

# O orçamento do esporte: aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma

CDD. 20.ed. 796.05

<http://dx.doi.org/10.1590/1807-55092016000400963>

Fernando MASCARENHAS\*

\*Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

## Resumo

O objetivo deste artigo foi identificar a magnitude e direcionamento dos gastos orçamentários com o esporte na esfera federal, problematizando as opções que têm orientado as políticas produzidas para o setor. A pesquisa se baseou em revisão de literatura e pesquisa documental, apoiando-se principalmente em levantamento de dados sobre a execução orçamentária do período de 2001 a 2012, o que possibilitou uma compreensão geral acerca das continuidades e descontinuidades da política de financiamento do esporte no Brasil desde o governo FHC até o governo Dilma. A análise envolveu momentos de discussão em torno da evolução do orçamento do esporte, dos constrangimentos impostos pela política fiscal à sua execução e do direcionamento dos gastos. Os principais resultados: os altos gastos com infraestrutura, pressionados pelas emendas parlamentares, foram uma constante; a criação do Ministério do Esporte em 2003 provocou uma significativa elevação dos gastos com gestão; os gastos com Grandes Eventos começaram em 2006-2007, num contexto de melhoria das contas externas do país e flexibilização das políticas macroeconômicas, quando o tema do crescimento ganhou importância na agenda de governo; embora a agenda dos grandes eventos tenha garantido uma maior participação do esporte no orçamento, diminuíram os gastos diretos com o esporte. Concluiu-se que se o orçamento do esporte, no governo FHC, através do financiamento das políticas direcionadas à vivência do esporte, bem como para a construção de infraestrutura esportiva no país, esteve mais ligado a uma função integradora, a partir do governo Lula e, ato contínuo, no governo Dilma, passou a comportar mais claramente uma função diretamente econômica, buscando criar as condições gerais de produção e realização dos grandes eventos esportivos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Esporte; Estado; Fundo público; Orçamento; Políticas públicas.

## Introdução

O tema do fundo público é de fundamental importância para o debate em torno da atuação estatal, inclusive no setor esportivo. Seu papel está associado tanto a função superestrutural do Estado de regulação das condições econômicas e sociais para a reprodução do capital, como à sua função estrutural de assegurar os pré-requisitos gerais do processo de produção efetivo. O fundo público possui, portanto, uma função integradora, como fonte que viabiliza a implementação das políticas sociais, e uma função diretamente econômica, buscando criar e garantir as condições gerais de produção, aquelas que não podem ser asseguradas pelas atividades do capitalista individual ou de frações específicas das classes dominantes<sup>1-4</sup>.

No que se refere ao esporte e sua organização mais recente no Brasil, esta dupla função do fundo público

se evidencia, de um lado, pelo financiamento das políticas esportivas que, sob o discurso da inclusão social, de modo restritivo e focalizado, tornam o esporte acessível às chamadas populações de risco e, de outro, pelas garantias governamentais que visam assegurar as condições para a realização dos grandes eventos esportivos, em especial, a Copa do Mundo FIFA 2014 (Copa do Mundo 2014) e os Jogos Olímpicos de Verão e Jogos Paraolímpicos de 2016 (Jogos Rio 2016). Além de produzir uma agenda voltada para o objetivo de elevar o país à condição de potência esportiva, tais eventos têm alavancado a cadeia produtiva do esporte e mobilizado significativos investimentos governamentais, com impacto em diversos setores da economia<sup>5-7</sup>.

Neste contexto, o estudo sobre o tema do financiamento se coloca na ordem do dia, apresentando-se

como essencial para o debate em torno das políticas públicas de esporte. Amplamente utilizadas e reconhecidas em outras áreas de conhecimento e setores de atuação estatal, as pesquisas sobre o financiamento de políticas públicas na área da Educação Física e setor esportivo ainda são incipientes. Trabalhos como o de BOUDENS<sup>8</sup>, VERONEZ<sup>9</sup>, ALMEIDA e MARCHI JÚNIOR<sup>10-11</sup>, ATHAYDE<sup>12</sup> e TEIXEIRA et al.<sup>13</sup> materializam algumas das iniciativas de investigação sobre o tema. Faz-se necessário, no entanto, ampliar tal base de estudos, o que envolve a construção e apropriação de abordagens, metodologias e indicadores específicos.

Nesta direção, este trabalho teve como objetivo identificar a magnitude e direcionamento dos gastos orçamentários com o esporte na esfera federal,

problematizando as opções que têm orientado as políticas produzidas para o setor. Vale dizer que a base de financiamento do esporte é diversificada, contando com variadas fontes de recursos. Investimos, neste trabalho, apenas na análise dos gastos com o esporte referentes à execução do orçamento, que é a expressão mais visível do fundo público. Assim, após as considerações metodológicas, apresentamos os resultados do estudo que, numa perspectiva longitudinal e com foco no orçamento da União, compreendeu a análise do período de 2001 a 2012, possibilitando uma compreensão acerca das tendências da política de financiamento do esporte no Brasil desde o governo FHC até o governo Dilma.

## Método

Este estudo se delineou a partir de três fases: a primeira, referente ao levantamento da legislação relacionada ao financiamento das políticas públicas de esporte - disponíveis no Portal da Legislação<sup>14</sup>-, o que permitiu a identificação da base de financiamento do setor e a opção pela análise das fontes orçamentárias, isto é, dos gastos orçamentários com o esporte na esfera federal; a segunda, referente ao levantamento de dados relacionadas ao financiamento das políticas de esporte via orçamento da União, o que envolveu a apreciação das leis que dispõem sobre o Plano Plurianual (PPA), ou seja, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como do conjunto dos dados de sua execução, disponíveis no SIGA Brasil, sistema de informações sobre orçamento público desenvolvido pelo Senado Federal que permite acesso amplo e facilitado ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos<sup>15</sup>; e a terceira, referente a análise e discussão dos dados, sustentada a partir do quadro teórico proposto para o estudo.

Sob o ponto de vista histórico, o esporte se constituiu legalmente como um direito no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988. Ao

declarar como dever do Estado o fomento às práticas esportivas, a Constituição - artigo 217 - passou a prever a realização de investimentos públicos na promoção do esporte<sup>a</sup>. No entanto, a participação estatal no seu financiamento está prevista no país desde a primeira legislação voltada ao setor. Editado por Getúlio Vargas, o Decreto-lei 3.199/1941 é a primeira lei voltada à regulamentação do esporte brasileiro. Institui o Conselho Nacional de Desportos (CND), órgão originalmente vinculado ao Ministério da Educação e Saúde com a responsabilidade de centralizar a organização e administração do esporte país. Para o financiamento do setor, já previa a subvenção federal para entidades esportivas e outras medidas de proteção - isenção de impostos e taxas - para realização de eventos, importação de equipamentos e participação de atletas em competições internacionais. Desde então, outros dispositivos legais se sucederam definindo a base de seu financiamento. No entanto, como pode se observar no QUADRO 1, a maior parte da legislação federal em vigor pertinente ao tema foi produzida no cenário pós-1988, em especial, a partir da Lei n. 9.615/1998, conhecida como “Lei Pelé”, a atual lei geral do esporte.

QUADRO 1 - Dispositivos legais vigentes do financiamento da política pública de esporte no Brasil.

Legislação	Descrição
Decreto-lei n. 594/1969	Instituiu a Loteria Esportiva Federal.
Lei n. 8.242/1991	Criou o Conselho e o Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.
Lei n. 9.532/1997	Altera a legislação tributária federal que contém dispositivos sobre benefícios fiscais concedidos às entidades esportivas sem fins lucrativos.
Lei n. 9.615/1998	Conhecida como “Lei Pelé”, instituiu normas gerais sobre o esporte. Seus dispositivos relativos ao financiamento foram alterados pelas Leis n. 9.981/2000, “Lei Maguito”, que proíbe a exploração do jogo de bingo; 10.264/2001, “Lei Agnelo-Piva”, 10.672/2003, “Lei da Moralização do Esporte”, e 12.395/2011, “Lei do Atleta”.
Lei n. 10.451/2002	Alterou as leis relativas ao Imposto de Importação e IPI, isentando a importação de equipamentos e materiais esportivos voltados ao desenvolvimento do esporte de alto rendimento. Foi alterada pelas Leis n. 11.116/2005, 11.827/2008 e 12.649/2012.
Lei n. 11.345/2006	Conhecida como “Lei da Timemania”, dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinada a injetar receita nos clubes de futebol para a quitação de seus débitos tributários. Foi alterada pela Lei n. 11.505/2007.
Lei n. 11.438/2006	Conhecida como “Lei de Incentivo ao Esporte”, dispõe sobre incentivos e benefícios fiscais para fomentar atividades esportivas. Foi alterada pela Lei n. 11.472/2007.
Decreto n. 6.555/2008	Dispõe sobre as ações de comunicação dos órgãos e entidades da administração federal, o que envolve o patrocínio esportivo.
Decreto n. 6.759/2009	Regulamenta as atividades aduaneiras e a tributação do comércio exterior, concedendo isenção de impostos nas importações de bens recebidos como premiação em evento esportivo realizado no exterior, ou para serem consumidos, distribuídos ou utilizados em evento esportivo no país.
Lei n. 12.035/2009	Conhecida como Ato Olímpico, concede garantias à candidatura da cidade do Rio de Janeiro a sede dos Jogos de 2016 e estabelece regras especiais para a sua realização.
Lei n. 12.663/2012	Conhecida como Lei Geral da Copa, dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013, à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Jornada Mundial da Juventude 2013.

Fonte: Portal da Legislação<sup>14</sup> (Elaboração própria).

