

O financiamento do esporte de alto rendimento no Brasil: uma análise do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” (2004-2011)

Elite sport funding in Brazil: an analysis of the program "Brazil in Elite Sport" (2004-2011)

CASTRO SBE, POFFO BN, SOUZA DL. O financiamento do esporte de alto rendimento no Brasil: uma análise do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” (2004-2011). **R. bras. Ci. e Mov** 2016;24(3):146-157.

Suêlen Barboza Eiras de Castro¹
Bianca Natália Poffo¹
Doralice Lange de Souza¹

¹Universidade Federal do Paraná

RESUMO: São raros os estudos sobre o financiamento do esporte no Brasil, o que dificulta o controle social dos investimentos públicos na área. O objetivo deste trabalho foi o de investigar a distribuição das dotações orçamentárias autorizadas e liquidadas entre as ações propostas e os órgãos federais envolvidos com o programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” de 2004 a 2011. Esta pesquisa foi de natureza quantitativa descritiva. Os dados foram coletados do Portal Siga Brasil e analisados com o auxílio do *Microsoft Office Excel (2007)* e *Statistical Package for the Social Sciences* (v. 22). Verificamos que os recursos orçamentários do programa apresentaram crescimento expressivo a partir de 2008 em decorrência da realização de grandes eventos esportivos e de um maior investimento nas demais ações governamentais para o esporte de alto rendimento. A realização de grandes eventos totalizou 65,5% dos recursos executados no programa e as demais ações somaram 34,5%. Apesar do aumento nos investimentos no esporte de alto rendimento, ações relativas à infraestrutura e ciência e tecnologia aplicadas ao esporte, bem como detecção de talentos e formação de atletas sofreram descontinuidades orçamentárias. A correção destas descontinuidades se constitui em um desafio para o desenvolvimento do esporte de alto rendimento no país.

Palavras-chave: Financiamento; Políticas públicas; Esporte; Brasil.

ABSTRACT: There are just a few studies on sports funding in Brazil, which hinders the social control of public investments in the area. Thus, the aim of this study was to investigate the distribution of authorized and executed budget among the planned actions and among the federal agencies involved with the program "Brazil in Elite Sport" from 2004 to 2011. This research was quantitative and descriptive. Data were collected in the "Portal Siga Brasil" and analyzed with the support of *Microsoft Office Excel (2007)* and *Statistical Package for Social Sciences* (v. 22). We found that the budgetary resources of the program showed significant growth from 2008 due to the hosting of major sporting events and increased investments in other government actions for elite sport. The major sports events amounted to 65.5% of the executed funds in the program. Other actions received 34.5% of these funds. Despite the increase of investments in elite sport, actions related to infrastructure and science and technology applied to sports, as well as the detection of sport talents and the training of athletes suffered budget discontinuities. The correction of these discontinuities constitutes a challenge to the development of elite sport in the country.

Key Words: Financing; Public policy; Sport; Brazil.

Recebido: 30/06/2015
Aceito: 03/04/2016

Introdução

O Brasil vive hoje um momento histórico no setor esportivo, uma vez que o país sediou e sediará grandes eventos esportivos como os XV Jogos Pan-americanos e Parapan-americanos (Rio 2007), V Jogos Mundiais Militares (Rio 2011), a Copa do Mundo de Futebol masculino da FIFA (Brasil 2014) e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos (Rio 2016). Estes eventos têm projetado o Brasil no cenário mundial e impactado os âmbitos esportivos, sociais, econômicos e políticos do país.

Desde o Pan 2007, as políticas públicas de esporte e lazer no país passaram a ser influenciadas pelo objetivo de projetar o país tanto na área do esporte como nos planos político e econômico^{1,2}. Tornar o Brasil uma potência esportiva mundial passou a ser uma das preocupações da política esportiva nacional e uma das metas do “Plano Decenal de Esporte e Lazer”. Este plano, elaborado a partir da III Conferência Nacional do Esporte (CNE) em 2010, teve como propósito a projeção do país entre os dez primeiros lugares nos Jogos Olímpicos de 2016³.

A busca pelo sucesso esportivo internacional e, especialmente, o olímpico não é uma exclusividade do governo brasileiro. Na busca pelo poder entre nações e pelo sucesso esportivo internacional, um número crescente de países têm focalizado e aumentado seus investimentos no esporte de alto rendimento^{4,5}. Este investimento é o princípio fundamental que Oakley e Green denominam de “*global sporting arms race*”⁶. De acordo com os autores, o sucesso esportivo pode ser alcançado a partir de um investimento estratégico no esporte de alto rendimento⁶.

No Brasil, a política pública para o esporte de rendimento encontra-se regulamentada pela Resolução nº 10 de 07 de março de 2006 e é desenvolvida a partir de um trabalho conjunto entre os órgãos federais, estaduais e municipais, Comitê Olímpico Brasileiro (COB), Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB) e outras entidades ligadas ao Sistema Nacional do Esporte. De acordo com a legislação brasileira, esta política visa o aperfeiçoamento dos níveis de competências administrativas e técnico-esportivas por meio de ações voltadas à “identificação do talento motor, ao pleno desenvolvimento das potencialidades esportivas dos atletas e paraatletas, a formação de recursos humanos e inclusive a etapa do pós-carreira atlética” a fim de propiciar a maximização de resultados esportivos e uma melhor perspectiva de vida aos atletas após o encerramento de suas carreiras⁷. Ainda de acordo com a legislação brasileira, o fomento do esporte de alto rendimento no país contará com recursos orçamentários e extraorçamentários. Os orçamentários se referem aos recursos de programas de trabalho dos orçamentos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Já os recursos extraorçamentários se referem aos recursos adquiridos por meio de fundos esportivos, incentivos fiscais, concursos de prognósticos, doações, patrocínios, entre outros⁸.

