



**LUCAS MENDES FRANCO MORAES**

**INVESTIMENTO PÚBLICO EM ESPORTES: LIMITAÇÕES E  
EXTERNALIDADES**

**LAVRAS – MG**

**2021**

**LUCAS MENDES FRANCO MORAES**

**INVESTIMENTO PÚBLICO EM ESPORTES: LIMITAÇÕES E EXTERNALIDADES**

Relatório de Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Universidade Federal de Lavras,  
como parte das exigências do Curso de  
Administração Pública, para a obtenção do título  
de Bacharel.

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Elisa Reis Guimarães  
Orientador (a)

**LAVRAS – MG**

**2021**

**LUCAS MENDES FRANCO MORAES**

**INVESTIMENTO PÚBLICO EM ESPORTES: LIMITAÇÕES E EXTERNALIDADES**

**PUBLIC INVESTMENT IN SPORTS: LIMITATIONS AND EXTERNALITIES**

Relatório de Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Universidade Federal de Lavras,  
como parte das exigências do Curso de  
Administração Pública, para a obtenção do título  
de Bacharel.

APROVADO em 25 de maio de 2015  
Examinador 1: ELISA REIS GUIMARÃES  
Examinador 2: DENIS RENATO DE OLIVEIRA

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Elisa Reis Guimarães  
Orientador (a)

**LAVRAS – MG  
2021**

## **AGRADECIMENTOS**

Aos professores, mestres e doutores, que dedicaram seu tempo compartilhando conosco um pouco de seu conhecimento, na expectativa de formar em nós postura e consciência crítica de administradores públicos, diante a realidade política conturbada, a qual vivenciamos.

Aos colegas e amigos, que vivenciaram junto a mim todas as emoções, lutas e conquistas que foram proporcionadas ao longo do curso e a união que pudemos fortalecer, auxiliando-nos principalmente nos momentos de maiores dificuldades.

Aos tutores que se mostraram na maioria das vezes presentes e preparados para nos auxiliar diante as dificuldades no desenrolar das disciplinas.

À minha orientadora, Professora Dra. Elisa, pela imensa ajuda, paciência e auxílio no desenvolvimento deste trabalho, por ter aceitado este desafio de me orientar a partir de um tema pouco conhecido em sua área de atuação, mas jamais desistiu, pelo contrário, procurou sempre me incentivar e mostrar as melhores saídas para os entraves que surgiram durante o percurso.

À minha mãe Fátima e meu pai José Carlos, por sempre me apoiarem e me incentivarem a persistir em meus estudos e a me mostrar que este é um dos caminhos que leva o ser humano a viver livre das amarras da ignorância e da subserviência. E a minha irmã Laís e cunhado Adolfo pela força incondicional em vários momentos da minha vida.

**MUITO OBRIGADO!**

## RESUMO

O esporte passou a ser considerado como direito social apenas com a promulgação da Constituição Federal em 1988, fato este que atribuiu maior responsabilidade aos órgãos governamentais para investir parte do orçamento público nesta área. O amparo legal cedido pela Constituição atribuiu ao longo dos anos maior visibilidade ao tema esporte, tornando-o referência para vários estudos e objeto de políticas públicas dos governos, que o utilizam como meio de transformação e promoção social. O objetivo deste trabalho foi identificar os benefícios, limitações e externalidades decorrentes do investimento em esportes, ou sua não realização, no Brasil. Por meio de revisão sistemática da literatura, apoiada pela utilização do programa EndNote Web, selecionaram-se 10 obras para a análise de conteúdo qualitativa e categorial de grade fechada. As categorias analisadas foram os benefícios, limitações e externalidades e a partir dos resultados, foi possível entender como este tema é abordado pelas autoridades governamentais, desde as primeiras movimentações dos órgãos públicos até o último ano de autonomia do Ministério do Esporte. A utilização destas obras fundamentou a metodologia deste trabalho, e reforçou a crescente procura por estudos referentes a este tema, demonstrando que o presente trabalho não é o único nem tampouco será o último a retratar a realidade do investimento público em esporte no Brasil. Fato é, mesmo com interesse por parte do governo em institucionalizar o repasse de recursos para esta área, financiando primariamente o esporte educacional, o que se observa na prática é o oposto a isto. Os setores com maior financiamento recebido foram aqueles relacionados aos grandes eventos, tais como Pan-Americano, Copa do Mundo de Futebol e Jogos Olímpicos, e consequentemente o esporte educacional e o lazer receberam repasses insuficientes. Espera-se que, a partir deste, outros tantos estudos sejam realizados na expectativa de destacar a necessidade deste tipo de investimento.

Palavras-chave: História do Esporte. Investimento Público. Políticas Públicas.

## **ABSTRACT**

The sport came to be considered as a social right only with the promulgation of the Federal Constitution in 1988, a fact that attributed greater responsibility to government agencies to invest part of the public budget in this area. The legal support granted by the Constitution attributed over the years greater visibility to the theme of sport, making it a reference for various studies and object of public policies of governments, which use it as a means of transformation and social promotion. The objective of this work was to identify the benefits, limitations and externalities resulting from investment in sports, or its non-realization, in Brazil. Through a systematic review of the literature, supported by the use of the EndNote Web program, 10 works were selected for the analysis of qualitative and category content of closed grid. The categories analyzed were the benefits, limitations and externalities and from the results, it was possible to understand how this theme is addressed by government authorities, from the first movements of public agencies to the last year of autonomy of the Ministry of Sport. The use of these works based the methodology of this work and reinforced the growing demand for studies on this theme, demonstrating that the present work is not the only one nor will it be the last to portray the reality of public investment in sport in Brazil. Fact is, even with interest on the part of the government in institutionalizing the transfer of resources to this area, primarily financing the educational sport, what is observed in practice is the opposite of this. The sectors with the highest funding received were those related to major events, such as Pan American, Soccer World Cup and Olympic Games, and consequently educational and leisure sports received insufficient transfers. It is expected that, from this, many other studies will be carried out in the expectation of highlighting the need for this type of investment.

**Keywords:** History of Sport. Public Investment. Public Policies.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1 – Processo de inclusão/exclusão das referências coletadas.....</b>	<b>18</b>
<b>Quadro 1 – Fontes e subfontes de financiamento do esporte no Brasil.....</b>	<b>10</b>
<b>Quadro 2 – Síntese das obras selecionadas .....</b>	<b>10</b>
<b>Quadro 3 – Resultados das categorias identificadas nas obras selecionadas.....</b>	<b>12</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1 – Repasses ao Ministério do Esporte nos últimos quatro anos.....</b>	<b>15</b>
<b>Tabela 2 – <i>Strings</i> de busca e bases indexadoras utilizadas na pesquisa.....</b>	<b>10</b>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1</b>	<b>História política do esporte no Brasil .....</b>	<b>10</b>
<b>2.2</b>	<b>Financiamento do esporte no Brasil .....</b>	<b>12</b>
<b>2.3</b>	<b>Repasses de recursos para o Ministério do Esporte nos últimos anos.....</b>	<b>15</b>
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>16</b>
<b>4</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>19</b>
<b>4.1</b>	<b>Caracterização dos trabalhos selecionados .....</b>	<b>19</b>
<b>4.2</b>	<b>Benefícios, Limitações e Externalidades .....</b>	<b>26</b>
<b>4.2.1</b>	<b>Benefícios.....</b>	<b>27</b>
<b>4.2.2</b>	<b>Limitações .....</b>	<b>30</b>
<b>4.2.3</b>	<b>Externalidades .....</b>	<b>30</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>30</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>31</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O esporte apresenta grande potencial de transformação da realidade social em âmbito local, regional e nacional. Experiências bem-sucedidas em países como a Islândia podem inspirar a adaptação de práticas em âmbito nacional: até 1998, o país detinha os maiores índices europeus de utilização de entorpecentes por jovens e, atualmente, por meio de estudos e de maior incentivo em práticas como esporte, dança e artes, conseguiu reduzir significativamente tais estatísticas, tornando-se referência na área (EL PAÍS INTERNACIONAL, 2017). El Salvador também alcançou resultados positivos por meio de ações como o estímulo à prática esportiva, reduzindo em aproximadamente 90% o índice de criminalidade local na cidade de Zacatecoluca por meio de incentivo ao futebol, conforme apresentado em relatório elaborado pela Organização das Nações Unidas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU, 2014).