Este quadro reúne o ordenamento legal que sustenta a base atual de financiamento público do esporte no país, cujas fontes podem ser agrupadas conforme a seguinte classificação:

- Fontes orçamentárias, aquelas cujos recursos transitam pelo orçamento federal: recursos ordinários do orçamento federal; contribuições sobre concursos prognósticos;
- Fontes extraorçamentárias, aquelas cujos recursos não transitam pelo orçamento federal, sendo repassados diretamente às entidades esportivas: repasses sobre concursos prognósticos; patrocínios dos órgãos e entidades da administração federal; contribuição sobre salários e sobre as transferências de atletas profissionais pagos pelas entidades de prática esportiva para a assistência social e educacional da categoria;
- Fontes indiretas, aquelas cujos recursos são provenientes de desoneração tributária: patrocínios e doações de pessoas físicas e jurídicas no apoio direto ao esporte a título de isenção fiscal; desoneração das entidades esportivas sem fins lucrativos; isenção de impostos na importação de equipamentos e materiais esportivos; isenção

de impostos nas importações de bens recebidos como premiação em evento esportivo realizado no exterior ou de bens para serem consumidos, distribuídos ou utilizados em evento esportivo no país; desonerações voltadas à realização dos grandes eventos esportivos.

Segundo SALVADOR<sup>16</sup>, o orçamento público sintetiza a definição de prioridades de gastos de qualquer governo, constituindo fonte de entendimento sobre seu programa de atuação e fornecendo pistas dos valores em disputa no fundo público. Mas, no caso do esporte, o levantamento da legislação nos permitiu identificar outras fontes de financiamento público destinadas ao setor. Os recursos provenientes das fontes extraorçamentárias e indiretas não transitam pelo orçamento, todavia, somam considerável receita para o setor. Isto não compromete, no entanto, a importância dos estudos orçamentários para a área, pois é sobre o orçamento que o governo tem maior controle e opção e é por meio do processo de sua elaboração que planeja suas ações.

Estamos cientes, assim, das limitações de um estudo restrito ao orçamento e da necessidade de construirmos novas investigações sobre financiamento do esporte a

partir de outras fontes. Todavia, tanto pela extensão da análise que uma investigação sobre o conjunto da base de financiamento para o setor demandaria, como pela mencionada importância dos estudos orçamentários para a área, investimos, nesta pesquisa, apenas no exame dos gastos com o esporte referentes à execução do orçamento da União. Neste ínterim, é importante registrar que o Orçamento Geral da União (OGU) é constituído por três peças: o Orçamento Fiscal, que se refere aos três poderes e órgãos de administração direta e indireta; o Orçamento da Seguridade Social, que envolve todas as entidades e órgãos a ela vinculados, além de fundos e fundações; e, o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Federais. Uma vez que os dados dos investimentos das estatais não são gerenciados pela administração direta, pois estão subordinados aos conselhos daquelas empresas, o OIEEF não é contabilizado nas despesas correntes do governo, o que implica na falta de transparência e dificuldade no acompanhamento de sua execução. Por isso, conforme explica SALVADOR<sup>16</sup>, as análises orçamentárias, quando se reportam ao orçamento da União, usualmente, trabalham com dados das duas primeiras peças - ou seja, dados do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) -, procedimento que também adotamos.

Cabe advertir ainda que uma das maiores dificuldades para a pesquisa e análise orçamentária diz respeito à transparência das informações. Deste modo, como os dados sobre a execução orçamentária Governo Federal referente ao setor esportivo somente estão disponíveis no SIGA Brasil a partir de 2001, nosso recorte de análise compreendeu o período de 2001 a 2012, ano imediatamente anterior à realização da pesquisa, cujos dados já haviam sido consolidados e divulgados. Com isso, produziu-se uma série histórica envolvendo os dois últimos anos do governo FHC (2001-2002), atravessando todo o governo Lula (2003-2010) e avançando os dois primeiros anos do governo Dilma (2011-2012). “Pari passu”, a fim de eliminar os efeitos da inflação e da desvalorização dos

montantes analisados no período, todos os valores informados foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)<sup>b</sup>.

O quadro teórico que sustentou a análise - cujas referências serão apresentadas ao longo do texto - reúne tanto os estudos que se dedicaram ao tema do financiamento de políticas esportivas via orçamento da União como outras referências relativas ao debate contemporâneo sobre Estado, fundo público, política econômica e políticas públicas. No que toca à análise orçamentária, esta foi orientada pela proposta de avaliação de FAGNANI<sup>17</sup>, centrada em três categorias básicas: fontes, magnitude e direcionamento. Em relação as fontes, como foi exposto, o levantamento da legislação nos permitiu identificar a base de financiamento do setor e fazer a opção, para os limites desta primeira investida, pela investigação sobre o financiamento das políticas de esporte via orçamento da União. No que toca à magnitude, a análise dos dados sobre a execução orçamentária para o setor nos conduziram ao debate sobre os constrangimentos impostos pela política fiscal ao investimento e gastos com o esporte realizados pelo Governo Federal, debate este que foi auxiliado por um conjunto de referências sobre a economia política brasileira no período estudado. Quanto ao direcionamento, a análise dos gastos com o esporte foi organizada pela definição de um conjunto de categorias condizentes com as leis que dispõem sobre o PPA, neste particular, pelos respectivos PPA's dos governos FHC, Lula e Dilma. Ainda sobre as categorias que orientaram a análise do direcionamento dos gastos como esporte no período, vale assinalar que sua construção foi definida a partir da classificação funcional-programática, aquela comumente utilizada nas análises orçamentárias e que, segundo GIACOMONI<sup>18</sup>, segrega as dotações orçamentárias em funções, subfunções e programas, permitindo identificar em que área e ações governamentais os gastos foram realizados.

## Resultados e discussão

Passamos aos resultados e discussão produzidos pelo estudo, cujos momentos de exposição envolvem a análise acerca da magnitude dos recursos aplicados no esporte no período estudado, dos constrangimentos impostos pela política fiscal à sua execução e do direcionamento dos gastos relativos ao setor.

### A execução orçamentária do esporte

Para a análise da execução do orçamento aprovado e consignado nas leis orçamentárias, tomamos como referência o conceito de despesa liquidada, que representa o reconhecimento, por parte da administração

pública, de que um bem foi entregue ou um serviço foi prestado. Já para a identificação da execução orçamentária específica do esporte, valemo-nos da classificação funcional-programática vigente, conforme define a Portaria n. 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão<sup>19</sup>. No caso das despesas alocadas para o esporte, há uma grande área ou função denominada “Desporto e Lazer”, além das subfunções “Desporto de Rendimento”, “Desporto Comunitário” e “Lazer”. O exame das FIGURAS 1 e 2 permite melhor entendimento a respeito desta classificação.

Na FIGURA 1 são considerados apenas as informações referentes às despesas alocadas na função “Desporto e Lazer” que, de acordo com a classificação institucional, foram executadas integralmente pelo Ministério do Esporte e Turismo (MET) no governo FHC e pelo Ministério do Esporte (ME) no governo Lula. Já no governo Dilma, a execução coube ao ME e Autoridade Pública Olímpica (APO)<sup>c</sup>, que passou a compartilhar com o ME ações relativas à organização dos Jogos Rio 2016, executando 15% (R\$ 200 milhões) e 27% (R\$ 110 milhões) do total dos recursos destinados ao “Desporto e Lazer” em 2011 e 2012.

A classificação institucional é a mais antiga das classificações das despesas orçamentárias. Sua finalidade principal é evidenciar as unidades responsáveis pela execução da despesa, isto é, os órgãos que gastam os recursos conforme a programação orçamentária<sup>18</sup>. Ocorre que nem todas as despesas relativas ao esporte são alocadas em “Desporto e Lazer”, isto porque as subfunções “Desporto de Rendimento”, “Desporto Comunitário” e “Lazer” não se vinculam, exclusivamente, a esta função. Podem ser agregadas também a outras grandes áreas, como aconteceu a partir de 2005, quando parte dos recursos vinculados às funções “Educação”, “Direitos da Cidadania”, “Defesa Nacional” e “Cultura”, respectivamente, executados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Educação (FNDE), Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA), Ministério da Defesa (MD) e Ministério da Cultura (MINC), somaram-se ao orçamento do esporte, conforme se vê na FIGURA 2.

O que estamos denominando “orçamento do esporte” ou “execução orçamentária do esporte” corresponde a totalização da execução orçamentária da função “desporto e lazer” somada às subfunções “desporto de rendimento”, “desporto comunitário” e “lazer”, mesmo que os recursos inscritos nestas subfunções tenha sido provenientes de outros órgãos. A execução de recursos de outras funções e unidades orçamentárias alocados no esporte ocorreu de modo mais significativo em 2009, 2010 e 2011,

incrementando em 24%, 47% e 82% o orçamento do esporte, caindo para 15% em 2012. Em 2007 e 2008 os montantes foram insignificantes e, em 2005 e 2006, pouco significativas, 4% e 3%. Foram recursos do MD, alocados na subfunção “Desporto Comunitário” para a organização dos Jogos Mundiais Militares de 2011 no Rio de Janeiro<sup>20</sup> (R\$ 1,26 bilhão entre 2009 a 2011); do FNDE, em “Desporto Comunitário” para a construção e cobertura de quadras esportivas em escolas<sup>21</sup> (R\$ 544 milhões em 2011) e em “Lazer” para o desenvolvimento de atividades esportivas junto ao Programa Escola Aberta<sup>22</sup> (R\$ 70 milhões entre 2005 e 2009); do MINC, também em “Lazer” para a construção das Praças de Esporte e Cultura<sup>23</sup> (R\$ 246 milhões em 2011 e 2012); do FNCA, em “Desporto Comunitário” para a ação Projetos Esportivos Sociais<sup>24</sup> (R\$ 6 milhões em 2008 e 2009).

Sob o ponto de vista longitudinal, a execução orçamentária do esporte entre 2001 e 2012 revela grande oscilação. Tendo como referência o orçamento de 2001 e 2002, últimos anos do governo FHC, há forte queda dos recursos destinados ao setor em 2003, primeiro ano do governo Lula. Uma recuperação pode ser notada em 2004 e 2005, com a elevação dos recursos em 2006 e um pico em 2007 (variação de +165% em relação a 2001 e +590% a 2003), o que se explica, em grande medida, pela realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007 no Rio de Janeiro. Cabe o registro de que em 2003 ainda vigoravam as diretrizes orçamentárias definidas pelo PPA “Plano Avanço Brasil” (2000-2003)<sup>d</sup>, elaborado pelo governo FHC.