Dentre as diferentes entidades envolvidas com a promoção do esporte de alto rendimento no país, destaca-se o Ministério do Esporte (ME) e, mais especificamente, a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR). Criada em 2003, a SNEAR é composta pelo Departamento de Esporte de Base e de Alto Rendimento e pelo Departamento de Excelência Esportiva e Promoção de Eventos. Em meio a diferentes ações desenvolvidas por esta secretaria, destaca-se o programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”.

O programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” foi proposto em 2003 a partir da elaboração do Plano Plurianual (PPA)^a “Brasil de Todos: participação e inclusão” (2004-2007). Destinado a atletas de diversas modalidades esportivas de alto rendimento, seu objetivo inicialmente era o de aprimorar o desempenho de atletas brasileiros e promover a imagem do país no exterior⁹. A partir de 2008, com a implementação do PPA “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade” (2008-2011), o programa passou a se denominar “Brasil no Esporte de Alto Rendimento – Brasil Campeão”^b. As principais metas do programa são a melhoria do desempenho de atletas brasileiros, a promoção da imagem do país no exterior, e a democratização do acesso ao esporte de alto rendimento¹⁰.

Considerando que o programa acima citado se configurou como o principal programa de trabalho do governo federal para a promoção do esporte de alto rendimento no período de 2004 a 2011, o objetivo deste trabalho foi o de

investigar a distribuição das dotações orçamentárias autorizadas e liquidadas entre as ações propostas e os órgãos federais envolvidos com o programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” de 2004 a 2011.

As dotações autorizadas se referem ao total de créditos orçamentários da Lei Orçamentária Anual^c acrescido e/ou deduzido dos créditos adicionais e/ou bloqueios durante o exercício financeiro, correspondente ao período de um ano. As dotações autorizadas indicam o total que foi planejado para as ações. Já as dotações liquidadas correspondem às dotações orçamentárias autorizadas que foram empenhadas, verificadas e garantidas ao credor. As dotações liquidadas revelam o total que foi executado, ou seja, o que foi efetivamente gasto. Deste modo, esta investigação nos permitiu verificar quais as ações planejadas e executadas pelo governo federal neste programa, e quais os órgãos federais envolvidos com a implementação do mesmo.

O recorte temporal aqui proposto leva em consideração o período de implementação do programa em dois planos plurianuais (PPA) da esfera federal: “Plano Brasil de Todos: participação e inclusão” (2004-2007) e “Plano Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade” (2008-2011). A partir de 2012, com o PPA “Mais Brasil” (2012-2015), o programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” foi extinto e as ações voltadas para o esporte de alto rendimento e demais dimensões do esporte (educacional e participação) passaram a integrar o programa temático “Esporte e Grandes Eventos Esportivos”. No decorrer do período de coleta de dados desta pesquisa, este último PPA estava em andamento e as informações sobre o processo de execução orçamentária ainda não estavam disponíveis na sua totalidade. As informações orçamentárias do PPA 2012-2015, portanto, não fazem parte do escopo deste estudo.

Ressaltamos que, ainda que as análises sobre o financiamento governamental sejam ampla e reconhecidamente utilizadas como suporte para pesquisas acadêmicas e ações governamentais em várias áreas, estas são escassas no campo do esporte¹¹. Dentre os poucos estudos que tiveram como enfoque o financiamento dos programas do governo federal, destacam-se os trabalhos de Veronez¹², Bueno¹³, Almeida e Marchi Júnior¹⁴, Castelan¹⁵, Almeida *et al.*¹⁶, Athayde¹ e Athayde, Mascarenhas e Salvador¹¹. Estas pesquisas, no entanto, não tiveram como foco específico o esporte de alto rendimento e o financiamento governamental do programa que nos propusemos analisar. Considerando esta realidade, pretendemos com este trabalho contribuir com a produção científica a respeito da temática aqui proposta, bem como subsidiar futuras análises e discussões sobre a gestão das políticas públicas de esporte de alto rendimento no país.

Material e métodos

Este estudo se caracteriza como uma pesquisa quantitativa descritiva. Os dados orçamentários foram coletados do portal Siga Brasil – Sistema de Informações Orçamentárias Gerenciais Avançadas^d. Criado pelo Senado Federal, este portal reúne informações orçamentárias de diversas bases de dados e as coloca à disposição da população através de um portal *online* e de livre acesso¹⁷. Este portal reúne dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP), Sistema de Apoio à Elaboração de Leis Orçamentárias (SELOR), entre outros.

Através da opção “acesso livre” do portal Siga Brasil, efetuamos a busca das informações orçamentárias do programa governamental “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”. Nos orçamentos federais referentes ao PPA 2004-2007, a busca se deu pelo título “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”. Já nos orçamentos federais referentes ao PPA 2008-2011, a busca se deu pelo título “Brasil no Esporte de Alto Rendimento – Brasil Campeão”.