Exemplos como estes corroboram com os benefícios associados à prática de esportes, sejam eles pessoais, ligados à internalização de valores como disciplina e trabalho em equipe, ou relacionados à saúde pública e ao bem-estar social, a exemplo da redução dos índices de criminalidade (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU, 2017).

No Brasil, o esporte é utilizado como ferramenta propulsora das relações sociais, da educação e da qualidade de vida da sociedade, seja numa partida de futebol entre amigos, seja em projetos sociais ou até mesmo em competições de alto rendimento. É por meio dele que muitos jovens brasileiros aprimoram suas habilidades motoras, sua visão de valores, suas relações interpessoais, e conseqüentemente, sua qualidade de vida. O esporte é tratado aqui não somente como uma prática de lazer cotidiana, mas sim como ferramenta governamental de investimento em saúde pública.

Por estes e outros motivos, o esporte é considerado um direito constitucional do cidadão brasileiro, conforme disposto na Constituição Federal de 1988, Capítulo II, art. 6º, que cita: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”, (BRASIL, 2015). Desta forma, o esporte propriamente dito se enquadra nos termos da Constituição como lazer, apresentando também importante relação com a temática saúde.

A prática esportiva proporciona diferentes benefícios à saúde dos indivíduos, os quais por sua vez, resultam em ganhos consideráveis, tanto em aspectos fisiológicos como

psicológicos. Segundo Tomé e Valentini (2006, p.124), apoiado nos trabalhos de Malina et al. (1991, 1994), Willis e Campbell (1992),

[...]a sensação de bem-estar proveniente da prática de atividades físicas é atribuída à interação de mecanismos fisiológicos e psicológicos. Nos aspectos fisiológicos, as possíveis causas do bem-estar parecem ser o aumento no fluxo sanguíneo cerebral, a liberação de oxigênio para os tecidos cerebrais, as mudanças nos neurotransmissores cerebrais (e.g., norepinefrina, endorfinas, serotonina) e a redução da tensão muscular.

Ainda de acordo os autores Tomé e Valentini (2006, p. 124), baseado no trabalho de Becerro (1989), Becker Junior (1996), Brown e Harrison (1986), Leon (1987), Pilling (2002), Weinberg e Gould (2001),

[...] Considerando-se parâmetros psicológicos, o bem-estar decorrente da prática da atividade física parece estar associado com a oportunidade de esquecer os problemas cotidianos por um período de tempo; sentir-se em controle da experiência; sentir-se competente e eficaz; aumentarem as interações sociais; fortalecer o auto-conceito, a auto-estima e o bom humor; diminuir a ansiedade, a hostilidade e a agressividade.

Somados a isso, diversos outros benefícios podem ser alcançados se esta prática possuir apoio, principalmente financeiro, das entidades governamentais.

O esporte, se reconhecido como política pública, direcionado à área educacional e lazer proporciona às pessoas ganhos não somente relacionados à saúde, mas ao desenvolvimento ético, moral, humano e social. Contudo, estudos mostram que o direcionamento dos recursos para este setor está amplamente voltado para a promoção e execução de grandes eventos, como apontam Carneiro et al. (2018, p. 348) “[...] ao considerarmos os gastos com os grandes eventos, observa-se que esses superam em mais de três vezes os direcionados àquele, ratificam assim o redirecionamento da agenda esportiva em favor do espetáculo esportivo[...]”. Fato este fez despertar na sociedade o interesse em entender como é o processo de financiamento e repasse de recursos públicos para este subcampo das políticas públicas, corroborando com as Casarotto, Rodrigues e Mazzocato (2012, p. 1) “os esportes vêm adquirindo magnitude crescente na atualidade, despertando a atenção de diversos ramos da produção científica”. Destarte, diferentes estudos objetivam evidenciar a importância de se investir adequada e criteriosamente na prática esportiva.

Entretanto, tal direito frequentemente não é assegurado aos cidadãos, já que os “governos municipais, estaduais e federal não se comprometem efetivamente com políticas públicas de esporte” (CASAROTO; RODRIGUES; MAZZOCATO, 2012, p.1).

Logo, questiona-se: quais tem sido as principais limitações e externalidades associadas ao investimento público em esportes no Brasil considerando o atraso no reconhecimento do potencial desta política pública para o desenvolvimento social?

Este trabalho, por sua vez, buscou sistematizar os numerosos estudos recentemente publicados acerca da temática, analisando o que de fato evidencia tão baixo investimento em esporte educacional, ainda que este seja garantido constitucionalmente, e desta forma consolidar o conhecimento gerado e embasar a elaboração de estratégias e tomada de decisões por gestores públicos quanto ao investimento e estímulo da prática esportiva.

Desta forma, objetivou-se identificar e discutir os principais benefícios, limitações e externalidades associados ao investimento público em esportes no Brasil, bem como sistematizar as informações sobre as dificuldades limitantes ao investimento público nacional em esportes e sobre as consequências associadas a não realização de tais investimentos, contribuindo para a sistematização de tal conhecimento e embasando a tomada de decisão dos gestores públicos em prol da prática esportiva no país.

Nas próximas seções, serão apresentados o referencial teórico o qual embasou a construção deste trabalho, a metodologia utilizada para sua realização, os resultados encontrados e suas implicações, bem como as conclusões finais acerca do tema.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A fundamentação teórica do presente trabalho teve por objetivo explicitar a relevância das políticas públicas em esportes, destacando os benefícios, as limitações e consequências que estes investimentos acarretam no desenvolvimento social dos indivíduos de uma sociedade.

Para melhor entendimento do tema, são apresentados, a partir de uma contextualização histórica, alguns conceitos acerca do esporte e políticas públicas associadas à prática esportiva. Estes conceitos são apresentados a partir dos seguintes tópicos: história política do esporte no Brasil, financiamento do esporte no Brasil e repasse de recursos para o Ministério do Esporte nos últimos anos.

### 2.1 História política do esporte no Brasil

O esporte é parte inerente à vida social humana desde os primeiros jogos olímpicos nas antigas *polis* gregas, tornando-se “[...] um fenômeno sociocultural universal, expresso sob diversas formas e em diferentes contextos” (KRAVCHYCHYN et al., 2019, p. 54).

No Brasil, os primeiros registros políticos acerca do esporte datam da época do governo de Getúlio Vargas, durante o período chamado de Estado Novo, que incluiu o esporte como prática social e de poder do estado (KRAVCHYCHYN et al. 2019).

Após essa primeira demonstração de reconhecimento das práticas esportivas, publicou-se, em 1941, o primeiro documento (Decreto-Lei 3.199/41) que oficialmente legitimou e instituiu o acesso ao esporte como parte integrante das políticas públicas do governo, através do Conselho Nacional de Desportos (CND), que era de domínio do Ministério da Educação e Saúde. Contudo, nos anos seguintes, mesmo com a instabilidade política no país, houve dois momentos distintos no que tange o esporte: o primeiro em 1946, em que a Constituição Federal sequer o mencionou como um direito social e dever do Estado; e o segundo, quando foi instituído o Decreto n.º 53.741/64, o qual reafirmava o dever do Estado em promover o esporte, bem como identificava alguns problemas com esse apoio, principalmente o desigual acesso da população a ele (KRAVCHYCHYN et al. 2019).

No Brasil, tanto o esporte como outros direitos sociais ganharam força e respaldo político a partir da década de 1980, como explicam Kravchychyn et al. (2019, p. 57),

[...] no decorrer dos anos 1980 iniciou-se um processo de reforma das políticas sociais no Brasil, num contexto de crise do desenvolvimentismo e do padrão de intervenção estatal então prevalecente, sob os condicionantes da redemocratização do país, que nortearam a Constituição Federal de 1988.

