



O Financiamento Público do Esporte Brasileiro por Loterias Federais nos Governos Lula e Dilma

Public Financing of Brazilian Sport by Federal Lotteries in The Governments Lula and Dilma

La Financiación Pública del Deporte Brasileño por Loterías Federales en los Gobiernos Lula y Dilma

Fernando Henrique Silva Carneiro¹, Pedro Fernando Avalone Athayde², Fernando Mascarenhas²

Instituto Federal de Goiás¹ - fernandohenriquesc@gmail.com
Universidade de Brasília²

Resumo

O objetivo do artigo foi analisar o financiamento público esportivo brasileiro por loterias federais nos Governos Lula e Dilma. Ele tem caráter quantitativo-qualitativo, utilizou levantamento documental, a análise de dados partiu de três indicadores – fontes de financiamento, magnitude do gasto e direção do gasto – e o período analisado foi de 2004 a 2015. Os recursos de loteria para o esporte se pautam nas fontes orçamentária e extraorçamentária, a primeira se refere aos recursos recebidos pelo Ministério do Esporte e a segunda aos recebidos pelo Comitê Olímpico Brasileiro, o Comitê Paralímpico Brasileiro, o Comitê Brasileiro de Clubes e os clubes de futebol. Ao longo do período houve crescimento de recursos de loterias para o esporte, tendo sido criadas novas loterias voltadas ao setor. Houve priorização de gasto de loterias com o Esporte de Alto Rendimento, tendo ocorrido atuação contundente dos Governos Lula e Dilma para aumentar os recursos de loterias.

Palavras-chave: Políticas públicas; Financiamento do esporte; Loterias federais; Governos Lula e Dilma.

Abstract

The objective of the article was to analyze the Brazilian public sports financing by federal lotteries in the Lula and Dilma Governments. It has a quantitative and qualitative character, used documentary survey, data analysis was based on three indicators - sources of funding, magnitude of spending and direction of spending - and the period analyzed was from 2004 to 2015. Lottery resources for sports are based In budgetary and extra-budgetary sources, the first refers to the funds received by the Ministry of Sports and the second to those received by the Brazilian Olympic Committee, the Brazilian Paralympic Committee, the Brazilian Club Committee and the football clubs. During the period there was an increase in lottery resources for the sport, and new lotteries aimed at the sector were created. Lottery spending was prioritized for High Yield Sports, and the Lula and Dilma Governments were strongly involved in increasing lottery resources.

Keywords: Public policy; Sport financing; Federal lotteries; Governments Lula and Dilma.

Resumén

El objetivo del artículo era analizar el financiamiento público deportivo brasileño por loterías federales en los gobiernos de Lula y Dilma. Tiene un carácter cuantitativo y cualitativo, encuesta documental utilizada, el análisis de datos se basó en tres indicadores – fuentes de financiación, magnitud del gasto y dirección del gasto – y el período analizado fue de 2004 a 2015. Los recursos de lotería para deportes se basan en fuentes presupuestarias y extrapresupuestarias, la primera se refiere a los fondos recibidos por el Ministerio de Deportes y la segunda a los recibidos por el Comité Olímpico Brasileño, el Comité Paralímpico Brasileño, el Comité del Club Brasileño y los clubes de fútbol. Durante el período hubo un aumento en los recursos de lotería para el deporte, y se crearon nuevas loterías dirigidas al sector. Se priorizaron los gastos de lotería



para High Yield Sports, y los gobiernos de Lula y Dilma estuvieron fuertemente involucrados en aumentar los recursos de lotería.

Palabras Clave: Políticas públicas; Financiamento del deporte; Loterías federales; Gobiernos Lula y Dilma.

Introdução

O financiamento público é um elemento fundamental para a manutenção da produção e reprodução do capital (Salvador & Teixeira, 2018). Essa condição faz com que, nas sociedades contemporâneas, exista uma disputa pela apropriação dos recursos públicos. Ao mesmo tempo, o reconhecimento da importância dessa temática reverbera na produção de conhecimento nacional e internacional.

As pesquisas sobre o financiamento público estabelecem diálogo com distintos setores, tais como: educação superior (St. John & Parsons, 2004; Corbucci, 2004), sistema político e eleitoral (Briffault, 1999; Ortuno-Ortín & Schultz, 2005), além do subsídio à construção e modernização dos espaços esportivos (Swindell & Rosentraub, 1998; Groothuis, Johnson, & Whitehead, 2004). Uma das principais características do esporte contemporâneo é seu significativo potencial econômico, além de uma tendência à mercantilização (Marques, Gutierrez, & Montagner, 2009), ambos predicados o aproximam do tema do financiamento público e privado.