A partir do portal Siga Brasil, mapeamos o volume de dotações orçamentárias autorizadas e liquidadas do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” nas Leis Orçamentárias de 2004 a 2011. Salvamos os dados dos anos 2004 a 2011 em “.xls” no computador de maneira individual e em seguida os organizamos em tabelas e elaboramos

gráficos com o auxílio dos programas *Microsoft Office Excel* (versão 2007) e *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) (versão 22). Para a organização dos dados consideramos as ações propostas e os órgãos federais envolvidos na implementação do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”.

Para fins de análise, organizamos as ações propostas pelo programa em dois conjuntos centrais: (1) eventos esportivos, ações relativas aos V Jogos Mundiais Militares em 2011, Copa do Mundo de Futebol Masculino da FIFA em 2014 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016; e (2) promoção do esporte de alto rendimento no país, que agrega ações relativas à gestão do programa, formação de atletas, infraestrutura esportiva, ciência e tecnologia e demais eventos esportivos.

Resultados

No PPA “Brasil de Todos: participação e inclusão” (2004-2007), o programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” totalizou R\$ 172,7 milhões de dotações autorizadas. No PPA subsequente, “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade” (2008-2011), o programa somou R\$ 3,9 bilhões de dotações autorizadas, o que correspondeu a um crescimento de 2.182% dos valores autorizados. Ao final do período, o programa totalizou R\$ 4,1 bilhões de dotações autorizadas.

Do total autorizado pelo Poder Executivo ao programa, R\$ 2,1 bilhões foram liquidados, o que correspondeu a uma execução de 51,6% das dotações autorizadas. O PPA 2004-2007 totalizou R\$ 124,6 milhões, enquanto que o PPA 2008-2011 somou R\$ 1,9 bilhões de dotações liquidadas. O montante executado no PPA 2008-2011 representou um crescimento de 1.503% do montante executado no PPA 2004-2007. O expressivo crescimento nas dotações autorizadas e liquidadas do programa pode ser observado na Figura 1.

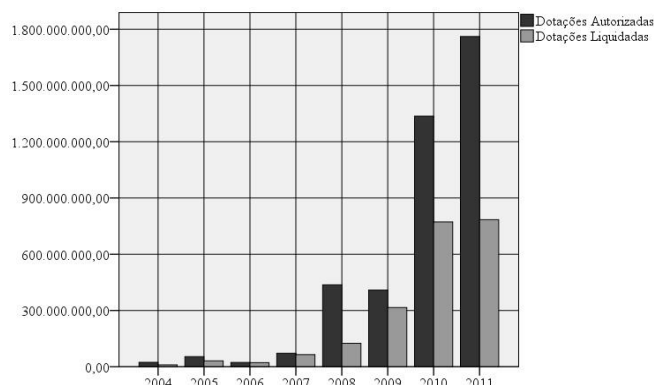


Figura 1. Dotações autorizadas e liquidadas no programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” de 2004 a 2011 (valores em R\$).

As dotações autorizadas e liquidadas do programa foram designadas a dois órgãos da esfera federal: o ME e o Ministério da Defesa (MD). O ME contou com recursos para o programa desde a sua criação em 2004. Já o MD passou a integrar o programa em 2008 em decorrência da realização dos V Jogos Mundiais Militares no Rio de Janeiro em 2011. Apesar de o ME ter somado o maior volume de dotações autorizadas no período analisado, R\$ 2,3 bilhões (57,8%), o MD foi o órgão federal que somou o maior volume de dotações liquidadas: R\$ 1,2 bilhões (60%). Vale observar que, ainda que o MD tenha somado dotações autorizadas para o programa desde 2008, este ministério só contou com a execução de recursos a partir de 2009. Sendo assim, os recursos do MD foram executados apenas nos anos de 2009, 2010 e 2011, ao passo que o ME teve recursos executados no decorrer dos oito anos.

Os recursos do programa “Brasil no Esporte de Rendimento” foram direcionados para diferentes ações, que para fins de análise, agrupamos em dois conjuntos: (1) realização de eventos esportivos (V Jogos Mundiais Militares em 2011, Copa do Mundo de Futebol Masculino da FIFA em 2014 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016); e (2) promoção do esporte de alto rendimento no país (gestão do programa, formação de atletas, infraestrutura esportiva,

ciência e tecnologia e demais eventos esportivos). As ações voltadas para a realização dos V Jogos Mundiais Militares em 2011, Copa do Mundo de Futebol Masculino da FIFA em 2014 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016 totalizaram R\$ 2,9 bilhões (70,5%) das dotações autorizadas e R\$ 1,3 bilhões (65,5%) das dotações liquidadas no programa. Já as ações voltadas para a promoção do esporte de alto rendimento no país somaram R\$ 1,2 bilhões (29,5%) das dotações autorizadas e R\$ 732 milhões (34,5%) das dotações liquidadas no programa.

Tabela 1. Dotações autorizadas e liquidadas no programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” de 2004 a 2011 de acordo com os órgãos federais (valores em R\$ milhões).