Contudo, apenas em 1985 foi instituída a Comissão de Reformulação do Esporte Brasileiro, pelo Ministério da Educação, cujos representantes influenciaram a formulação do texto da Constituição Federal de 1988. Conforme explicado por Kracghychyn et al. (2019, p. 57): “os trabalhos da comissão subsidiaram itens como a reformulação do esporte e sua natureza, a redefinição de papéis nos diversos segmentos esportivos e as mudanças jurídico – esportivo - institucionais”. O esporte, dessa forma, passou a ser um considerado direito social básico do cidadão.

No texto da Constituição de 1988, na Seção III do Capítulo III, Artigo 217 e seus incisos e parágrafos seguintes, citam e resguardam o acesso ao esporte como direito do cidadão e dever do Estado em promovê-lo, a saber:

Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados: I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento; II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento; III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional; IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional. § 1º O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei. § 2º A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final. § 3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social (BRASIL, 2015).

No Brasil, os projetos sociais consistem em uma das principais formas de investimento público no esporte, como meio de desenvolvimento humano. A esse respeito Kracghychyn et al. (2019, p. 54) explicam que “a concepção de projeto social advém da necessidade de redução da desigualdade no acesso a necessidades humanas básicas a exemplo da saúde, educação, emprego e habitação”.

Assim sendo, depreende-se que um dos motivos de investir em esporte é enfrentar as desigualdades sociais e a falta de acesso a direitos básicos, que são resguardados por lei:

[...] não por acaso ou por via de um processo estanque é que o esporte emerge como um dos fios condutores de políticas sociais em países periféricos, mediante um efeito de tradução social (de ordenamento legal, inclusive) que se beneficiou da revisão conceitual desse fenômeno levada a

cabo, até onde se sabe primeiramente em Europa e, posteriormente, mundo afora (KRAVCHYCHYN et al., 2019, p. 54).

Em contrapartida, tal direito protegido por lei nem sempre é integralmente respeitado, privando a sociedade a seu acesso em virtude do mau uso dos recursos para a prestação deste tipo de serviço. Como destacado por Casarotto, Rodrigues e Mazzocato (2012, p. 1) “o esporte é um veículo de conhecimento e que demonstra crescimento e interesse da sociedade, muitos políticos se utilizam dele, numa tentativa de ludibriar o povo e esconder a dura realidade da sociedade”.

Se por um lado tem-se a crescente busca da sociedade em práticas esportivas e a necessidade de realizar projetos sociais vinculados ao esporte, na tentativa de melhorar e evoluir o desenvolvimento humano e social, tem-se, por outro lado, o descaso de algumas autoridades, que detêm o poder para fazer esse eixo, esporte - políticas sociais - desenvolvimento humano, acontecer de fato.

Esse descaso ou falta de apoio dos governos, acontece devido à concepção política adotada pelos governos, como defendido por Casarotto, Rodrigues e Mazzocato (2012, p. 5-6),

[...]as políticas públicas sociais, entendidas como intervenções do Estado na formulação e implementação dos padrões de proteção social dos trabalhadores e da população como um todo, vêm sendo construídas em favor de um movimento privatista alimentado pela doutrina neoliberal, em que as conquistas sociais são desmontadas para dar conta das exigências do mercado que se impõem como valor sagrado e força absoluta. Algumas evidências cotidianas nacionais e internacionais argumenta-se que as atuais políticas públicas implantadas, tanto nos países de capitalismo avançado como nos países de capitalismo periférico, por estarem ancoradas na concepção neoliberal, não são efetivamente políticas sociais”.

Independentemente da concepção política adotada pelos governos, por se tratar de um direito resguardado por lei é dever dos governos Federal, Estadual e Municipal promoverem o acesso da sociedade a ele, bem como fornecer recursos para sua promoção.

## **2.2 Financiamento do esporte no Brasil**

O investimento por parte do poder público em esporte, assim como qualquer outra forma de utilização de dinheiro público, advém de dotações orçamentárias próprias, ou seja,

há orçamento específico para o financiamento de projetos e programas que promovam o esporte para os cidadãos. Segundo Carneiro et al. (2017, p. 2853),

O fundo público tem uma função integradora – que viabiliza a implementação das políticas sociais –, e outra diretamente econômica – de garantir as condições gerais de produção para reprodução ampliada do capital. No que tange ao esporte, aquela se evidencia no financiamento das políticas esportivas sobre o discurso da inclusão social, já esta, pelas garantias dadas pelo Estado para realização dos megaeventos esportivos [...].

Assim sendo, a matriz de financiamento do esporte no Brasil acontece por meio de leis e decretos que especificam quais as fontes de recursos serão utilizadas para este fim, como apresentado no Quadro 1:

Quadro 1- Fontes e subfontes de financiamento do esporte no Brasil (Continua)

<b>Fonte</b>	<b>Subfontes</b>	<b>Normativas</b>
Orçamentárias	- Recursos ordinários do orçamento federal para o ME	- Lei nº 4.320/1964; - Lei nº 9.649/1998, alterada pela MP nº 2.216-37/2001; - Portaria MPOG nº 42/1999
	- Recursos ordinários do orçamento federal de outras unidades orçamentárias	- Portaria MPOG nº 42/1999
	- Contribuições sobre concursos prognósticos e loterias	- Lei nº 9.615/1998 – Lei Pelé; - Lei nº 11.345/2006 – Lei da Timemania; - Lei nº 13.155/2015
Extraorçamentárias	- Repasses sobre concursos prognósticos e loterias	- Lei nº 9.615/1998 – Lei Pelé, alterada pelas Leis nº 12.395/2015 e nº 13.146/2015; - Decreto nº 7.984/2013; - Lei nº 11.345/2006 – Lei da Timemania; - Lei nº 13.155/2015
	- Patrocínios dos órgãos e entidades da administração federal	- Decreto nº 6.555/2008
	- Contribuição sobre salários e transferências de atletas profissionais pagos pelas entidades de prática esportiva para assistência social e educacional da categoria	- Lei nº 9.615/1998 – Lei Pelé, incluído pela Lei nº 12.395/2011

Quadro 1- Fontes e subfontes de financiamento do esporte no Brasil (Conclusão)

<b>Fonte</b>	<b>Subfontes</b>	<b>Normativas</b>
Gastos tributários	- Desoneração das entidades recreativas sem fins lucrativos	- Contribuição Federal 1988; - Lei nº 9.532/1997; - Medida Provisória 2.158-35/2001
	- Isenção fiscal de patrocínios e doações de pessoas físicas e jurídicas no apoio direto ao esporte	- Lei nº 11.438/2006 – Lei de Incentivo ao Esporte, alterada pelas Leis nº 11.472/2007 e nº 13.155/2015
	- Desonerações tributárias voltadas à realização dos grandes eventos esportivos	- Lei nº 12.780/2013 alterada pela Lei nº 13.265/2016; - Lei 12.350/2010 - Lei 12.663/2012 – Lei Geral da Copa
	- Isenção de tributos nas importações de bens recebidos como premiação em evento esportivo realizado no exterior e de bens e materiais consumidos, distribuídos ou utilizados em evento esportivo no Brasil	- Lei nº 11.488/2007; - Decreto nº 6.759/2009, alterado pelo Decreto nº 7.213/2010
	- Isenção de impostos na importação de equipamentos e materiais esportivos	- Lei nº 10.451/2002, alterado pelas leis nºs 11.116/2005, 11.827/2008 e 12.649/2012

Fonte: Adaptado de Carneiro, Pereira, Teixeira, Matias e Mascarenhas (2017, p. 2855)

Como visto no quadro apresentado, o financiamento do esporte no Brasil deriva de três fontes: orçamentárias, extraorçamentárias e gastos tributários, todas estas asseguradas por legislação vigente à época de sua confecção. Assim sendo, a matriz de financiamento é distribuída da seguinte forma, de acordo com o levantamento feito por Carneiro et al. (2017, p. 2855), com base nos dados do SIGA Brasil (E-SIC), Portal de Loteria da CEF, Relatórios contábeis da FAAP e FENAPAF, e Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal, analisando-se o período entre 2004 - 2015:

- Orçamentárias: 56%, somando o total de R\$ 16,48 bilhões de reais, sendo a maior fonte de recursos para o esporte;
- Extraorçamentárias: 23%, somando o total de R\$ 6,79 bilhões de reais; e
- Gastos Tributários: 21%, somando o total de R\$ 6,39 bilhões de reais.