O PPA traça grandes estratégias e linhas de condução da política de cada governo. Trata-se de um plano de quatro anos que se inicia no segundo ano do mandato presidencial e vai até o primeiro ano do mandato subsequente. Garante ao presidente que chega condições de organizar o seu planejamento e elaborar os quatro anos seguintes. Com efeito, o movimento de recuperação e aumento do orçamento no período que se segue coincide com o PPA “Plano Brasil de Todos” (2004-2007). Em 2008, pós-Pan, os números regridem (-62% em relação a 2007), mas a patamar não inferior a execução de 2006. Assim, no período que vigora o PPA “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade” (2008-2011), aumenta novamente o volume de recursos destinados ao esporte, até atingir seu ápice em 2011 (+16% em relação 2007), primeiro ano do governo Dilma e ano de realização dos Jogos Mundiais Militares. Em 2012, sob a vigência do PPA “Plano Mais Brasil” (2012-2015) e segundo ano do governo Dilma, o orçamento do esporte



volta a cair, retrocedendo a patamar inferior aos anos finais do governo FHC (-41% em relação a 2001 e -25% a 2002).

Se tomarmos como referência a participação do esporte na execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), como mostra a FIGURA 3, o cenário de oscilação não muda muito. Além da falta de regularidade nos recursos orçamentários destinados ao setor, fica evidente que estamos longe de ver concretizada a meta do Plano Decenal de Esporte e Lazer (PDEL)<sup>c</sup> da vinculação de no mínimo 2% do orçamento da União para o esporte, ou mesmo das deliberações da I e II Conferências Nacionais do Esporte (I CNE, 2004; II CNE, 2006), que apontaram para o percentual mínimo de 1%. Agora, ao tomarmos como referência a participação do esporte em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), como também se vê na FIGURA 3, não há tanta variação.

Considerando a oscilação de 0,01 a 0,05% na participação do esporte em relação ao PIB, é possível

estabelecer uma escala de avaliação - em termos de magnitude - a fim de qualificar a execução orçamentária do setor: 0,05% de participação, ótimo; 0,04, bom; 0,03, regular; 0,02, ruim; e, 0,01, péssimo. Óbvio que aquilo que estamos estabelecendo como ótimo está bem distante da meta de vinculação de 1% do orçamento da União para o esporte, o que equivaleria a uma participação perto de 0,4% em relação ao PIB. Ou seja, este valor “ótimo” corresponde a um montante oito vezes menor que aquele reivindicado pelas I e II CNEs. Todavia, tal escala nos ajuda identificar tendências da atuação estatal quanto ao volume de recursos orçamentários destinados ao esporte conforme se alternaram os governos. Se assim o for, podemos dizer que os anos finais do governo FHC (2001-2002) variaram de regular para ruim, o primeiro mandato do governo Lula (2003-2006) de péssimo para regular, o segundo mandato (2007-2010) de ótimo para bom e os anos iniciais do governo Dilma (2011-2012) de ótimo para péssimo.

Fonte: SIGA Brasil<sup>15</sup>  
(Elaboração própria).

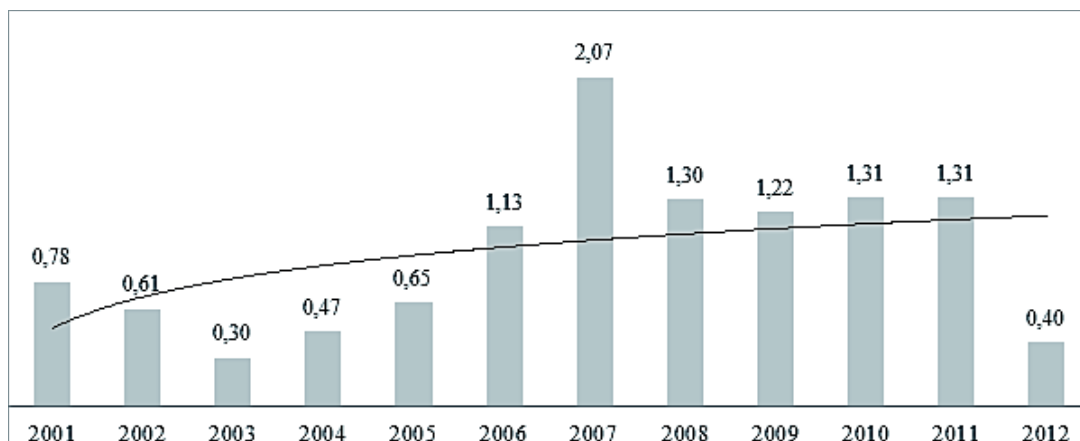


FIGURA 1 - Execução orçamentária da função “Desporto e Lazer” - Série 2001-2012 (valores liquidados; valores deflacionados pelo IGP-DI em R\$ bilhões).

Fonte: SIGA Brasil<sup>15</sup>  
(Elaboração própria).

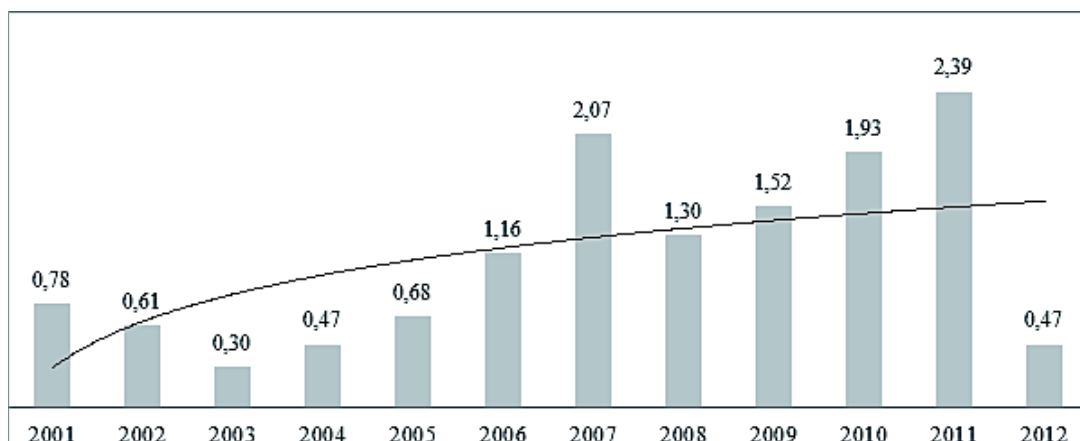
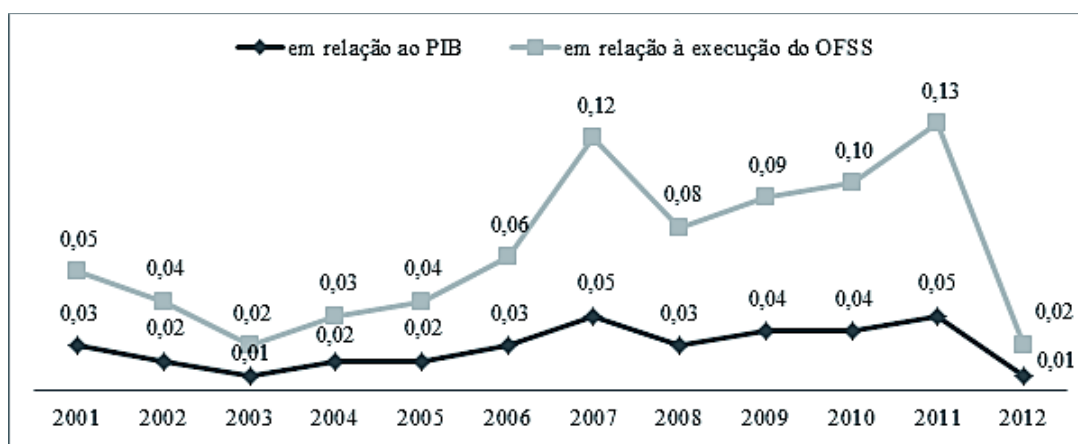


FIGURA 2 - Execução orçamentária do esporte - Série 2001-2012 (valores liquidados; valores deflacionados pelo IGP-DI em R\$ bilhões).



Fonte: SIGA Brasil<sup>15</sup>; IBGE<sup>25</sup> (Elaboração própria).

FIGURA 3- Participação do esporte em relação à execução do OFSS e ao PIB - Série 2001-2012 (em %).

### Constrangimentos da política fiscal

Para compreender os anos ruins do orçamento do esporte, temos de entender as restrições impostas ao orçamento em geral. Logo, cabe assinalar que um dos grandes vilões das contas públicas, conforme explica BEHRING<sup>25</sup>, tem sido o mecanismo do superávit primário, instituído em acordo firmado com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para enfrentar a crise internacional de 1998-1999. Num contexto de crise internacional - crise da Rússia -, a economia brasileira foi atingida por um processo de fuga de capitais, o que obrigou o governo FHC a pedir ajuda ao FMI. O acordo firmado em 1998 e revisado em 1999, com o pretenso objetivo de melhorar a situação fiscal e garantir a estabilidade do país, fixou metas para uma série de indicadores econômicos, em especial, o superávit primário. Outras restrições aos gastos públicos foram impostas ainda pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), fixando metas de superávit primário para o orçamento da União e limitando sua execução por meio de diversos procedimentos, com destaque para os contingenciamentos, forma de retardamento ou inexecução de parte da programação de despesas previstas<sup>26-27</sup>.

O superávit primário implica no resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando os gastos com pagamento de juros e encargos da dívida pública. É formado pela redução e corte de gastos e investimentos para dar garantias ao capital financeiro da capacidade de pagamento da dívida e manter o Risco Brasil sob controle, servindo, assim, como indicador de como o governo está administrando suas contas. Medido por agências de classificação de risco internacionais, o Risco Brasil é um conceito que diz respeito à possibilidade de mudanças no ambiente econômico-financeiro nacional e que busca expressar

o risco de crédito a que investidores estrangeiros estão submetidos quando investem no país.