Órgão	PPA 2004-2007		PPA 2008-2011		2004-2011		
	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	% Liquidação
ME	172,77	128,18	2.209,17	721,30	2.381,94	849,48	35,7%
MD	0,00	0,00	1.733,69	1.275,76	1.733,69	1.275,76	73,6%
Total	172,77	128,18	3.942,86	1.997,06	4.115,63	2.125,24	51,6%

Vale destacar que a incorporação de ações voltadas para a realização de grandes eventos esportivos no programa se deu a partir do PPA 2008-2011. No PPA anterior (2004-2007), as ações voltadas para a realização dos Jogos Pan e Parapan-americanos em 2007 no Rio de Janeiro estavam vinculadas a um programa específico: “Rumo ao Pan 2007”^e. Esta integração de ações no programa resultou em um crescimento expressivo de recursos, conforme pode ser observado na Figura 2.

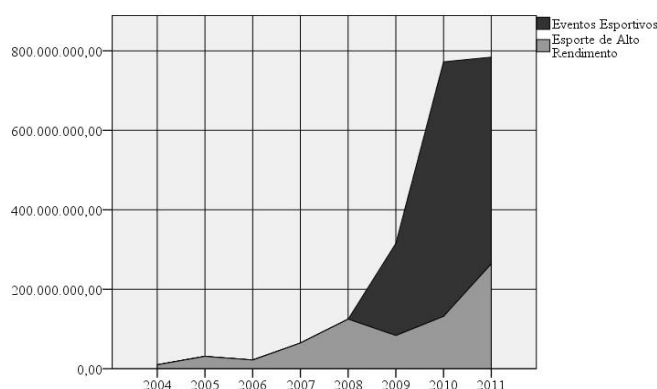


Figura 2. Dotações liquidadas no programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” de 2004 a 2011 (valores em R\$).

No caso específico das ações voltadas para a promoção de eventos esportivos, os V Jogos Mundiais Militares totalizaram 34,9% das dotações autorizadas e 48,9% das dotações liquidadas no programa. Os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 somaram 32,2% das dotações autorizadas e 14% das dotações liquidadas no programa. Já a Copa do Mundo da FIFA de 2014 somou 3,3% das dotações autorizadas e 2,6% das dotações liquidadas no programa.

Em relação ao conjunto de ações voltadas para a promoção/desenvolvimento do esporte de alto rendimento no país, as ações voltadas para “Gestão do Programa” totalizaram o maior volume de dotações autorizadas (R\$ 373 milhões) e liquidadas (R\$ 303 milhões), seguido das ações voltadas para “Formação de Atletas” que somaram R\$ 319 milhões de dotações autorizadas e R\$ 216 milhões de dotações liquidadas.

Tabela 2. Somatório das dotações autorizadas e liquidadas nas ações relativas aos eventos esportivos do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” de 2004 a 2011 (valores em R\$ milhões).

Ação	Órgão	R\$ Autorizado	R\$ Liquidado	% de Liquidação
V Jogos Mundiais Militares		1.436,91	1.039,53	72,3%
Construção da Vila Olímpica para os V Jogos Mundiais Militares	MD	683,49	495,99	72,6%
Implantação da infraestrutura tecnológica e de	MD	350,48	265,34	75,7%

comunicações para os V Jogos Mundiais Militares				
Construção e adequação das instalações esportivas para os V Jogos Mundiais Militares	MD	222,81	124,71	56,0%
Segurança para os V Jogos Mundiais Militares	MD	110,08	101,94	92,6%
Preparação das equipes brasileiras para os V Jogos Mundiais Militares	MD	70,05	51,55	73,6%
Copa do Mundo FIFA 2014		136,85	56,30	41,1%
Apoio a realização da Copa do Mundo FIFA 2014	ME	136,85	56,30	41,1%
Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016		1.327,28	296,87	22,4%
Apoio a implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016	ME	925,81	133,84	14,5%
Preparação e organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016	ME	282,83	142,23	50,3%
Gestão e administração da Autoridade Pública Olímpica - APO	ME	118,63	20,80	17,5%

Tabela 3. Somatório das dotações autorizadas e liquidadas nas ações relativas à promoção do esporte de rendimento do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” de 2004 a 2011 (valores em R\$ milhões).

Ação	Órgão	R\$ Autorizado	R\$ Liquidado	% de Liquidação
Gestão do Programa		373,87	303,70	81,2%
Gestão e administração do programa	ME/MD	328,47	265,17	80,7%
Publicidade de utilidade pública	ME	45,40	38,53	84,9%
Formação de Atletas		319,83	216,22	67,6%
Concessão de bolsa a atletas	ME	222,32	182,24	82,0%
Funcionamento de núcleos de categorias de base do esporte de alto rendimento	ME	48,51	16,69	34,4%
Fomento a projetos de esporte de base	ME	29,45	10,03	34,1%
Deteção e avaliação de atletas de alto rendimento	ME	19,56	7,26	37,1%
Eventos Esportivos		184,99	141,97	76,7%
Captação de eventos esportivos internacionais de alto rendimento	ME	99,87	68,21	68,3%
Promoção e participação em competições internacionais de alto rendimento	ME	51,89	50,09	96,5%
Promoção de eventos esportivos nacionais de alto rendimento	ME	33,23	23,67	71,2%
Infraestrutura Esportiva		325,3	63,2	19,4%
Implantação de controle de acesso e monitoramento nos estádios de futebol para segurança do torcedor	ME	117,96	19,80	16,8%
Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte de alto rendimento	ME	128,57	9,69	7,5%
Implantação e modernização de centros científicos e tecnológicos para o esporte	ME	58,91	33,76	57,3%
Construção do centro de treinamento de atletas de Várzea Grande	ME	19,92	0,00	0,0%
Ciência e Tecnologia		10,5	7,4	70,4%
Capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento	ME	9,04	6,20	68,6%
Promoção de eventos científicos e tecnológicos para o esporte de alto rendimento	ME	1,40	1,20	86,0%
Funcionamento de Centros de Excelência Esportiva - Rede CENESP	ME	0,08	0,00	0,0%