### 2.3 Repasses de recursos para o Ministério do Esporte nos últimos anos

A seguir serão apresentados os dados constantes na Lei Orçamentária Anual – LOA, que demonstram os valores repassados ao Ministério do Esporte nos últimos anos, antes de sua junção ao Ministério da Cidadania, no ano de 2019. Por meio da tabela abaixo é possível fazer um comparativo entre os valores orçados para cada ano, bem como os valores executados e os valores pagos em cada exercício. Por valores aprovados, entendem-se aqueles que foram orçados na LOA do respectivo exercício, por valores executados, aqueles que de fato foram entregues pelo fornecedor e por valores pagos, o efetivo desembolso para quitação da despesa (SIGA BRASIL, 2018).

Tabela 1 – Repasses ao Ministério do Esporte nos últimos quatro anos

<b>ANO</b>	<b>APROVADO (em R\$ bilhões)</b>	<b>EXECUTADO (em R\$ bilhões)</b>	<b>PAGO (em R\$ bilhões)</b>
2015	3,3	2,1	2,0
2016	1,7	1,4	1,9
2017	1,4	1,3	0,84
2018	1,3	1,3	0,91

Fonte: Do autor (2021), com base nos dados do Portal Siga Brasil

Analisando os dados expostos na tabela, dois pontos se destacam. O primeiro refere-se à redução significativa dos valores aprovados na LOA a cada exercício. Um fator que pode explicar essa queda do ano de 2015 para os demais é o alto investimento feito na realização das Olimpíadas Rio 2016. O segundo ponto que os dados revelam, é a diferença entre os valores executados e os valores pagos, subentende-se que ficaram valores sem pagar, configurando assim como restos a pagar para o próximo exercício.

### 3 METODOLOGIA

Esta pesquisa possui natureza qualitativa e pode ser caracterizada como exploratória, pois, “tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses” (GIL, 2002, p. 41), e descritiva, por sua busca em identificar e sistematizar os principais benefícios, limitações e externalidades associados ao investimento público em esportes no Brasil.

Para o alcance de tal objetivo, realizou-se uma revisão sistemática da literatura científica nacional acerca da temática. Tal método de pesquisa tem como propósito “traçar uma análise sobre o conhecimento já construído em pesquisas anteriores sobre um determinado tema” (BOTELHO, CUNHA E MACEDO, 2011, p. 127).

A pesquisa foi operacionalizada através da identificação e seleção de artigos científicos nas bases de dados *Scopus*, *Web of Science* e *Science Direct*. Considerando-se o objeto de estudo – os benefícios, as limitações e as externalidades do investimento público em esportes no Brasil – optou-se pela seleção de trabalhos pertinentes à área de ciências sociais aplicadas, exclusivamente publicados em língua portuguesa. As buscas foram realizadas entre 03/08/2020 e 07/08/2020, sendo selecionados os artigos publicados até 03/08/2020. Optou-se pela não determinação de um filtro de data inicial para seleção de trabalhos, de modo a possibilitar a identificação de possíveis evoluções na abordagem da temática ao longo do tempo.

Para a pesquisa, utilizaram-se termos que se aproximassem ao máximo do assunto abordado, como: história do esporte, políticas públicas, financiamento em esportes, projetos sociais e esportes, políticas sociais e práticas esportivas. As *strings* de busca utilizadas para identificação das obras são apresentadas na Tabela 2.

Tabela 2 – *Strings* de busca e bases indexadoras utilizadas na pesquisa (Continua)

<b>Strings</b>	<b>Base de Dados</b>
ALL=(esporte* OR "práctic* esportiv*") AND ALL=("polític* públic*" OR "investment*" OR "projeto* socia*" OR "polític* socia*" OR "história")	<i>Web of Science</i>
(esporte* OR "práctic* esportiv*") AND ("polític* públic*" OR "investment*" OR "projeto* socia*" OR "polític* socia*" OR "história")	<i>Scopus</i>

Tabela 2 – *Strings* de busca e bases indexadoras utilizadas na pesquisa (Conclusão)

Strings	Base de Dados
(esporte OR "prática esportiva") AND ("política pública" OR "investimento" OR "projeto social" OR "política social" OR "história")	Science Direct

Fonte: Do autor (2021)

O resultado dessa primeira etapa consistiu na identificação de duzentos e trinta e quatro publicações que compartilharam do mesmo tema. Essas publicações foram exportadas para o EndNote Web, sistema de gerenciamento de referências, para serem processadas e filtradas, na expectativa de restarem apenas as mais relevantes para o enriquecimento do estudo abordado. Em seguida, procedeu-se ao refinamento das obras encontradas, com o intuito de selecionar aquelas pertinentes ao objetivo do trabalho, enfatizando os benefícios, as limitações e as externalidades referentes ao investimento público em esporte no Brasil.

O critério de inclusão/exclusão ocorreu dividindo as obras coletadas em quatro pastas diferentes. Na primeira foram colocadas todas as obras sem distinção alguma, a partir desta criou-se uma segunda pasta para serem alocadas aquelas que foram duplicadas, ou seja, coletadas mais de uma vez. Na terceira pasta constaram as obras que foram eliminadas após análise dos seus resumos e temas, constatando que estas não agregaram conhecimento a este trabalho. Por último, restaram dezessete referências, que foram alocadas em uma quarta pasta, denominada Referências Finais, e estas foram analisadas minuciosa e criteriosamente, através de leitura crítica do seu conteúdo integral, optando ao final da análise por aquelas que focaram no processo de investimento público em esportes no Brasil, destacando quais setores receberam maior repasse. O processo utilizado para seleção das referências é ilustrado na Figura 1.

Figura 1 – Processo de inclusão/exclusão das referências coletadas (Continua)

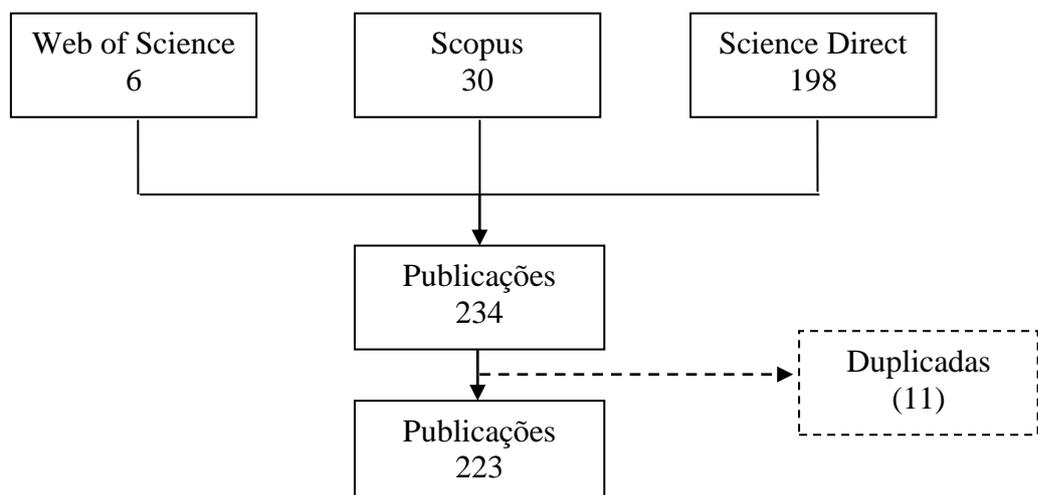
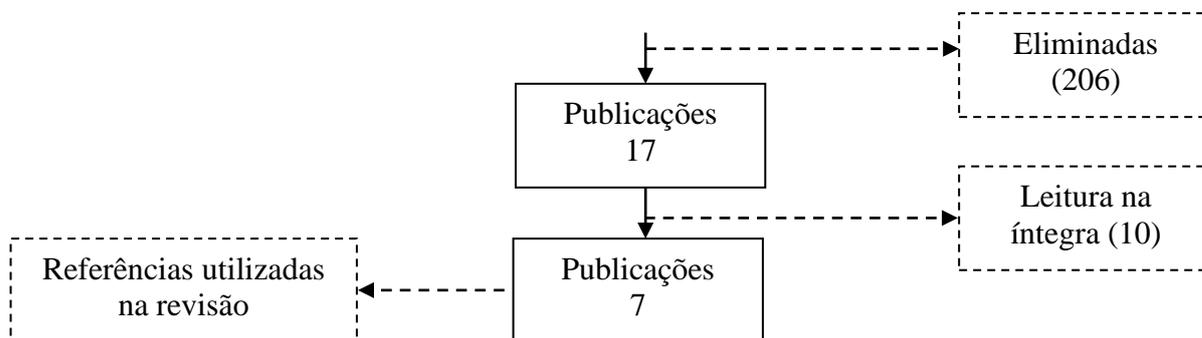