O enfrentamento desta crise resultou num duro ajuste fiscal, uma política que seguiu como prioridade do governo FHC e, em linha de continuidade, perpetuou-se no governo Lula. Exemplo disso foi a elevação da meta de superávit primário para 4,25% do PIB em 2003, mantendo-a em patamares acima da meta requerida pelo FMI até 2006. Ainda assim, como os altos superávits não eram suficientes para frear o crescimento da dívida, porque os juros devidos eram maiores, o governo Lula empenhou-se também em destinar parte do orçamento para o mesmo fim. Com isso, a dívida pública, em lugar de servir como meio de obtenção de recursos para financiar o Estado, constituiu-se como um mecanismo de subtração do fundo público operado pelo capital financeiro, comprimindo o orçamento<sup>26, 29-30</sup>.

Assim, com o maior volume de recursos dirigidos ao pagamento de encargos da dívida pública, conforme se observa na FIGURA 4, há uma tendência de retração dos recursos destinados ao esporte, isto é, uma tendência de diminuição do orçamento do esporte.

O pior ano para o esporte, 2003, é a expressão mais forte desta tendência, pois coincide justamente com o ano em que mais recursos foram destinados ao pagamento de encargos da dívida. Sobre o outro ano péssimo para o esporte, 2012, discutiremos adiante. Por enquanto, chamamos atenção para o fato que no ano de 2003, primeiro ano do governo Lula, 58,9% dos recursos do orçamento da União foram consumidos pelo mecanismo da dívida pública. Desde então, mudanças na conjuntura econômica internacional, o saldo positivo das contas externas do país e a melhora de outras variáveis macroeconômicas implicaram em resultados mais favoráveis para sua trajetória

Em resumo, a melhora das contas externas a partir de 2003 impactou de forma positiva, direta e indiretamente, a trajetória da dívida pública total. Ao relaxar a restrição externa, permitiu taxas de crescimento do PIB um pouco maiores que as do período anterior, mesmo que ainda muito reduzidas conforme já visto anteriormente. Ao propiciar uma oferta excedente de dólares, apreciou o câmbio e permitiu ao governo aumentar suas reservas - de forma similar aos países em desenvolvimento em geral - e implementar uma política de troca de dívida externa por dívida interna. Por ambos os caminhos, os superávits comerciais foram responsáveis pela redução da dívida externa, numa proporção menor em termos absolutos e, em termos relativos, maior do que o aumento (absoluto e relativo) da dívida interna<sup>31</sup> (p.61).

Com o prosseguimento da fase ascendente do ciclo econômico mundial e a melhora das contas externas do país, a partir do final do primeiro mandato do governo Lula e início do segundo, 2006-2007, houve uma flexibilização das políticas macroeconômicas, inclusive da política fiscal, o que possibilitou maiores investimentos por parte do Estado. O tema do crescimento ganhou importância na agenda de governo e a ampliação da infraestrutura existente no país tornou-se essencial para um novo arranjo político-econômico, quando o Estado, mais uma vez, foi demandado para organizar, realizar e compor novos blocos de investimentos. É neste cenário que se inscreve o apoio estatal à candidatura e à realização dos grandes eventos esportivos, parte de um projeto que, ao mesmo tempo, buscava estimular o crescimento interno e reformular a imagem externa brasileira, catalisando obras e investimentos.

Segundo MASCARENHAS et al.<sup>6</sup>, os impactos sociais e econômicos esperados dos grandes eventos se articulavam - e se articulam - ao modelo econômico e bloco de poder organizados pelo governo Lula a partir de 2006-2007, quando o país teria iniciado um pretensão ciclo virtuoso de crescimento econômico, chamado pelos governistas de novo desenvolvimentismo<sup>32-34</sup>. Tal ciclo, segundo a visão governista, garantidor de crescimento econômico com distribuição de renda, teria sido impulsionado pelos seguintes determinantes: retomada da participação do Estado na condução do processo econômico; ampliação do crédito e incremento das políticas sociais, com a expansão do mercado interno; e, reorientação da política externa e padrão de comércio exterior, o que permitiu a ampliação e diversificação das exportações.

O movimento de regular para ótimo da execução orçamentária do esporte entre 2006 a 2011, atingindo

picos de investimento em 2007 e 2011, respectivamente, anos de realização dos Jogos Pan-Americanos e dos Jogos Mundiais Militares, confirmam a relação entre grandes eventos e novo desenvolvimentismo. Todavia, depois deste ciclo de bonança para o esporte, em 2012 seu orçamento cai acentuadamente. Como esclarecem BEHRING et al.<sup>34</sup>, o governo Lula e, em ato contínuo, o governo de Dilma, em resposta aos efeitos da crise estrutural do capitalismo - crise financeira global - que se agravou a partir de 2008, adotaram medidas de ajuste para reduzir o superávit primário, mas mantendo-o no limite das metas de responsabilidade fiscal. Em 2007 e 2008, o superávit primário esteve no patamar de 3% do PIB e, em 2009, cai para os 2%, sustentando-se neste mesmo patamar em 2010 para voltar a subir para os 3% em 2011 e 2012. Isto lhes permitiu organizar políticas anticíclicas de investimento, especialmente no campo das obras públicas, as quais envolvem os grandes eventos esportivos. A tática de ambos os governos foi estimular os gastos públicos para minimizar os efeitos da crise no Brasil. De tal modo, o que ocorreu em 2012 foi o resultado de uma manobra fiscal por meio da qual o governo passou a adiar despesas para inflar artificialmente o superávit primário.

O gasto público passa por várias fases: planejado, autorizado, empenhado, liquidado e pago. Quando o governo atrasa o pagamento de um bem ou serviço no encerramento anual do exercício financeiro, ele inscreve esta despesa naquilo que a linguagem orçamentária chama de Restos a Pagar (RP), deixando o pagamento pendente para o próximo ano. Existem dois tipos de RP, os processados e os não processados. Quando a despesa pública é liquidada, significa que o bem ou serviço que deu origem a esse gasto já foi entregue ou prestado, por isso a despesa é reconhecida pela administração pública, faltando, apenas, o desembolso efetivo do pagamento. Neste caso, estamos falando de uma despesa liquidada mas ainda não paga, o que dá origem aos RP processados. Entretanto, existem também os RP não processados, quando a despesa foi planejada, autorizada e empenhada, mas a administração pública ainda não a reconheceu, portanto, ainda não foi liquidada nem paga.

Deste modo, quando o governo atrasa propositalmente o pagamento de uma despesa liquidada ou adia o reconhecimento da entrega de um bem ou da prestação de um serviço, ele se utiliza da contabilidade dos RP para inflar o resultado primário. Segundo ALMEIDA JÚNIOR<sup>36</sup>, já em 2003 o crescimento do superávit dependeu excessivamente do uso dos RP processados e, a partir de 2006, o governo passou a aumentar também o saldo dos RP não processados. Tal



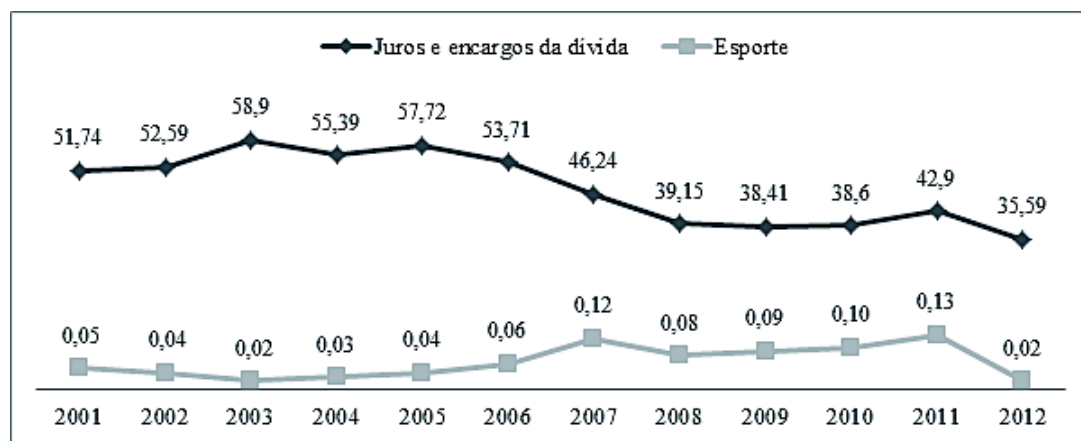
artifício vem garantindo maior flexibilidade fiscal para o governo, seja para definir quais gastos de investimento serão executados à margem do orçamento aprovado no ano, seja para postergar despesas para o ano seguinte. Esta manobra fiscal tem criado uma espécie de orçamento paralelo que, além de produzir artificialmente parte do resultado primário, traz dificuldades para o acompanhamento da execução orçamentária.

O resultado desse artifício contábil é aumentar a Dívida Flutuante com fornecedores para alcançar um superávit primário maior e cumprir a meta daquele ano. Isso permite ao governo mostrar que está sendo feito um esforço maior de contenção de despesas, quando o que de fato ocorreu foi a postergação de pagamentos de despesas. (...) Quando o governo lança títulos no mercado para pagar os restos a pagar, que estão contabilizados como Dívida Flutuante. Esta última operação transforma uma Dívida Flutuante em Dívida Fundada e aumenta a Dívida Líquida do Setor Público. É por isso que o aumento do superávit primário via aumento dos restos a pagar é artificial, pois ou se tem um impacto negativo no primário do ano seguinte ou se aumenta a Dívida Líquida do Setor Público<sup>36</sup> (p.2).

No caso do esporte, entre 2001 e 2011, as despesas pagas pelo governo sempre foram inferiores àquelas registradas como despesas liquidadas, o que

indica a existência de saldos de RP em todo período. Por sua vez, como os valores empenhados, isto é, os valores que o governo reservou para pagamentos planejados, sempre coincidiram com os valores das despesas liquidadas, o que se verifica no período são saldos de RP processados. Já em 2012, os valores das despesas liquidadas (R\$ 460 milhões) estão bem aquém dos valores das despesas empenhadas (R\$ 1,36 bilhão), o que sugere o adiamento, por parte do governo, do reconhecimento da entrega de bens ou da prestação de serviços ligados ao setor, gerando saldo de RP não processados.