Todos os conjuntos de ações totalizaram um crescimento no volume de recursos autorizados entre o PPA 2004-2007 e o PPA 2008-2011. No que diz respeito aos recursos liquidados, exceto pelo conjunto relativo às ações de ciência e tecnologia, todos os demais conjuntos também somaram um crescimento no volume de recursos entre os planos

governamentais. Apesar deste crescimento, no entanto, o volume de recursos destinado a estas cinco linhas de ações do programa oscilou no decorrer dos anos de 2004 a 2011. Estas oscilações podem ser observadas na Figura 3.

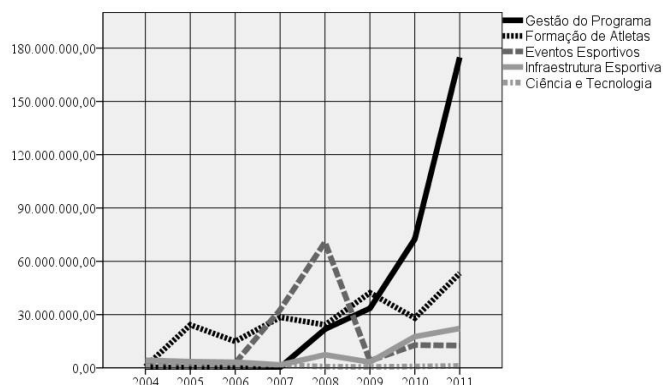


Figura 3. Dotações liquidadas nas ações relativas à promoção do esporte de alto rendimento do programa "Brasil no Esporte de Alto Rendimento" de 2004 a 2011 (valores em R\$).

Discussão

No período de 2004 a 2011, 48,4% das dotações autorizadas no programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” não foram executadas. Ou seja, algumas das ações planejadas no programa apresentaram restrições na sua execução e outras não foram executadas. As ações que não foram executadas foram as seguintes: “Construção de Centro de Treinamento de atletas de Várzea Grande” e “Funcionamento de Centros de Excelência Esportiva – Rede CENESP”.

A não execução das dotações autorizadas não é uma exclusividade do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” e nem mesmo da área do esporte e lazer. Esta pode ocorrer por diversas razões. Uma delas é que a execução orçamentária depende do comportamento das receitas e do tipo de despesas programadas. Uma determinada despesa, por exemplo, pode ter sido subestimada ou sua materialização pode se mostrar inviável ou inconveniente, especialmente se houver frustração de arrecadação de receitas. Outro motivo refere-se à situação do beneficiário dos recursos. O beneficiário pode não receber os recursos se houver uma situação de irregularidade com suas obrigações fiscais e trabalhistas. Ainda outro motivo pode estar relacionado à discricionariedade que o Poder Executivo tem frente à programação orçamentária. Isto porque o orçamento público brasileiro é uma lei autorizativa e não impositiva e, conforme Piscitelli observa, o Poder Executivo pode vetar os gastos e não executar o orçamento previsto, retardar ou bloquear dotações orçamentárias de acordo com o seu próprio interesse e conveniência¹⁸.

Dentre as limitações impostas na execução do programa, observamos que, do montante de dotações autorizadas sob a responsabilidade do ME, apenas 35,7% foram liquidados. Já o MD liquidou 73,6% dos recursos sob sua responsabilidade. Para tentar explicar estes dados, levantamos algumas hipóteses. A primeira delas é que o MD tenha liquidado mais recursos por ter sob sua responsabilidade ações relacionadas aos V Jogos Mundiais Militares em 2011. Estes recursos podem ter sido priorizados, uma vez que havia o comprometimento para a realização do evento. Outra hipótese é o poder de influência do MD frente ao Poder Executivo na liberação dos recursos financeiros, pois, conforme aponta Castro, no período analisado, dentre os diferentes órgãos federais que integram o Orçamento Geral da União (OGU), o MD figurava como um dos órgãos que apresentava um dos maiores percentuais de liquidação (93,9%), ao passo que o ME apresentava o menor percentual dentre os demais órgãos federais: 61,7%¹.

No período de 2004 a 2011 e, especialmente a partir do PPA 2008-2011, o programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” contou com incrementos significativos de seus recursos. Ao compararmos as dotações autorizadas e

¹ Castro SBE. Financiamento orçamentário dos programas federais de esporte e lazer (2004-2011). Dados não publicados.

liquidadas do PPA 2004-2007 com o PPA 2008-2011, observamos que estes aumentaram, respectivamente, 2.182,% e 1.458%. Este incremento se deu tanto devido a realização de grandes eventos esportivos quanto o aumento dos investimentos nas demais ações relativas à promoção do esporte de alto rendimento. Apesar deste aumento, os recursos para algumas ações do programa apresentaram descontinuidades e oscilações.