Figura 1 – Processo de inclusão/exclusão das referências coletadas (Conclusão)



Fonte: Do autor (2021)

Abordaram-se as três esferas do poder nacional, destacando a forma como elas fomentam (ou não) as práticas esportivas, fazendo valer o direito do cidadão de acesso a elas, como também a matriz de financiamento do esporte no Brasil, destacando as bases orçamentárias que compõem o repasse dos recursos destinados ao esporte.

Os artigos selecionados, quais sejam: Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no Governo Lula (ATHAYDE; MASCARENHAS; SALVADOR, 2015); Orçamento do esporte no governo Dilma: a primazia dos interesses econômicos e o direito escanteado (CARNEIRO; PEREIRA; TEIXEIRA; HÚNGARO; MASCARENHAS, 2018); (Re) pensando as políticas públicas de esporte e lazer: a sociogênese do subcampo político/burocrático do esporte e lazer no Brasil (STAREPRAVO; MARCHI JÚNIOR, 2015); Relações estatais e escolhas governamentais no esporte brasileiro: entre o direito e a (pequena) política (TONIETTII; ATHAYDE, 2018) e Investimento na função desporto e lazer (FDL) dos municípios de Pernambuco no ano de 2013 por níveis de dependência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (SANTOS; MENEZES; LIMA, 2018), foram coletados através de pesquisa no *Science Direct* e os artigos Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil: uma proposta teórico-metodológica de análise (STAREPRAVO; SOUZA; MARCHI JÚNIOR, 2011) e Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil e em Portugal: a gestão do conhecimento em foco (TAVARES; SHWARTZ, 2014), coletados através do *Scopus* foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo qualitativa e categorial de grade fechada, pois neste tipo de análise “[...] identificam-se categorias de análise, conforme vão surgindo ao pesquisador. Procedem-se então um rearranjo das categorias durante o andamento da pesquisa. São estabelecidas categorias finais de análise” (BASTOS et al., 2019, p. 26.307), sendo definidas três categorias de análise: a)

benefícios decorrentes do investimento público em esportes; b) limitações ao investimento público em esportes; c) externalidades ao investimento público em esportes.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1 Caracterização dos trabalhos selecionados

A pesquisa resultou na coleta de 234 obras que apresentaram alguma referência com o tema abordado, dentre as quais foram selecionadas para embasar o estudo feito àquelas que se destacaram pela relevância e proximidade com o objetivo deste trabalho. No Quadro 2 estão sintetizadas essas obras, de modo a enfatizar suas principais características.

Quadro 2 – Síntese das obras selecionadas (Continua)

<b>TÍTULO DA OBRA</b>	<b>ANO DE PUBLICAÇÃO</b>	<b>AUTORES</b>	<b>PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS</b>
Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no Governo Lula	2015	ATHAYDE, Pedro; MASCARENHAS, Fernando; SALVADOR, Evilásio	- Existência de programas que utilizam recursos públicos; - Distribuição instável dos recursos públicos entre os programas no setor de esporte; - Priorização do esporte de alto rendimento.
Orçamento do esporte no governo Dilma: a primazia dos interesses econômicos e o direito escanteado	2018	CARNEIRO, Fernando Henrique da Silva; PEREIRA, Cláudia Catarino; TEIXEIRA, Marcelo Resende; HÚNGARO, Edson Marcelo; MASCARENHAS, Fernando	- Direcionamento dos gastos orçamentários com o setor de esporte; - Limites para efetivação de gastos orçamentários; - Priorização com gastos em infraestrutura de grandes eventos do esporte de alto rendimento.
Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil e em Portugal: a gestão do conhecimento em foco	2014	TAVARES, Giselle Helena; SHWARTZ; Gisele Maria	- Comparação das políticas públicas em esporte do Brasil e de Portugal; - Aproximação de Campus Universitário com o Ministério do Esporte para promoção da prática esportiva.

Quadro 2 – Síntese das obras selecionadas (Conclusão)

<b>TÍTULO DA OBRA</b>	<b>ANO DE PUBLICAÇÃO</b>	<b>AUTORES</b>	<b>PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS</b>
(Re) pensando as políticas públicas de esporte e lazer: a sociogênese do subcampo político/burocrático do esporte e lazer no Brasil	2015	STAREPRAVO, Fernando Augusto; MARCHI JÚNIOR, Vanderley	- Disputas político/burocráticas no campo das políticas públicas e sociais no que tange o subcampo esporte e lazer
Relações estatais e escolhas governamentais no esporte brasileiro: entre o direito e a (pequena) política	2018	TONIETTI, Diego Ferreira; ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone	- Interferência política e a prática clientelista nos convênios entre unidades federativas e partidos políticos para com prefeituras municipais.
Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil: uma proposta teórico-metodológica de análise	2011	STAREPRAVO, Fernando Augusto; SOUZA, Juliano de; MARCHI JÚNIOR, Wanderley	- Análise e reflexão de especialistas no campo das políticas públicas em esporte e lazer.
Investimento na função desporto e lazer (FDL) dos municípios de Pernambuco no ano de 2013 por níveis de dependência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	2018	SANTOS, Edmilson Santos dos; MENEZES, Vilde Gomes de; LIMA, Ezer Wellington Gomes	-Relação de investimento por meio da FDL e FPM no âmbito municipal.

Fonte: Do autor (2021)

#### 4.2 Benefícios, Limitações e Externalidades

Os resultados apurados após análise das referências levantadas estão apresentados no quadro a seguir. Optou-se por dividi-los em três categorias: benefícios, limitações e externalidades. Na coluna benefícios foram destacados os principais pontos positivos relacionados ao investimento público em esporte, às políticas públicas em esporte e ao orçamento federal para o setor de esporte. Quanto às limitações, enfatizaram-se os pontos negativos que restringem o acesso da sociedade ao esporte, considerando a má distribuição e

administração dos recursos deste setor. À categoria externalidades foram associadas as consequências relacionadas ao não investimento público em esporte.