Se em termos orçamentários 2011 pode ser considerado o melhor ano para o esporte, com R\$ 2,39 bilhões investidos no setor, tal manobra explica porque, em 2012, primeiro ano de vigência do PPA “Plano Mais Brasil” (2012-2015) e segundo ano do governo Dilma, o orçamento do esporte cai, retrocedendo a patamar inferior aos anos finais do governo FHC (-41% em relação a 2001 e -25% a 2002). No entanto, esta mesma manobra implica em dificuldades para o acompanhamento da execução orçamentária. Assim, em estudos futuros, teremos de tomar como referência o conceito de despesas pagas, somando-as ao saldo de RP pagos, abandonando a opção pelo conceito de despesas liquidadas, que, até então, possibilitou-nos uniformidade de análise<sup>f</sup>.



Fonte: SIGA Brasil<sup>15</sup>  
(Elaboração própria).

FIGURA 4 - Participação do pagamento de juros e encargos da dívida pública e do esporte na execução do OFSS - Série 2001-2012 (em %).

## Direcionamento dos gastos orçamentários

A fim de categorizar os diferentes grupos de gastos orçamentários, tomamos como ponto de partida o PPA “Plano Mais Brasil” (2012-2015). Vale lembrar que o PPA é o documento que define as políticas

públicas que serão realizadas pelo governo, estabelecendo as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as suas despesas. Ocorre que a concepção de planejamento do PPA 2012-2015 inova em relação à estrutura dos PPAs anteriores, organizando-se a partir de três dimensões: estratégica, que propõe os macrodesafios de governo; tática,

referente aos programas e objetivos; operacional, reunindo as ações orçamentárias, indicando as metas e iniciativas que se associam a cada um dos objetivos definidos pelo plano.

Neste novo modelo, a atuação governamental se organiza a partir de programas temáticos e programas de gestão. Para o esporte, as ações governamentais estão organizadas em torno do programa

temático “Esporte e Grandes Eventos” e do “Programa de gestão e manutenção do ME”. Conforme se observa no QUADRO 2, os programas finalísticos do setor que figuravam nos PPAs anteriores como instrumento de organização da ação governamental, agora correspondem aos objetivos de um único programa temático, do mesmo modo que os programas de gestão também foram unificados.

QUADRO 2 - Comparação entre as ações governamentais voltadas ao esporte consignadas nos PPAs 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011 e PPA 2012-2015.

Fonte: PPA 2000-2003; PPA 2004-2007; PPA 2008-2011; PPA 2012-2015<sup>37</sup> (Elaboração própria).

PPAs anteriores	PPA 2012-2015
Sem correspondência	Programa Temático Esporte e Grandes Eventos
Programas finalísticos:	Objetivos:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identidade étnica e patrimônio cultural dos indígenas, (2004-2007); Proteção e promoção dos povos indígenas (2008-2011);</li> <li>• Reestruturação do Sistema penitenciário (2000-2003); Reinserção Social do adolescente em conflito com a lei (2000-2003); Inserção social pela produção de material esportivo (2004-2007); Inclusão social pelo esporte (2008-2011);</li> <li>• Esporte Solidário (2000-2003); Esporte e Lazer da Cidade (2004-2007; 2008-2011);</li> <li>• Esporte na Escola (2000-2003); Segundo Tempo (2004-2007); Vivência e iniciação esportiva educacional - Segundo Tempo (2008-2011);</li> </ul>	Ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e ao lazer, por meio de articulações intersetoriais, promovendo a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brasil potência esportiva (2000-2003); Brasil no esporte de alto rendimento (2004-2007); Brasil no esporte de alto rendimento - Brasil campeão (2008-2011).</li> </ul>	Elevar o Brasil à condição de potência esportiva mundialmente reconhecida, com apoio à preparação de atletas, equipes e profissionais, da base a excelência esportiva, com estímulo à pesquisa e inovação tecnológica, qualificação da gestão, melhoria e articulação das estruturas, com segurança e conforto nos espetáculos, fomentando a dimensão econômica.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brasil no esporte de alto rendimento - Brasil campeão (2008-2011).</li> </ul>	Coordenar, monitorar e fomentar os esforços governamentais de preparação e realização da Copa do Mundo 2014 e eventos a ela relacionados.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brasil no esporte de alto rendimento - Brasil campeão (2008-2011).</li> </ul>	Coordenar e integrar a atuação governamental na preparação, promoção e realização dos Jogos Rio 2016, considerando a geração e ampliação do legado esportivo, social e urbano, bem como implantar a infraestrutura esportiva necessária.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rumo ao Pan 2007 (2004-2007).</li> </ul>	Sem correspondência.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão das políticas de esporte e turismo (2000-2003); Gestão das políticas de esporte e lazer (2004-2007; 2008-2011);</li> <li>• Apoio administrativo (2004-2007; 2008-2011);</li> <li>• Gestão da participação em organismos internacionais (2000-2003); Operações especiais (2004-2007; 2008-2011).</li> </ul>	Programa de gestão e manutenção do ME.

O novo modelo de planejamento governamental inaugurado pelo PPA 2012-2015 tem sido alvo de críticas pela enorme agregação realizada, reduzindo o número de programas em cada setor de ação do governo, chegando até a redução a um programa, como aconteceu com o esporte, pela descrição genérica de seus objetivos e por abandonar o sistema anterior de acompanhamento de metas e indicadores de desempenho - vigente desde 2000 - dificultando

o controle sobre os gastos federais<sup>8</sup>. Todavia, cientes dos limites impostos por este modelo para a democratização e transparência do orçamento público, tomamos a definição dos objetivos do programa temático “Esporte e Grandes Eventos” e o “Programa de gestão e manutenção do ME” como chave interpretativa dos PPAs anteriores.

Deste modo, delineamos inicialmente quatro categorias de gastos para a análise do direcionamento

dos gastos do orçamento do esporte. As três primeiras correspondem aos objetivos do programa temático “Esporte e Grandes Eventos”: Esporte, Educação Lazer e Inclusão Social (EELIS), Esporte de Alto Rendimento (EAR) e Grandes Eventos. A quarta corresponde ao “Programa de gestão e manutenção do ME”: Gestão. As categorias EELIS e EAR guardam correspondência também com o desenho institucional do ME, tomando emprestado na nomenclatura de duas de suas secretarias, a Secretaria Nacional Esporte, Educação Lazer e Inclusão Social (SNEELIS) e a Secretaria Nacional de

Esporte de Alto Rendimento (SNEAR)<sup>h</sup>, referência para sua definição. Uma última categoria, Infraestrutura, não foi delineada a priori, mas a partir da exploração dos dados, quando constatamos um enorme volume de gastos dispersos nos vários programas para a construção de equipamentos esportivos.

A seguir, a TABELA 1 sintetiza em grandes números a execução orçamentária do esporte por categoria de gasto que, para fins de exposição da análise, foram dispostas pela seguinte ordem: Gestão, EAR, EELIS, Infraestrutura e Grandes Eventos.

TABELA 1 - Execução orçamentária do esporte por categoria de gasto - Série 2001-2012 (valores liquidados; valores deflacionados pelo IGP-DI em R\$ milhões e %).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gestão	5	3	3	46	47	79	106	106	104	125	163	224
	1%	1%	1%	10%	7%	7%	6%	8%	7%	7%	7%	47%
EAR	56	74	13	17	46	35	87	47	58	56	96	0
	8%	12%	4%	4%	7%	3%	4%	4%	4%	3%	4%	0%
EELIS	180	111	78	99	210	232	242	227	230	269	242	0
	22%	18%	26%	20%	30%	20%	12%	17%	15%	14%	10%	0%
Infraestrutura	180	111	78	99	210	232	242	227	230	269	242	0
	22%	18%	26%	20%	30%	20%	12%	17%	15%	14%	10%	0%
Grandes eventos	180	111	78	99	210	232	242	227	230	269	242	0
	22%	18%	26%	20%	30%	20%	12%	17%	15%	14%	10%	0%
Total	776	614	297	469	681	1156	2077	1315	1524	1933	2394	468

Fonte: SIGA Brasil<sup>15</sup>  
(Elaboração própria).

Note-se que em 2012 os gastos estão concentrados em Gestão, Infraestrutura e Grandes Eventos, zerados em EAR e EELIS. Este desequilíbrio decorre da manobra fiscal por meio da qual o governo Dilma passou a adiar despesas para inflar, artificialmente, o superávit primário, assunto que já discutimos. A utilização de RP explica o saldo de gastos zerado para as ações relativas ao EAR e EELIS em 2012. De todo modo, como o acompanhamento da execução orçamentária para este ano fica prejudicado, a fim de evitar qualquer tipo de especulação, registramos que a análise do direcionamento dos gastos se restringirá ao período entre 2001 e 2011.

Os gastos com Gestão envolvem ações como administração e manutenção do ME e, a partir de 2011, também da APO, referentes a pagamento de pessoal, encargos sociais, capacitação de recursos humanos, atividades de planejamento e avaliação, operações especiais, representações internacionais, publicidade, dentre outras. No governo FHC (2001-2002), quando a organização das políticas esportivas estavam ainda a cargo da Secretaria Nacional do

Esporte, vinculada ao MET, esta categoria de gasto consumia apenas 1% do orçamento do esporte. No ano de 2003 este patamar é mantido mas, desde 2004, a criação do ME implicou a criação de uma nova unidade orçamentária na estrutura organizacional da administração pública federal, o que fez com que os gastos com gestão se elevassem, mantendo-se perto dos 7% nos governos Lula e Dilma (2004-2011).

É competência do poder executivo a promoção de alterações em sua estrutura organizacional administrativa, tendo em vista a adequá-la a seu plano de governo. No entanto, a criação de uma nova unidade orçamentária, por engendrar gastos continuados com despesas correntes, obrigatoriamente, deve alterar o PPA. Assim, as alterações da estrutura organizacional da administração pública federal promovidas pelo governo Lula logo no início de 2003 através da Medida Provisória n. 103/2003, posteriormente convertida na Lei n. 10.683/2003, que incluíram a criação do ME, produziram impacto no orçamento somente a partir da implementação do PPA “Plano Brasil de Todos” (2004-2007).