No conjunto de ações voltadas para a formação de atletas, por exemplo, verificamos que o volume de dotações liquidadas na atividade “Concessão de Bolsa a Atleta” apresentou momentos de acréscimos e decréscimos. Em 2008, o montante de dotações liquidadas nesta ação totalizou R\$ 21,1 milhões. Em 2009, este valor passou para R\$ 40,4 milhões e, em 2010, passou para R\$ 20 milhões. Estas oscilações indicam uma descontinuidade no repasse financeiro aos atletas e uma inconsistência em relação aos propósitos do “Bolsa Atleta”, que se propõe a garantir condições mínimas para que os atletas de alto rendimento se dediquem, com exclusividade e tranquilidade, ao treinamento e competições de acordo com a sua categoria¹⁹.

Além destas oscilações, de acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), o repasse dos recursos do “Bolsa Atleta” por vezes acontece de maneira tardia. O tempo médio entre a solicitação da bolsa no ME e o recebimento do primeiro pagamento tende a ser de 417 dias²⁰. As descontinuidades e atrasos que vem permeando esta ação contrariam um dos objetivos da Política Setorial para o Esporte de Alto Rendimento que é o de “gestionar para instituição de fonte permanente de recursos financeiros aos atletas e paraatletas, com a finalidade de proporcionar-lhes tranquilidade financeira”⁷. Tendo em vista que o suporte financeiro de atletas em tempo integral é um dos fatores determinantes para o sucesso esportivo^{4,5} e que a continuidade de ações é fundamental para a formação de atletas, as descontinuidades e atrasos orçamentários prejudicam esta formação e favorece o abandono da prática esportiva, o que dificulta o intento de tornar o Brasil uma potência esportiva, conforme o ME diz pretender.

Outra ação vinculada à formação de atletas que também apresentou oscilações foi “Detecção e Avaliação de Atletas de Alto Rendimento”. De acordo com o governo brasileiro, esta ação promoveu a avaliação de mais de 150 mil crianças e adolescentes e a detecção de 7 mil talentos esportivos²¹. As informações relativas a estes talentos identificados resultaram no desenvolvimento de um sistema informatizado: “Banco de Talentos”. No entanto, de acordo com o TCU, estes dados e, conseqüentemente, estes jovens talentos não foram aproveitados pelas instituições formadoras seja por desconhecimento do referido banco de dados, ou seja, por este não ter sido considerado útil pelas instituições²⁰. O não aproveitamento destas informações e, conseqüentemente, o não encaminhamento de jovens talentosos aos centros de formação revela, ainda de acordo com o TCU, outra fragilidade no sistema esportivo nacional: a desarticulação e insuficiência de entidades responsáveis pelo início do desenvolvimento esportivo e introdução dos jovens talentos no esporte de alto rendimento. Ciente desta lacuna, em 2009, o ME anunciou algumas mudanças nas ações referentes à detecção e avaliação de atletas de modo a integrá-las aos núcleos de esporte de base.

Os núcleos de esporte de base foram elaborados em 2004 e tinham por finalidade revigorar a formação e o desenvolvimento de atletas brasileiros, suprimindo a lacuna existente entre os processos de descoberta e a afirmação do atleta de alto rendimento²¹. De acordo com o governo brasileiro, de 2004 a 2010, foram implantados e mantidos mais de 137 núcleos, beneficiando a 7,5 mil atletas de base de diferentes modalidades esportivas e paraesportivas em todas as regiões do Brasil²¹. Embora os recursos orçamentários dos núcleos tenham contado com incrementos no decorrer dos anos analisados, de 2008 para 2009 e de 2010 para 2011, as dotações liquidadas nesta ação decresceram, respectivamente, 47,4% e 42,7%, o que indica uma descontinuidade de atividades nesta ação. Este dado é condizente com os dados do TCU. Segundo este órgão, os recursos destinados aos núcleos em 2009 equivaleram a 5% dos recursos em 2006 e estes ficaram concentrados em apenas dois núcleos, o que indica uma descontinuidade e certa centralização no financiamento de projetos por parte do ME²⁰. Considerando que a existência de um sistema eficaz de identificação e de encaminhamento de jovens talentos é um dos fatores determinantes para o sucesso esportivo^{4,6}, faz-se necessário a

correção de lacunas existentes no sistema esportivo nacional no que se refere a detecção e encaminhamento de jovens com talentos esportivos.

No conjunto de ações voltadas para ciência e tecnologia também verificamos um quadro de descontinuidade orçamentária. O desenvolvimento do conhecimento, ciência e tecnologia aplicado ao esporte de alto rendimento assim como a implantação e modernização de centros de pesquisa esportiva foi apontado como uma das linhas de ações da política setorial para o esporte de alto rendimento⁷. Esta linha de ação, no entanto, apresentou decréscimo nas dotações liquidadas no decorrer de todos os anos no período entre 2004 a 2009. Em 2009, ano com o menor volume de recursos, estas ações totalizaram R\$ 691.199,13, cerca de apenas 3,13% das dotações liquidadas nas ações para a promoção do esporte de alto rendimento no programa estudado.

O baixo investimento em pesquisas científicas também é uma realidade nas Confederações Olímpicas Brasileiras. De acordo com Mazzei, Bastos, Böhme e De Bosscher, não estão previstas normas e orientações nos repasses financeiros das Confederações voltados para pesquisas científicas aplicadas ao esporte²². Além do baixo investimento e das descontinuidades de pesquisas, de acordo com o TCU¹⁹, a produção científica e tecnológica aplicada ao esporte no Brasil encontra-se também distanciada da comunidade esportiva, uma vez que esta não está alinhada às demandas da mesma e sua linguagem não está acessível e apropriada à intervenção profissional. Considerando-se que o suporte científico é um dos fatores determinantes para o desenvolvimento do esporte de alto rendimento^{4,5}, faz-se necessária a destinação de recursos específicos e contínuos para o desenvolvimento de pesquisa e inovação no esporte de alto rendimento, bem como a disseminação destes conhecimentos junto a comunidade esportiva.