Quadro 3 – Resultado das categorias identificadas nas obras selecionadas (Continua)

<b>REFERÊNCIA</b>	<b>BENEFÍCIOS</b>	<b>LIMITAÇÕES</b>	<b>EXTERNALIDADES</b>
ATHAYDE, MASCARENHAS e SALVADOR (2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação do Ministério do Esporte (ME);</li> <li>- Reconhecimento constitucional do esporte e lazer como direitos sociais;</li> <li>- Elaboração de programas sociais pelo ME;</li> <li>- Priorização destes programas na alocação de recursos financeiros;</li> <li>- Criação da Política Nacional de Esporte;</li> <li>- Estruturação ministerial em três secretarias;</li> <li>- Priorização de investimento para desporto educacional;</li> <li>- Considerável priorização do PST, responsável pelo fomento e difusão do esporte educacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Esporte visto como direito de segunda ordem;</li> <li>- Desatenção e descaso governamental ao atendimento das demandas sociais;</li> <li>- Financiamento atípico dos grandes eventos esportivos;</li> <li>- Falta de execução mínima garantida por lei;</li> <li>- Não consumação da Política Nacional de Esporte;</li> <li>- Desrespeito à alocação de recursos para o esporte e lazer;</li> <li>- Falta de padrão de destinação dos recursos públicos para os programas de esporte e lazer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação tardia da pasta ministerial;</li> <li>- Priorização de alguns setores em função das prioridades sociais;</li> <li>- Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU).</li> </ul>

Quadro 3 – Resultado das categorias identificadas nas obras selecionadas (Continua)

<p>CARNEIRO et al. (2018)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Função integradora do esporte como política social;</li> <li>- Criação do ME para desenvolver programas sociais esportivos;</li> <li>- Garantia constitucional do esporte como direito;</li> <li>- Crescimento percentual do esporte em relação ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS);</li> <li>- Reconhecimento constitucional da prioridade com esporte educacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inflexão dos recursos para grandes eventos esportivos;</li> <li>- Priorização do esporte de alto rendimento no pelo Governo Lula;</li> <li>- Recursos do Desporto e Lazer comprometidos com interesses financeiros no Governo Dilma;</li> <li>- Maioria dos recursos para os grandes eventos e infraestrutura;</li> <li>- Esporte no Governo Dilma colocado como funcional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comprometimento do PPA 2012-2015 por Restos a pagar (RP).</li> <li>- Favorecimento de conglomerados econômicos e interesses das classes dominantes.</li> </ul>
<p>TAVARES e SCHWARTZ (2014)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parcerias entre poder público e Universidades para criação dos centros pesquisa e excelência do esporte;</li> <li>- Confirmação constitucional do esporte e lazer como direitos;</li> <li>- Universalização do esporte e lazer e promoção da inclusão social;</li> <li>- Criação de iniciativas de fomento do esporte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Esporte não é entendido como prioridade orçamentária;</li> <li>- Distanciamento das instituições de fomento quanto ao esporte.</li> </ul>	

Quadro 3 – Resultado das categorias identificadas nas obras selecionadas (Continua)

<p>STAREPRAVO e MACHI JÚNIOR (2015)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autonomia da sociedade para se organizar esportivamente;</li> <li>- Consolidação no Estado Novo do esporte como prática social;</li> <li>- Nova mentalidade quanto ao esporte na época;</li> <li>- Esporte propulsor da educação e futuro da juventude brasileira;</li> <li>- Estado Novo transforma o esporte em força da nação;</li> <li>- Decreto-Lei 3.199;</li> <li>- A legislação federal disciplinou as atividades do desporto profissionalizado;</li> <li>- Hegemonia do esporte com a ideia de modernidade e progresso;</li> <li>- Natureza do esporte: amizade, companheirismo, descontração e apelo popular.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A intervenção lenta do Estado;</li> <li>- Esporte utilizado na centralização do poder e formação da identidade nacional;</li> <li>- A institucionalização do esporte foi burocratizada e política;</li> <li>- O esporte não foi oficializado como direito social;</li> <li>- Direito ao esporte através de clientelismo, utilitarismo e assistencialismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disputa de poder no campo esportivo;</li> <li>- Burocratização da vida esportiva.</li> </ul>
<p>TONIETTII e ATHAYDE (2018)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação do ME;</li> <li>- Garantia constitucional do acesso à prática esportiva;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimento asfixiado das áreas sociais;</li> <li>- Disparidade de convênios entre ME e prefeituras municipais de base governamental;</li> <li>- Preferências de parcerias por estados e região de maior capacidade de mobilização de recursos públicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cenário restritivo comprometendo a garantia dos direitos de cidadania.</li> </ul>

Quadro 3 – Resultado das categorias identificadas nas obras selecionadas (Conclusão)

STAREPRAVO, SOUZA e MARCHI JÚNIOR (2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsabilidade do Estado garantir direitos e deveres dos cidadãos;</li> <li>- As áreas sociais de são direitos mínimos e universais;</li> <li>- Nas políticas sociais estão as políticas de esporte e lazer.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rivalidades e/ou solidariedade entre os agentes das políticas públicas;</li> <li>- Prioridade de certas áreas em detrimento do esporte;</li> <li>- Financiamento irrisório ao esporte.</li> </ul>
SANTOS, MENEZES E LIMA (2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Efetivação do esporte como direito de todos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inação dos gestores públicos quanto ao investimento em políticas públicas de esporte e lazer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de definição de competências entre os entes federados para gerir essa matéria.</li> </ul>

Fonte: Do autor (2021)

É possível notar que, a partir de uma relação entre os autores destacados, é praticamente unânime entre eles a importância do esporte ao bem-estar da sociedade como também a necessidade de uma boa gestão dos recursos públicos destinados a essa área, uma vez que eles reforçam a mesma prerrogativa defendida por este trabalho, de que existem leis que garantem destinação de recursos para este subcampo das políticas públicas.

#### 4.2.1 Benefícios

Historicamente o esporte no Brasil surge da iniciativa da sociedade de se organizar esportivamente, decorrente da influência dos imigrantes europeus que aqui chegaram ao início do século XX. Contudo, apenas a partir da instituição do Estado Novo, na década de 30, é que esta prática se destaca, devido a uma nova mentalidade de modernidade e progresso que esse novo governo desejou implantar no país, elevando o esporte a nível internacional, para ressaltar a força da nação brasileira. Essa intervenção estatal culminou com a promulgação do já citado Decreto-Lei nº 3.199, primeira iniciativa legal para disciplinar as atividades do desporto profissionalizado e para consolidar o esporte como prática social e de atuação do poder público (STAREPRAVO; MARCHI JUNIOR, 2015).

Corroborando com essa ideia de intervenção estatal na garantia dos direitos sociais, Starepravo, Souza e Marchi Júnior (2011) consideram como responsabilidade do Estado

garantir os direitos e deveres dos cidadãos e que estes direitos estão intimamente ligados às áreas sociais de bem-estar, que são direitos mínimos e universais da sociedade, e às políticas de esporte e lazer.

Contudo, após esta primeira tentativa de legitimar e estatizar o acesso da sociedade às práticas esportivas, o Brasil passou por um período em que pouco se abordou a obrigação do Estado na promoção dos direitos sociais. Tal temática voltou a receber atenção apenas com a formulação e promulgação de uma nova Constituição Federal, a qual visou garantir o acesso da sociedade a direitos mínimos para uma vida digna. A partir dessa nova Constituição Federal o esporte foi consolidado como direito do cidadão, conforme destacam Athayde et al. (2015) e Santos et al. (2018).

Apesar dessa abertura legal para a garantia desse direito à sociedade, foi apenas com a criação do Ministério do Esporte (ME), no ano de 2003, que de fato foram propostas políticas públicas para o acesso e desenvolvimento da prática esportiva no Brasil. O ME foi criado com a prerrogativa de elaborar programas sociais, através de uma política nacional de esporte que promovesse a universalização desta prática e a inclusão social. Para tanto, foram estruturadas algumas secretarias, tais como Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR), Secretaria Nacional do Esporte Educacional (SNEE) e Secretaria de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL), que priorizaram a elaboração e prática dos programas sociais Esporte e Lazer na Cidade (PELC) e Segundo Tempo (PST). Estes programas visaram uma maior alocação dos recursos disponíveis no orçamento federal (ATHAYDE et al., 2015).