Os gastos com EAR e EELIS abrangem quase que exclusivamente as ações relativas a execução da atividade fim, isto é, dos programas voltados à vivência e prática esportiva propriamente dita. Segundo a Lei n. 9.615/1998 (Lei Pelé), o esporte é classificado a partir de três manifestações: “desporto educacional, praticado nos sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação; desporto de participação, praticado de modo voluntário; desporto de rendimento, praticado segundo normas gerais desta Lei e regras de prática desportiva, nacionais e internacionais” (artigo 3). Lembremos que o artigo 217 da Constituição prevê que a destinação de recursos públicos para o esporte deve priorizar sua manifestação educacional e, em casos específicos, o esporte de alto rendimento. Tal preceito parece ser respeitado, mas apenas se isolamos os gastos com EAR e EELIS. Em outras palavras, isolando as categorias EAR e EELIS das demais categorias de gastos com o esporte, os gastos com EELIS são superiores aos gastos com EAR. No governo FHC (2001-2002), o gasto médio com EAR foi de 10% do orçamento do esporte, enquanto com EELIS foi

o dobro, chegando a 20%. Já nos governos Lula e Dilma (2003- 2011), os gastos com EAR oscilaram entre 3 e 4%, com um pico de 7% em 2005. Por sua vez, os gastos com EELIS neste período variaram bem mais, todavia, numa curva negativa que, depois de chegar a 30% em 2005, tiveram sua participação rebaixada até o patamar dos 10% em 2011.

Ainda sobre os gastos com EAR e EELIS, os quais podemos chamar de gastos orçamentários diretos com a vivência e prática do esporte, uma observação se faz importante. Os melhores anos para o esporte, em termos da magnitude da execução orçamentária, fizeram também subir os gastos diretos com o esporte em valores absolutos, contudo, em termos percentuais, sua participação decresce. Conforme ilustra a FIGURA 5, quanto mais se investe em Infraestrutura e Grandes Eventos, na proporção inversa, menor é a participação dos gastos com EAR e EELIS. Não por acaso, nos anos ótimos do esporte, 2007 e 2011, os gastos diretos com esporte chegaram ao seu menor patamar, com uma participação no orçamento do esporte de apenas 16% e 14%.

Fonte: SIGA Brasil<sup>15</sup>  
(Elaboração própria).

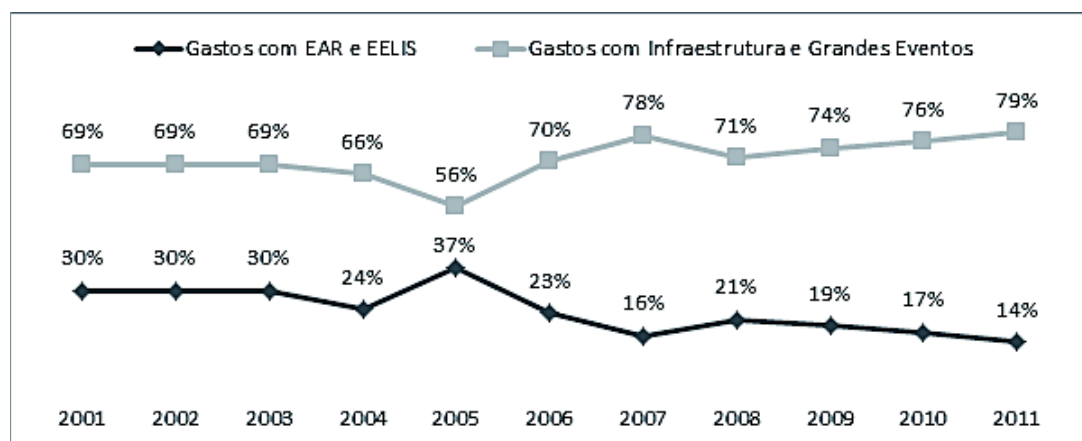


FIGURA 5 - Comparativo entre a participação dos gastos com EAR e EELIS e gastos com Infraestrutura e Grandes Eventos no orçamento do esporte - Série 2001-2011 (valores liquidados; valores deflacionados pelo IGP-DI em %).

Ao analisar esta categoria de gasto, voltado ao esporte como atividade fim, constatamos que os recursos destinados ao EELIS, de FHC a Dilma, foram superiores em relação ao EAR, em princípio, respeitando o preceito constitucional que prevê a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do esporte educacional e, em casos específicos, para o esporte de alto rendimento. Entretanto, conforme já assinalamos, isto só ocorre quando tomamos os gastos diretos de modo isolado. Se contabilizamos na conta dos gastos com EAR os gastos com Grandes Eventos, como fizeram ALMEIDA e MARCHI JÚNIOR<sup>10</sup>

e ATHAYDE<sup>12</sup>, a conclusão é outra: o artigo 217 da Constituição vem sendo desrespeitado desde 2006 quando, no final do primeiro mandato do governo Lula, os grandes eventos começaram a ganhar centralidade na agenda esportiva do país.

Ainda sobre a participação do EELIS e do EAR no financiamento do esporte, é importante mais uma vez lembrar que nossa análise ficou restrita às fontes orçamentárias. Não podemos, portanto, inferir conclusões sobre toda a base de financiamento do setor. Mas o estudo de TEIXEIRA et al.<sup>13</sup> demonstra que a maior parte dos recursos públicos provenientes das fontes

extraorçamentárias e indiretas - repasses sobre concursos prognósticos, patrocínio das estatais e incentivo fiscal - é destinada ao EAR, em especial, ao esporte olímpico, sugerindo que o financiamento do esporte no Brasil, em grande medida, está subordinado aos interesses das entidades de administração do esporte, particularmente, do Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e das confederações esportivas a ele filiadas.

O fato é que a estratégia de ampliação e diversificação das fontes de financiamento do esporte, implementada desde 2001, ao privilegiar o EAR, poderia ter aliviado o orçamento das pressões que limitam os gastos com EELIS, o que parece não ter acontecido. De todo modo, um estudo mais abrangente sobre o conjunto das fontes de financiamento do esporte existentes no país, identificando a magnitude e o direcionamento dos recursos provenientes de cada uma delas é tarefa ainda por se fazer. Concluímos a análise dos gastos com o esporte referentes à execução do orçamento da União, que é a expressão mais visível do fundo público.

Quanto aos gastos com Infraestrutura, estão dispersos, mas podem ser identificados a partir de ações específicas dos programas voltadas ao esporte de rendimento, de participação ou educacional. Aparecem inscritos, em quase sua totalidade, como ações de implantação e modernização de infraestrutura para o esporte recreativo e de lazer, por isso, vinculados, ao programa Esporte Solidário (2000-2003) e Esporte e Lazer da Cidade (2004-2011). Em sua maioria, são gastos dirigidos para a construção de equipamentos esportivos distribuídos por diversos municípios do país. No governo FHC (2001-2002) sua participação chegou perto dos 70%, enquanto nos governos Lula e Dilma (2003-2011) registrou uma média próxima de 50%. Foi, de longe, a categoria de gasto que mais consumiu recursos do orçamento do esporte, comprimida apenas nos anos de 2006, 2007 e 2010, quando se elevaram os gastos com Grandes Eventos.

Diante deste quadro, é importante advertir que os gastos com Infraestrutura estão, quase sempre, lastreados em recursos provenientes de emendas parlamentares. Para se ter uma ideia, em 2009, 58% do orçamento do esporte, o correspondente a R\$ 880 milhões, vieram de emendas parlamentares. Nos anos de 2010 e 2011 os montantes foram de R\$ 710 milhões e R\$ 1,03 bilhões, respectivamente, o equivalente a 37% e 43% da execução orçamentária do setor<sup>i</sup>. Em 2009 e 2010 os valores de emendas chegaram a transbordar os gastos com Infraestrutura (+3% e +4%), cobrindo também outras categorias

de gasto, como por exemplo, gastos com EELIS direcionados para ações relativas ao funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer. Tais dados só confirmam uma realidade já denunciada:

O Projeto de Lei Orçamentária Anual é apreciado pelo Congresso Nacional, que pode alterá-lo mediante emendas. Via de regra, essas emendas atendem interesses das bases eleitorais de deputados e senadores (comunidades urbanas e rurais, entidades beneficentes, clubes, igrejas, etc). No caso do orçamento para atividades esportivas e de lazer, é muito solicitada a construção de quadras, piscinas e ginásios poliesportivos, preferencialmente em estabelecimentos públicos de ensino. (...) Já virou rotina o orçamento da União estourar por causa do excesso de emendas de parlamentares. Depois de aprovado e sancionado o orçamento, o Ministério do Planejamento ‘descobre’ que a despesa é superior à receita. Então, ao governo, responsável pela execução das leis, não resta alternativa: é preciso barrar repasses de recursos, reter verbas, ajustar os gastos à arrecadação, contingenciar<sup>8</sup> (p.93-4).

O orçamento da União e, nele, os recursos marcados via emendas são utilizados como moeda clientelista pelos parlamentares, reforçando práticas tradicionais da política brasileira. Ocorre que o clientelismo opera como uma troca pela qual os titulares de cargos políticos, neste caso, os parlamentares, regulam a concessão de recursos obtidos a partir de sua função pública em busca de apoio eleitoral. De tal feito, o aparato administrativo do Estado é colocado a serviço do benefício privado. De um lado, o “patrão”, representado aqui pela figura do parlamentar, dotado de poder para influir seus “funcionários” - leia-se funcionários públicos - na destinação dos recursos públicos, toma decisões a fim de favorecer seus “clientes”, ou seja, sua base eleitoral<sup>38</sup>.

Nesta linha, as emendas parlamentares marcam o destino e o montante dos recursos orçamentários a partir de demandas particularistas, fortalecendo as bases eleitorais dos parlamentares em detrimento das necessidades sociais. Esta prática corrobora para a pulverização dos recursos públicos, ou seja, para a distribuição dos gastos com o esporte por inúmeras obras, através de parcelas muitas vezes insuficiente para a conclusão de projetos. Assim, recursos que poderiam compor a dotação global para o setor, distribuídos conforme uma política nacional democrática, participativa e descentralizada, uma vez marcados sob a forma das emendas, acabam por servir à articulação de demandas locais fundados, ao mesmo



tempo, em interesses de empreiteiras e interesses econômicos e eleitorais dos parlamentares<sup>8, 38-39</sup>.