Apesar da modernização da infraestrutura esportiva nacional ser um dos objetivos da Política Setorial para o Esporte de Alto Rendimento⁷ e a disponibilização de instalações adequadas ser um dos fatores já conhecidos na literatura como fundamentais para o sucesso esportivo^{4,6,24}, verificamos um déficit no investimento em centros de treinamento a partir deste programa. As ações voltadas para a construção e/ou reforma de infraestrutura esportiva neste programa só começaram a ser executadas a partir de 2008. Vale destacar que, em 2010 e 2011, as dotações liquidadas neste grupo de ações ficaram concentradas na infraestrutura para controle de acesso e monitoramento em estádios de futebol. Além disso, a construção do Centro de Treinamento de Várzea Grande, embora tenha contado com dotações autorizadas, não foi executado.

O baixo investimento em infraestrutura esportiva é condizente com o que aponta Ferreira. De acordo o autor, há pouco investimento em infraestrutura para o esporte de alto rendimento a nível nacional²³. Este dado também é condizente com o que apontam Mazzei, Bastos, Ferreira e Böhme. Para estes autores, há um déficit por parte do ME e COB em relação ao desenvolvimento de instalações esportivas para o treinamento de atletas¹⁸. Além deste déficit, segundo o TCU, muitas instalações existentes não seguem os padrões internacionais e não apresentam planejamentos quanto a sua gestão e sustentabilidade²⁰. Embora muitos dos recursos destinados aos grandes eventos esportivos sejam direcionados para a construção e/ou adequação de infraestrutura para o esporte de alto rendimento, conforme já exposto^{26,27}, muitas destas instalações construídas para os eventos esportivos são pouco acessíveis e aproveitadas. Além disso, tendem a ficar concentradas em grandes centros urbanos, o que dificulta o acesso de atletas que vivem em outras regiões.

O direcionamento de recursos orçamentários para a promoção e participação em competições internacionais e nacionais por parte do programa analisado pode ser percebido como um importante passo para o desenvolvimento do esporte de alto rendimento no país. Conforme apontam De Bosscher *et al.*, tanto a organização quanto a participação em competições nacionais e internacionais são elementos fundamentais para o sucesso esportivo⁴.

Não identificamos ações voltadas para o pós-carreira de atletas no programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, embora estas façam parte dos objetivos da Política Setorial para o Esporte de Alto Rendimento⁷ e seja sabido que a garantia de um bom plano pós-carreira para atletas está relacionado com o sucesso esportivo⁴.

De acordo com o TCU, não existe nenhuma ação por parte do ME e do COB no que se refere ao suporte ao atleta após sua carreira esportiva²⁰. A inexistência de ações por parte do governo neste sentido também é identificada por Ferreira²³. Vale ressaltar que, de acordo com a legislação brasileira, a destinação dos recursos do ME deverá estar voltado, dentre outras coisas, para “o apoio supletivo ao sistema de assistência ao atleta profissional com a finalidade de promover sua adaptação ao mercado de trabalho quando deixar a atividade”⁷. A ausência de perspectivas quanto à continuidade de atuação no setor esportivo pode ser compreendido como um dos motivos para a desistência da carreira de atleta²⁰, o que prejudica a formação de atletas e a promoção do país enquanto potência esportiva mundial.

Conclusões

A partir do quadro orçamentário do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” nos anos de 2004 a 2011, podemos concluir que enquanto a realização de grandes eventos no Brasil e a intenção de projetá-lo no cenário esportivo internacional têm provocado incrementos significativos no esporte de alto rendimento, várias das ações para a promoção do esporte de alto rendimento têm apresentado discontinuidades. Estas discontinuidades foram encontradas nas ações relativas ao “Bolsa Atleta”, bem como em ações relativas aos núcleos de categorias de base, a detecção e avaliação de atletas e a ciência e tecnologia aplicada ao esporte.

Além destas discontinuidades, algumas ações têm se mostrado insuficientes, como no caso da infraestrutura esportiva, e inexistente, como no caso do pós-carreira de atletas. Diante de tantos problemas e carências, nos indagamos porque 41,5% das dotações liquidadas do programa a partir de 2008 foram em despesas administrativas e publicitárias. Este dado sugere a necessidade de mais pesquisas na área.

Várias questões apresentadas no decorrer do texto demandam atenção especial das entidades responsáveis pela promoção e fiscalização de ações em prol do esporte de alto rendimento no país, especialmente se a intenção é tornar o Brasil uma potência esportiva mundial. Para finalizar, gostaríamos de destacar a necessidade de mais estudos que busquem melhor compreender o financiamento das políticas públicas para o esporte de alto rendimento, bem como mais pesquisas que abarquem o financiamento das demais entidades públicas e privadas envolvidas com o desenvolvimento desta manifestação esportiva no país. Estes estudos são de suma importância para que haja mais equilíbrio e transparência no trato com o dinheiro público e otimização da utilização de recursos de forma coerente com o que se propõe.