Ainda sobre o orçamento federal disponível para o ME, este prevê que os recursos sejam alocados priorizando o esporte educacional, como destacado por Carneiro et al. (2018) e defendido por Starepravo e Marchi Júnior (2015). Reforçando este disposto, Tavares e Schwartz (2014) lembram que uma das iniciativas foi a criação de centros de pesquisa e excelência do esporte como os Centros de Excelência Esportiva (CENESP) e Centros de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer (CEDES) para o estudo e aperfeiçoamento tanto no que tange aos atletas como a recreação e lazer.

Tais iniciativas representaram a considerável valorização do esporte e de programas sociais como o Segundo Tempo, que foi criado para estimular ações sociais e fomentar a prática esportiva educacional, estimulando, assim o crescimento do esporte em relação ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (ATHAYDE et al., 2015; CARNEIRO et al., 2018).

São numerosos os benefícios que a prática esportiva pode ocasionar para a sociedade, se forem consolidados por ações governamentais efetivas, conforme destacado nos trabalhos

consultados. Apesar de todos os pontos positivos destacados, nos tópicos a seguir é possível perceber que apesar de o Brasil ter muitos meios para implementar políticas públicas no âmbito esportivo, a realidade que se mostrou e que se mostra atualmente é bem diferente daquela que um dia foi pensada no momento da promulgação da Constituição Federal de 1988.

#### **4.2.2 Limitações**

Como visto, as primeiras iniciativas por parte do Estado para regular a prática esportiva aconteceram ainda na primeira metade do século XX, com a instituição do Estado Novo. Contudo Starepravo e Marchi Júnior (2015) retratam que tal intervenção estatal se deu de forma lenta e que, apesar do esporte ter sido considerado como prática social, ele não foi oficializado como direito social. Cabe ressaltar que o segundo se difere do primeiro por haver um ordenamento jurídico o regulamentando. Ainda segundo os autores, o esporte durante esse período foi institucionalizado por burocratas, sem a participação da sociedade, sendo utilizado para centralizar o poder e influenciar na identidade nacional. Por essa razão, os autores destacam que o direito ao esporte era permeado por práticas escusas à administração pública, a saber: clientelismo, utilitarismo e assistencialismo. Dando um salto na cronologia, Tonietti e Athayde (2018) reforçam que tais práticas podem ter acontecido recentemente no Governo Lula, em que os autores observaram, a partir de levantamentos estatísticos e comparações, a disparidade de convênios fechados entre o ME e prefeituras municipais de base partidária do governo em questão, assim como considerável preferência destas parcerias com estados e regiões onde se teve maior mobilização para arrecadação de recursos.

Apesar de este trabalho não ter o objetivo de dar ênfase a governos específicos, bem como partidos governantes, é preciso ressaltar que tanto durante o mandato do presidente Lula, como da presidenta Dilma, de acordo com Athayde et al. (2015) a priorização das ações relacionadas à prática esportiva foram direcionadas para a promoção de grandes eventos esportivos, como Pan e Parapan Americano 2007, Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas Rio 2016, onde houve um financiamento atípico para estas ações. Carneiro et al. (2018) também enfatizam esta disparidade, ressaltando a inflexão e o direcionamento dos recursos para estes eventos em tais governos. Esta disparidade contradiz o disposto no caput do artigo 217 da Constituição Federal, que legitima o amplo acesso de cada cidadão às práticas esportivas, independente de serem formais ou informais (BRASIL, 2015).

Esta diferenciação ou preferência por certas aplicações destes recursos nos leva a entender que a falta de uma execução mínima garantida por lei direciona à não consumação de uma política nacional de esportes, que visava em primeiro momento a garantia e a promoção do esporte educacional, como destacado pela Constituição Federal (ATHAYDE et al., 2015). Ou seja, durante o período de organização e preparação que precedeu esses grandes eventos houve incoerência quanto à destinação dos recursos federais, o que nos induz a pensar se foi ou não respeitado o disposto constitucional que garante o acesso da sociedade ao esporte.

Além dessa destinação dos recursos federais preferencialmente aos grandes eventos, Carneiro et al. (2018) e Tonietti e Athayde (2018) destacam que durante o governo Dilma, o esporte foi colocado como funcional, na tentativa de acumular capital para ser utilizado na composição do superávit primário e quitação da dívida pública, asfixiando os recursos para as áreas sociais e comprometendo o financiamento do esporte.

Levando em consideração todas as questões levantadas, se faz necessário destacar dois pontos: a) desatenção, descaso e inação dos gestores públicos quanto à necessidade de realização de investimentos em esporte e lazer; b) não entendimento do esporte como prioridade orçamentária e incapacidade de se estabelecer um padrão de destinação dos recursos públicos às áreas de esporte e lazer. Tais constatações reforçam o cenário histórico de que o esporte no Brasil é tido como de segunda ordem (TAVARES e SCHWARTZ, 2014; ATHAYDE et al., 2015; SANTOS et al., 2018).

### **4.2.3 Externalidades**

Depois de levantados os benefícios e limitações decorrentes do investimento público em esportes, pôde-se apurar que as externalidades de todo esse processo foram as mais desejáveis. Ainda no início, quando o Estado optou por intervir na organização do esporte, Starepravo e Marchi Júnior (2015) mostram que devido à burocratização dessa intervenção houve uma disputa pelo poder e controle deste meio, sobressaindo os interesses “coletivos”. O termo coletivo aqui citado merece destaque, por apesar de etimologicamente representar a coletividade, o geral, ao ser citado pelos autores assumiu o papel de representar apenas certo grupo, que detinham o controle das ações relacionadas ao esporte.

Tal prática ainda é notada nos dias atuais, pois, segundo Carneiro et al. (2018, p. 349), “o gasto com esporte favoreceu conglomerados econômicos em detrimento de garantir o

direito ao esporte, foram na direção contrária ao que deveria ser priorizado em uma política esportiva” e “se manteve o atendimento aos interesses das classes dominantes”. Reforçando essa ideia, temos nos estudos de Starepravo et al. (2011) que práticas como essas geram por muitas vezes rivalidades e/ou solidariedades entre os agentes das políticas públicas de acordo os objetos em disputa dessas classes.

Muito se esperou da atuação do Estado com relação às políticas públicas no cumprimento dos direitos sociais após a promulgação do Constituição Federal de 1988. Quanto à promoção do esporte e lazer, como visto este ganhou maior importância apenas com a criação do Ministério do Esporte, em 2003, ou seja, temos aí um período de uma década e meia de atraso na prestação desses serviços à população. Quanto a esse atraso, Athayde et al. (2015) mencionam a criação tardia do ME, o que pode ter afetado direta ou indiretamente na criação de uma cultura que promove o financiamento do esporte, assim como no efetivo repasse de recursos a essa área.

Ao criar a pasta ministerial, o indicativo foi de que a partir dessa iniciativa o esporte de fato teria o reconhecimento merecido, respeitando o direito do cidadão de ter acesso a esporte e lazer; porém, as ações deste órgão se mostraram contrárias ao que foi inicialmente pretendido. A prerrogativa de dar aporte financeiro prioritário ao esporte educacional foi derrubada, ou ao menos sobreposta pelo interesse de aplicar os recursos dessa área na execução de grandes eventos esportivos. Concordando com esse argumento, Athayde et al. (2015) apoiado por Starepravo et al. (2011) confirmam que houve uma maior priorização de alguns setores em detrimento de outros, resultando no menor investimento para o esporte educacional e o lazer.

Consequências dessas ações são citadas por Athayde et al. (2015) ao dizerem que os gastos excessivos com esses grandes eventos se tornaram alvos de auditoria por parte do Tribunal de Contas da União (TCU), que detectou algumas irregularidades, mas tal processo foi arquivado posteriormente. Esses gastos excessivos também foram alvos de estudo de Carneiro et al. (2018), que apuraram que as ações pretendidas no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 ficaram comprometidas pelas despesas decorrentes dos relevantes gastos com os eventos de alto rendimento, que não puderam ser pagas no exercício referente a elas, as quais são denominadas de Restos a Pagar (RP).