Neste sentido, uma das conclusões a que chegamos é que há uma certa tendência de continuidade em relação ao direcionamento dos gastos com o esporte que atravessam os governos de FHC a Dilma. Esta tendência, tal qual antes denunciada por BOUDENS<sup>8</sup> e VERONEZ<sup>9</sup>, diz respeito principalmente aos elevados gastos do ME - e antes do MET - com infraestrutura, gastos pulverizados em inúmeras obras - quadras, praças e ginásios - carimbadas pelas emendas parlamentares e que servem de moeda de troca para os deputados e senadores junto às suas respectivas bases eleitorais, reforçando a prática do clientelismo.

Embora pesquisas apontem para um déficit quanto a estrutura esportiva disponível no país<sup>1</sup>, não é razoável que os gastos com infraestrutura consumam mais da metade, em alguns anos, mais de dois terços dos gastos orçamentários com esporte, como ocorreu em pelo menos em oito dos 12 anos correspondentes ao período analisado. Ademais, como ME não é um “ministério de obras”, ou pelo menos não deveria ser, falta-lhe estrutura e pessoal para o acompanhamento e fiscalização dos projetos aprovados, o que tende a favorecer o desenvolvimento de irregularidades e ilícitos, conforme constatou BEZERRA<sup>38</sup> em estudo sobre o trabalho parlamentar em torno da aprovação e execução das emendas.

Gastos com Infraestrutura compuseram também os gastos com Grandes Eventos, tanto para os Jogos Pan-Americanos 2007, como para os Jogos Mundiais Militares 2011. Todavia, como integravam agenda específica, tais gastos não foram deslocados de categoria. Sobre a agenda dos Grandes Eventos, é importante frisar que sua conformação se deu no governo Lula (2003-2010), herdada pelo governo Dilma (2011-2012). Assim, o desembolso com esta categoria de gasto foi destinado aos programas “Rumo ao Pan 2007” (2004-2007) e “Brasil no esporte de alto rendimento - Brasil campeão” (2008-2011), este último, reunindo ações relativas aos Jogos Mundiais Militares 2011, Copa do Mundo 2014 e Jogos Rio 2016. A partir do PPA 2012-2015, como já assinalado, o governo passou a operar com um único programa voltado ao setor, o programa temático “Esporte e Grandes Eventos”.

Os gastos com Grandes Eventos oscilaram bastante de ano para ano, mas sua destinação pode ser resumida do seguinte modo:

- De 2004 a 2007, ações de implantação de infraestrutura física e tecnológica, apoio e realização dos Jogos Pan-Americanos 2007 (R\$ 1,54 bilhão);

- Em 2008, ações de captação dos Jogos Rio 2016 (R\$ 84 milhões);
- De 2009 a 2011, ações de implantação de infraestrutura física e tecnológica, preparação de equipes, segurança e realização dos Jogos Mundiais Militares 2011 (R\$ 1,26 bilhão);
- Em 2010 e 2011, ações de implantação de controle de acesso e monitoramento nos estádios de futebol e apoio à realização da Copa do Mundo 2014 (R\$ 90 milhões);
- Em 2010 e 2011, ações de apoio à implantação de infraestrutura, preparação e organização dos Jogos Rio 2016 (R\$ 343 milhões). À exceção dos gastos envolvendo os Jogos Mundiais Militares 2011, sob a responsabilidade do MD, todos os demais foram executados pelo ME.

É importante registrar que os gastos do ME e APO com a Copa do Mundo 2014 e Jogos Rio 2016 não abrangem gastos com infraestrutura. Estes estão dispersos em diferentes órgãos, programas e ações, o que gera grande dificuldade de acompanhamento e controle. Ainda que por meio da Controladoria Geral da União (CGU) tenha sido criado um espaço específico junto ao Portal da Transparência para reunir e tornar disponíveis informações sobre as ações e despesas do governo federal relativas aos grandes eventos<sup>40</sup>, a incompletude, desatualização e imprecisão dos dados não favorece o pleno conhecimento e acompanhamento das informações. De qualquer forma, os gastos gerais para a preparação do país para receber os grandes eventos, o que envolve as áreas de transporte, urbanismo, segurança, tecnologia, turismo, meio ambiente etc, não constituem o objeto deste estudo, circunscrito aos gastos inscritos na função “Desporto e Lazer” e suas subfunções, isto é, os gastos classificados pelo governo como gastos com esporte.

Agora, se o orçamento do esporte, em termos de magnitude, quando atingiu seu pico em 2011, foi três vezes maior que o orçamento de 2001, saltando de R\$ 776 milhões em fins do governo FHC para R\$ 2,39 bilhões no primeiro ano do governo Dilma, isto se deve aos gastos com os grandes eventos esportivos. Aí reside o grande diferencial dos governos Lula e Dilma em relação ao seu antecessor. Na transição do primeiro para o segundo mandato do governo Lula, 2006-2007, num contexto de melhoria das contas externas do país e flexibilização das políticas macroeconômicas, o tema do crescimento ganhou importância na agenda de governo e os grandes eventos, além de puxarem para cima o orçamento do esporte, estiveram na base de um conjunto de políticas de investimento e ampliação da

infraestrutura existente no país, legitimando um sem número de obras públicas.

Por conseguinte, apesar da maior parte dos gastos com Grandes Eventos não transitarem pelo orçamento do esporte, o ME passou a ser considerado estratégico ao assumir o protagonismo das ações governamentais para a organização da Copa do Mundo 2014 e Jogos Rio 2016, coordenando o trabalho de diversos ministérios, secretarias e órgãos de governo<sup>k</sup>. No entanto, a criação do ME e o prestígio que a pasta conquistou ao exercer tal coordenação não saíram barato, pois a participação dos gastos com Gestão na execução orçamentária do esporte subiu consideravelmente a partir do governo Lula, alta que, somando-se aos gastos com Infraestrutura e gastos com Grandes Eventos, como anteriormente assinalado, fez diminuir a participação os gastos diretos com esporte.

Por fim, ressalta-se que o fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos por parte do Estado para agir, seja por meio das empresas públicas, pelo uso de suas políticas monetária e fiscal ou pelo orçamento público<sup>3-4, 16</sup>. Já o orçamento constitui um instrumento que o poder público dispõe para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, mas que não se limita apenas a uma peça técnica ou formal de planejamento, pois possui um caráter político<sup>16-17</sup>. Assim, a análise do orçamento do esporte - como expressão mais visível dos recursos do fundo público destinado ao setor - nos permitiu apanhar importantes aspectos da

atuação estatal que confirmam nosso suposto inicial quanto às funções do fundo público no que se aplica ao setor esportivo, isto é, quanto ao programa de atuação do Estado expresso pelo manejo do orçamento no que toca à formulação e implementação das políticas de esporte pelo Governo Federal.

Conclui-se, de tal modo, que o orçamento do esporte, no governo FHC, através do financiamento das políticas direcionadas ao EAR e EELIS, bem como para a construção de infraestrutura esportiva no país, ainda que de modo disperso e fragmentado, esteve mais ligado a uma função integradora. A partir do governo Lula e, ato contínuo, no governo Dilma, o direcionamento dos gastos, junto à função integradora, passou também a comportar uma função diretamente econômica, buscando criar as condições gerais de produção dos grandes eventos esportivos. Entidades de administração do esporte e agentes do mercado, sem o apoio dos governos Lula e Dilma, isto é, sem a participação do Estado, não poderiam garantir as condições necessárias a captação e realização de tais empreendimentos. É verdade que tais governos tornaram o orçamento do esporte mais robusto, mas o fizeram sob uma agenda de grandes eventos e de novo desenvolvimentismo, em grande medida, subordinando as políticas de esporte e o próprio órgão gestor de tais políticas, o Ministério do Esporte, ao propósito governamental de emulação do crescimento interno e reformulação da imagem externa brasileira, catalisando obras e investimentos em variados setores da economia.

## Notas

- a. O artigo 217 da Constituição reconhece o esporte como direito de cada um, prevendo que a destinação de recursos públicos para o esporte deve priorizar sua manifestação educacional e, em casos específicos, o esporte de alto rendimento.
- b. O cálculo da deflação foi realizado segundo a data base de 31 dez. 2012, que encerra o período correspondente ao recorte de análise definido pesquisa. Para operá-lo, utilizamos a Calculadora do Cidadão, disponível no portal do Banco Central do Brasil (BCB)<sup>41</sup>.
- c. A APO foi constituída pela Lei n. 12.396/2011 na forma de um consórcio dos governos municipal, estadual e federal a fim de coordenar e assegurar perante o COI as ações envolvendo o plano geral de organização dos Jogos Rio 2016<sup>42</sup>.
- d. Os PPAs antigos e o atual podem ser acessados no portal do Ministério do Planejamento<sup>37</sup>.
- e. O PDEL traduz o resultado das deliberações da III Conferência Nacional do Esporte. Os documentos finais das I, II e III CNEs (2004; 2006; 2010) podem ser acessados no portal do Ministério do Esporte<sup>43</sup>.
- f. Em análises futuras poderemos acompanhar a execução do orçamento somando os valores das despesas pagas ao saldo de RP pagos, desde que o recorte de análise não inclua anos anteriores a 2012, ano em que o sistema SIGA Brasil passou a disponibilizar os saldos de RP pagos.
- g. Estas e outras críticas constam do documento “Carta aberta pela democratização e transparência do orçamento público”, subscrito pelas diversas organizações e movimentos sociais participantes do III Forum Interconselhos pela Democratização e Transparência do Orçamento Público, realizado em nov. de 2012<sup>44</sup>.
- h. Desde 2011, por força do Decreto n. 7.529/2011, o ME conta com três secretarias finalísticas: SNEELIS, SENEAR e Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor.