Notas

- a. O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento governamental de médio prazo que estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos. Ele organiza as ações governamentais em programas e sua vigência começa no segundo ano de um mandato e termina no final do primeiro ano do mandato seguinte. Neste documento constam as políticas públicas a serem executadas, bem como as metas, público-alvo e ações a serem desenvolvidas.
- b. Para fins de padronização, no decorrer deste trabalho optaremos pela denominação “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” ao referenciarmos o programa nos dois planos governamentais.
- c. No Brasil, a “Lei Orçamentária Anual” se configura como o orçamento público. Nesta lei estão previstas as receitas e as despesas públicas para o período de um exercício financeiro, o que corresponde a um ano.
- d. <http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrazil>
- e. Implementado no decorrer dos anos de 2004 a 2007, o programa federal “Rumo ao Pan 2007” tinha como objetivo promover a realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007 na cidade do Rio de Janeiro⁹.

Agradecimentos

Agradecemos ao apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) concedido à primeira autora do artigo.

Referências

1. Athayde PFA. O ornitorrinco de chuteiras: determinantes econômicos da política de esporte do governo Lula e suas implicações sociais. [Tese de Doutorado]. Brasília; 2014.
2. Miranda NN, Mascarenhas F. A inserção dos megaeventos esportivos na agenda pública brasileira. In: Congresso Centro-Oeste de Ciências Do Esporte, 4, Brasília: CBCE; 2010.
3. Brasil. III Conferência Nacional do Esporte. Por um time chamado Brasil. Brasília: Ministério do Esporte. 2010.
4. De Bosscher V, De Knop P, Van Bottenburg M, Shibli S, Bingham J. Explaining international sporting success: an international comparison of elite sport systems and policies in six countries. *Sports Management Review* 2009; 12: 113-36.
5. Green M, Houlihan B. Elite sport development: policy learning and political priorities. London: Routledge; 2005.
6. Oakley B, Green M. The production of Olympic champions: international perspectives on elite sport development system. *Europ. Journal Sport Manag* 2001; 8: 83-105.
7. Brasil. Resolução n.º 10, de 07 de março de 2006. Aprova as políticas setoriais de esporte de alto rendimento, de esporte educacional e de esporte recreativo e de lazer. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 07 mar. 2006.
8. Brasil. Lei n.º 9.615, de 24 de Março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 25 mar 1998.
9. Brasil. Plano Plurianual 2004-2007: mensagem presidencial. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília. 2003.
10. Brasil. Plano Plurianual 2008-2011: programas de governo – finalísticos. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2007.
11. Athayde PFA, Mascarenhas F, Salvador E. Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no governo Lula. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*. 2015; 37(1): 2-10.
12. Veronez LFC. Quando o Estado joga a favor do privado: as políticas de esporte após a Constituição de 1988. 2005. 376f. [Tese de Doutorado]. Campinas: Faculdade de Educação Física da Universidade Estadual de Campinas; 2005.
13. Bueno L. Políticas Públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento. 200 f. [Tese de Doutorado]. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas; 2008.
14. Almeida BS, Marchi Júnior W. O financiamento dos programas federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008). *Movimento*. Porto Alegre. 2010; 16(4): 73-92.
15. Castelan LP. As Conferências Nacionais do Esporte na configuração da política esportiva e de lazer no governo Lula (2003-2010). 187 f. [Dissertação de Mestrado]. Campinas: Faculdade de Educação Física da Universidade Estadual de Campinas; 2011.
16. Almeida BS *et al.* Federal government funding and sport: the case of Brazil, 2004–2009. *International Journal of Sport Policy and Politics*. London. 2010; 4(3): 411-426.
17. Bastos H. Siga Brasil: tecnologia da informação a serviço da eficiência, transparência e controle social do gasto público. *Senatus* 2009; 7(1): 87-91.
18. Piscitelli RB. Orçamento autorizativo x orçamento impositivo. *Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados*. Brasília; 2006.
19. Brasil, Bolsa Atletas. Ministério do Esporte, Brasília; 2005.
20. Brasil. Relatório de auditoria operacional: esporte de alto rendimento. Brasília: Tribunal de Contas da União; 2011.
21. Brasil. Balanço de governo 2003-2010. Esporte. Brasília; 2010.
22. Mazzei LC, Bastos FC, Böhme MTS, De Bosscher V. Política do esporte de alto rendimento no Brasil: Análise da estratégia de investimentos nas confederações Olímpicas. *Rev. Port. Ciên. Desp* 2014; 14(2): 58-73.
23. Ferreira RL. Políticas para o esporte de alto rendimento – estudo comparativo de alguns sistemas esportivos e nacionais visando um contributo para o Brasil. In: Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte, 15, Pernambuco: CBCE; 2007.
24. Houlihan B, Green M. Comparative elite sport development: systems, structures and public policy. Oxford: Elsevier; 2008.
25. Mazzei LC, Bastos FC, Ferreira RL, Böhme MTS. Centros de Treinamento Esportivo para o Esporte de Alto Rendimento no Brasil: um estudo preliminar. *Rev. Mineira de Educação Física* 2012; 3(1): 1575-1584.

26. Carvalho RB. Megaeventos esportivos: legados para a economia. In: Marcellino NC, organizador. Legados de megaeventos esportivos. Campinas: Papirus; 2013. p. 83-106.
27. Filipo L. O legado do Pan: prós, contras e uma longa caminhada até o Rio 2016. Globoesporte 2013.