Em suma, diante de todas essas circunstâncias, pôde-se notar que esse cenário restritivo do Estado, de aplicar um financiamento irrisório ao esporte, em especial ao esporte educacional, compromete a garantia dos direitos de cidadania da população (Starepravo et al.,

2011; Tavares e Schwartz, 2014; Tonietti e Athayde, 2018). Notam-se também as dificuldades decorrentes da falta de definição de competências entre os entes federados para gerir essa matéria, do financiamento do esporte e lazer no Brasil (Santos et al., 2018).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos resultados apresentados foi possível notar que desde as primeiras movimentações políticas na década de 1940, o esporte e sua concepção como direito social do cidadão não foram assegurados à população em sua totalidade.

O presente estudo procurou relacionar, em um contexto histórico, como foi abordado o investimento público em esporte no Brasil. Apesar de não ter sido o ponto central do estudo, foi necessário construir a cronologia da história do esporte para deixar claro que nem sempre ele foi assegurado aos cidadãos, passando a ser considerado um direito social apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O objetivo principal de estabelecer quais os benefícios, limitações e externalidades que o investimento público em esporte proporciona à sociedade foi logrado com sucesso. Os benefícios destacados ressaltaram a necessidade de se investir em esporte, bem como a destinação de um orçamento específico a esta área. O quesito limitações enfatizou o acesso restrito da sociedade ao esporte como direito social e a má distribuição dos recursos deste setor. Por fim, nas externalidades predominaram as consequências relacionadas ao investimento, ou ausência dele, no setor de esporte.

Apesar de ser um tema relacionado a tantas outras áreas, a maior dificuldade encontrada para confecção e embasamento deste trabalho, foi encontrar obras que retratem a realidade do investimento público no esporte brasileiro, por essa razão a metodologia se resumiu a apenas alguns autores que apresentaram em seus estudos materiais suficientes para fomentar o presente trabalho. Contudo, sugere-se que, a partir deste, outros estudos possam ser realizados com expectativa de evidenciar o debate acerca da importância de garantir à população o acesso a esse direito. Espera-se também que outros estudos destaquem a atual situação dos investimentos nessa área, uma vez que o Ministério do Esporte, principal órgão regulamentador destes investimentos, foi unificado e subsidiado a outro Ministério, como mostrado neste trabalho.

Portanto, na expectativa de dar continuidade ao conhecimento gerado por este trabalho, indica-se que outros futuros estudos retratem, por exemplo, a relação entre o baixo investimento e as externalidades encontradas pelos autores, ou ainda o legado econômico e social deixado pelos grandes eventos esportivos a que o Brasil sediou, levando em consideração o alto investimento feito para sua realização.

## REFERÊNCIAS

- ATHAYDE, P.; MASCARENHAS, F.; SLAVADOR, E. **Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no Governo Lula**. 1. ed. Revista Brasileira de Ciências do Esporte, 2015. Vol. 37, p. 2-10.
- BASTOS, M. H. R.; OLIVEIRA, U. R. de; SOUZA, T. C. de R.; SANTOS, R. F. dos; LAGO, M. M. do. **Análise de discurso e Análise de Conteúdo: Um levantamento de suas aplicações nas ciências aplicadas membros da Administração**. 11. ed. Curitiba, Braz. J. of Develop., 2019. Vol. 5, p. 26301-2632.
- BOTELHO, L. L. R.; CUNHA, C. C. de A.; MACEDO, M. **O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais**. 11. ed. Belo Horizonte, Revista Gestão e Sociedade, 2011. Vol. 5, p. 121-136.
- CARNEIRO, F. H. S.; PEREIRA, C. C.; TEIXEIRA, M. R.; HÚNGARO, E. M.; MASCARENHAS, F. **Orçamento do esporte no governo Dilma: a primazia dos interesses econômicos e o direito escanteado**. 41. ed. Revista Brasileira de Ciência do Esporte, 2018. Vol. 4, p. 343-349.
- CARNEIRO, F. H. S.; PEREIRA, C. C.; TEIXEIRA, M. R.; MATIAS, W. B.; MASCARENHAS, F. **A matriz de financiamento público do Esporte no Brasil**. XX CONBRCE, VII CONICE, 2017. Disponível em: <http://congressos.cbce.org.br/index.php/conbrace2017/7conice/paper/viewFile/8868/5291>. Acesso em: 29 de abr. 2020.
- CASAROTTO, V. J.; RODRIGUES, M. V.; MAZZOCATO, A.P.F. **Política no Esporte**. UFSM, 2012. Disponível em: [http://w3.ufsm.br/senafe/senafe2012/Anais/Eixo\\_5/Veronica\\_Jocasta\\_Casarotto.pdf](http://w3.ufsm.br/senafe/senafe2012/Anais/Eixo_5/Veronica_Jocasta_Casarotto.pdf). Acesso em: 04denov. 2019.
- CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988, Planalto 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 6 nov. 2019.
- GIL, Antônio Carlos, 1946. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.
- KRAVCHYCHYN, C.; SOUZA, J. de; STAREPRAVO, F. A.; BARBOSA-RINALDI, I. P.; OLIVEIRA, A. A. B. de. **Projetos e programas sociais esportivos no Brasil: Antecedentes históricos e reflexividade social**. Revista de Revista da Journal of ALESDE, Biblioteca Digital de Periódicos, UFPR, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/alesde/article/view/59415>. Acesso em 29 de abr. 2020.
- NAÇÕES UNIDAS, 2014. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia-da-onu-lanca-programa-de-prevencao-a-criminalidade-pelo-esporte/>. Acesso em 30 de mar de 2020.
- NAÇÕES UNIDAS, 2014. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/esporte-pode-ser-poderoso-aliado-para-prevenir-e-combater-o-crime-diz-banco-mundial/>. Acesso em 04 de nov. de 2019.

SANTOS, E. S. dos.; MENEZES, V. G. de.; LIMA, E. W. G. **Investimento na função desporto e lazer (FDL) dos municípios de Pernambuco no ano de 2013 por níveis de dependência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)**. 1. ed. Revista Brasileira de Ciências do Esporte, 2018. Vol. 41, p. 34-40.

SIGA BRASIL, 2018. Disponível em: [http://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2FSigaBrasilPaineICidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&select=lbTemas,\\*000555\\*](http://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2FSigaBrasilPaineICidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&select=lbTemas,*000555*). Acesso em 24 de ago. 2020.

STAREPRAVO, F. A.; SOUZA, J. de.; JUNIOR, W. M. **Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Brasil: Uma Proposta Teórico- Metodológica de Análise**. 3. ed. Porto Alegre, Revista Movimento, 2011. Vol. 17, p. 233-251.

STAREPRAVO, F. A.; JÚNIOR, W. M. **(Re) pensando as políticas públicas de esporte e lazer: a sociogênese do subcampo político/burocrático do esporte e lazer no Brasil**. 1. ed. Revista Brasileira de Ciências do Esporte, 2015. Vol. 38, p. 42-49.

TAVARES, G. H.; SCHWARTZ, G. M.; **Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Brasil e em Portugal: a gestão do conhecimento em foco**. 4. ed. Revista de Educação Física/UEM, 4. trim. 2014. Vol. 25, p. 555-565.

TOMÉ, T. H.; VALENTINI, N. C. **Benefícios da atividade física sistemática em parâmetros psicológicos do praticante: um estudo sobre ansiedade e agressividade**. 2. ed. Maringá, Revista da Educação Física/UEM, 2. sem. 2006. Vol. 17, p. 123-130. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/RevEducFis/article/view/3350>. Acesso em: 30 de mar. de 2020.

TONIETTII, D. F.; ATHAYDE, P. F. A. **Relações estatais e escolhas governamentais no esporte brasileiro: entre o direito e a (pequena) política**. Revista Brasileira de Ciências do Esporte, 2018.

YOUNG, E. **A Islândia sabe como acabar com as drogas entre adolescentes, mas o resto do mundo não escuta**. EL País Internacional, 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/02/internacional/1506960239\\_668613.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/02/internacional/1506960239_668613.html). Acesso em: 04 de nov. 2019.