- i. Somente a partir de 2009 os dados de execução de emendas por órgão, que tornam possíveis o acesso às emendas destinadas ao orçamento do Ministério do Esporte, estão disponíveis na base do SIGA Brasil.
- j. Como exemplo, os dados da “Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar 2012”, indicam que a quadra de esportes é um equipamento disponível para 76,4% dos escolares da rede pública. A disponibilidade de vestiários atinge 20,5% das escolas, a pista de corrida ou atletismo para 1,0% e a piscina para 0,7%. Apenas 61,5% dos escolares da rede pública têm acesso a prática esportiva. Isto quer dizer que a ampliação da infraestrutura esportiva do país é necessária, mas deve ser acompanhada de igual investimento em programas e ações que busquem universalizar o acesso ao esporte como direito social, não só aos escolares, mas ao conjunto da população, conforme prevê a Constituição<sup>25</sup>.
- k. A estrutura de governança criada pelo governo federal para o acompanhamento e desenvolvimento das ações que envolvem a organização da Copa do Mundo 2014 e Jogos Rio 2016, sob a coordenação do ME, reúne dezenas de órgãos da administração em torno do Comitê Gestor da Copa do Mundo de 2014 (CGCOPA) - ver Decreto de 14 jan. 2010 - e Comitê Gestor dos Jogos Rio 2016 (CGOLIMPÍADAS) - ver Decreto de 13 set. 2012.

## Abstract

Sport budget: aspects of the state's performance from FHC to Dilma

The purpose of this article was to identify the magnitude and direction of budget expenditures with the sport at the federal level, discussing the options that have guided the policies produced for the sector. The research was based on literature review and documentary research, relying mainly on survey data on budget execution for the period 2001–2012, providing a general understanding of the continuities and discontinuities of the financing policy of the sport in Brazil since Cardoso government to Dilma government. The analysis included moments of discussion around the evolution of the sport, the constraints imposed by fiscal policy to its implementation and targeting of spending budget. The main results: the high infrastructure spending, pressured by congressional amendments, was a constant; the creation of the Ministry of Sports in 2003 caused a significant rise in spending on management; spending on mega events began in 2006–2007, in the context of improving the country's external accounts and easing of macroeconomic policies, where the subject of growth gained importance in the government agenda; although the schedule of mega events has ensured increased sport participation in the budget, direct expenditures decreased with sport. It was concluded that the sports budget, the Cardoso government, through the financing of policies aimed at the experience of the sport as well as for the construction of sports infrastructure in the country, was more connected to an integrating function, from the Lula government and , act still in the Dilma government, started to behave more clearly a direct economic role, seeking to create the general conditions for production and realization of sporting mega events.

KEY WORDS: Sport; State; Public fund; Budget; Public policy.

## Referências

1. Mandel E. O capitalismo tardio. São Paulo: Abril Cultural; 1982.
2. Ianni O. Estado e capitalismo. 2a ed. São Paulo: Brasiliense; 1989.
3. Oliveira F. Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes; 1998.
4. Behring ER. Crise do capital, fundo público e valor. In: Boschetti I, Behring ER, Santos SMM, et al., organizadoras. Capitalismo em crise, política social e direitos. São Paulo: Cortez; 2010. p.13-34.
5. Proni MW. Observações sobre os impactos econômicos esperados dos Jogos Olímpicos de 2016. *Motrivivência*. 2009; 21:49-70.
6. Mascarenhas F, Athayde PFA, Santos MR, et al. O bloco olímpico: Estado, organização esportiva e mercado na configuração da agenda Rio 2016. *J Lat Am Socio-cult Stud Sport*. 2012;2:15-32.
7. Kasznar I. A evolução do PIB do Esporte: financiamento privado e público. *EletroRev*. 2013; 61:1-37.

8. Boudens EPJ. O financiamento do esporte no primeiro mandato de Lula (2003-2006). Rio de Janeiro: Usina de Letras; 2007.
9. Veronez LFC. O planejamento governamental e o orçamento do setor esportivo. 15º Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte, 2º Congresso Internacional de Ciências do Esporte; 16-21 set 2007; Recife, BR. Goiânia: CBCE; 2007.
10. Almeida BS, Marchi Júnior W. O financiamento dos programas federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008). *Movimento*. 2010;16:73-92.
11. Almeida BS, Marchi Júnior W. Comitê Olímpico Brasileiro e o financiamento das confederações brasileiras. *Rev Bras Ciênc Esporte*. 2011;33:163-79.
12. Athayde PFA. O lugar do social na política de esporte do governo Lula. *Ser Soc*. 2011;28:184-209.
13. Teixeira MR, Matias WB, Mascarenhas F. O financiamento do esporte olímpico no Brasil: uma análise do ciclo de Londres (2009-2012). *Rev Cienc Soc*. 2013;31:86-110.
14. Brasil. Portal do Planalto. Portal da Legislação [homepage]. Brasília: Governo Federal; 2013. [citado 1 ago.-30 nov. 2013]. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>.
15. Brasil. Senado Federal. Orçamento. Brasília: Senado Federal; 2013. [citado 1 ago.-30 nov. 2013]. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>.
16. Salvador E. Fundo público e seguridade social no Brasil. São Paulo: Cortez; 2010.
17. Fagnani E. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: Rico E, organizadora. Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. 6a ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais; 2009. p.119-30.
18. Giacomoni J. Orçamento público. 14a ed. São Paulo: Atlas; 2008.
19. Brasil. Ministério de Estado do Orçamento e Gestão. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Portaria n.42, 14 abril 1999. Diário Oficial da União, Brasília (15 abr. 1999). [citado 1 ago. 2013]. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>.
20. France. International Military Sports Council [homepage]. Nice: SISM; 2013. [citado 1 nov. 2013]. Disponível em: <http://www.cismmilisport.org/portfolio/rio/>.
21. Brasil. Ministério do Planejamento. Quadras esportivas nas escolas. Brasília: MP; 2013. [citado 1 ago. 2013]. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/comunidade-cidada/quadras-esportivas-nas-escolas>.
22. Brasil. Ministério da Educação. Portal MEC [homepage]. Brasília: MEC; 2013. [citado 1 ago. 2013]. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&id=16739&Itemid=811](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=16739&Itemid=811).
23. Brasil. Ministério da Cultura. Praças de esporte e cultura. Brasília: MC; 2013. [citado 1 ago. 2013]. Disponível em: <http://pracas.cultura.gov.br/>.
24. Brasil. Ministério do Esporte. Projetos esportivos sociais. Brasília: ME; 2013. [citado 1 ago. 2013]. Disponível em: <http://www2.esporte.gov.br/snee/esportesocial/default.jsp>.
25. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa nacional de saúde escolar 2012. Rio de Janeiro: IBGE; 2013. [citado 20 dez. 2013]. Disponível em: <http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/pense/2012/default.shtm>.
26. Behring ER. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: Boschetti I, Behring Er, Santos SMM, et al, organizadores. Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez; 2008. p.44-63.
27. Ruckert INJ, Borsatto MLB. Política fiscal: a busca de novas metas via acordo com o FMI. *Ind Econ FEE*. 1999; 27:11-25.
28. Oliveira FA. Economia e política das finanças públicas no Brasil. São Paulo: Hucitec; 2009.
29. Filgueiras L, Gonçalves R. A economia política do governo Lula. Rio de Janeiro: Contraponto; 2007.
30. Fattorelli ML. Caderno de estudos: a dívida pública em debate. Brasília: Inove; 2012.
31. Filgueiras L, Pinheiro B, Philigret C. et al. Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: Magalhães JPA, Filgueiras L, Pinheiro B, et al, organizadores. Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond; 2010. p.35-69.
32. Pochmann M. O emprego no desenvolvimento da nação. São Paulo: Boitempo; 2009.
33. Mercadante A. Brasil: a construção retomada. São Paulo: Terceiro Nome; 2010.
34. Barbosa N, Souza JAP. A inflexão no governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: Sader E, Garcia MA, organizadores. Brasil: entre o passado e o presente. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; 2010. p.65-75.
35. Behring ER, Castelo R, Ladeira SCG, et al. Política econômica e orçamento federal: uma análise e seguridade social brasileira entre 2008 e 2013. 14º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais; 14-18 out 2013; Águas de Lindóia, BR. Brasília: CFESS; 2013.
36. Almeida Junior MF. Nota técnica: restos a pagar e artifícios contábeis. Brasília: 2011. [citado 20 dez. 2013]. Disponível em: <http://mansueto.files.wordpress.com/2011/02/nota-rap-20111.pdf>.

37. Brasil. Ministério do Planejamento [homepage]. Brasília: MP; 2012. [citado 20 out. 2012]. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&cler=s175>.
38. Bezerra MO. Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará; 1999.
39. Boschetti I. Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2a ed. Brasília: A autora; 2003.
40. Brasil. Portal da transparência [homepage]. Brasília: Governo Federal. [citado 1 nov. 2013]. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br>.
41. Banco Central do Brasil. Calculadora do cidadão. Brasília: BCB. [citado 1 jun. 2013-31 jan. 2014]. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/>.
42. Autoridade Pública Olímpica [homepage]. Rio de Janeiro: APO. [citado 1 nov. 2013]. Disponível em: <http://www.apo.gov.br>.
43. Brasil. Ministério do Esporte. [homepage]. Brasília: ME; 2012. [citado 20 out. 2012]. Disponível em: <http://www2.esporte.gov.br/conferencianacional/>.
44. Instituto de Estudos Socioeconômicos. Notícias do INEC. Brasília: INEC; 2013. [citado 21 nov. 2013]. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2012/novembro>.

## Agradecimentos

Ao CNPq, pelo apoio dado à realização deste trabalho, na forma de concessão de bolsa de Pós-doutorado Sênior.

À Profª. Dra. Elaine Rosset Behring, pelo aprendizado e estimulantes diálogos construídos a partir da supervisão deste estudo.

Aos membros do GOPSS - Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e Seguridade Social, pela rica e fraterna experiência compartilhada.

Ao Programa de Pós-Graduação e Faculdade de Serviço Social da UERJ, pelo acolhimento da proposta de estágio pós-doutoral da qual resulta a produção deste artigo.

### ENDEREÇO

Fernando Mascarenhas  
Faculdade de Educação Física  
Universidade de Brasília  
Campus Universitário Darcy Ribeiro - Asa Norte  
70910-970 - Brasília - DF - BRASIL  
e-mail: fernandom@unb.br

Recebido para publicação: 03/03/2014

1a. Revisão: 28/08/2015

2a. Revisão: 06/11/2015

Aceito: 17/11/2015