O financiamento público federal dedicado ao esporte brasileiro organiza-se em três fontes diferentes: orçamento, extraorçamento e gastos tributários (Mascarenhas, 2016; Carneiro, 2018). A fonte orçamentária se refere aos recursos do orçamento público da União, sendo a fonte que tem maior visibilidade e transparência (Salvador & Teixeira, 2018). A fonte extraorçamentária é formada por recursos de loterias, patrocínios das estatais e contribuições sobre salários e transferências de atletas profissionais. Os gastos tributários são desonerações e isenções tributárias relacionadas ao setor esportivo, ou seja, tributos que deixam de compor o orçamento federal.

O recorte proposto neste texto refere-se aos recursos de loterias que compuseram o financiamento do esporte no Brasil, estes estão presentes nas fontes orçamentária e extraorçamentária. Um estudo seminal nessa temática foi realizado por Smith (1992), no qual, a partir de estudo de caso, o autor aponta para uma conjuntura paradoxal entre a proibição e a legalização dos jogos/apostas esportivas no Canadá e cidades norte-americanas.

De acordo com Mao, Zhang, Connaughton, & Holland (2015), a loteria esportiva como um produto específico vem ganhando notoriedade mundialmente. No caso das pesquisas brasileiras, a temática se concentra na análise dos recursos extraorçamentários recebidos pelas entidades de administração esportiva, como foco no Comitê Olímpico do Brasil (COB) e nas confederações esportivas (Almeida & Marchi Júnior, 2012; Mazzei, Bastos, Böhme, & Bosscher, 2014; Silva, Mezzadri, Souza, & Souza, 2015; Teixeira, Matias, & Mascarenhas, 2017).

No Brasil, os recursos provenientes de loterias financiam, além do esporte, diferentes áreas, como: saúde, seguridade social, educação, cultura e segurança pública (Jantalia, 2017). As loterias como serviço controlado pelo Estado se fazem presentes nos diferentes continentes como alternativa para complementar o financiamento de áreas como: o tesouro, a educação, a cultura, o esporte, as atividades sociais e outras (World Lottery Association, 2018). Desta forma, os recursos de loterias acabam amortecendo a pressão fiscal exercida em relação aos governos, sendo sua expansão justificada pela ampliação das fontes de recursos públicos para áreas como o esporte, sem elevar a carga tributária (Carneiro, 2018).

Mais especificamente, no caso do esporte brasileiro as loterias desempenham papel importante no apoio ao esporte de alto rendimento e aos fundos esportivos estaduais, destinados a

atender prioritariamente as competições escolares. Esse lugar de destaque engendra disputas no interior do setor esportivo organizado, colocando em disputa entidades que buscam se apropriar por parcelas maiores deste recurso público.

Não obstante a incipiência com a qual o tema é tratado nas pesquisas, os elementos apontados até o momento ilustram a relevância do tema das loterias esportivas para o desenvolvimento do esporte no Brasil. Assim, este artigo tem por objetivo analisar o financiamento público esportivo brasileiro por loterias federais nos Governos Lula e Dilma (2004-2015)¹. Além desta introdução, o texto conta com a metodologia, a apresentação e discussão dos dados e as considerações finais.

Método

Este estudo tem caráter predominantemente qualitativo (Minayo, 2007), pois procura “assinalar as causas e consequências do problema, suas contradições, suas relações, suas qualidades, suas dimensões quantitativas, se existem, e realizar através da ação um processo de transformação da realidade” (Triviños, 2009, p. 125). Ao mesmo tempo, apoia a análise do comportamento do financiamento em dados quantitativos, localizados por meio do procedimento de levantamento documental que, segundo Lüdke e André (1986), constitui valioso instrumento metodológico, seja complementando as informações obtidas em procedimentos pré-analíticos, seja revelando novas questões investigativas sobre o problema apresentado.

O período de análise foi de 2004 a 2015, pois analisamos os períodos correspondentes aos Planos Plurianuais (PPA) dos Governos Lula e Dilma, instrumento de planejamento governamental utilizado na definição do conjunto das políticas públicas para um período de quatro anos.

As fontes de coleta de dados foram: a) Portal da Legislação do Governo Federal – utilizado para identificar as legislações sobre os recursos de loterias para o esporte, a partir dos descritores de busca “esporte AND loteria”, em seguida procedeu-se seleção e análise das legislações vigentes no período da pesquisa; b) Portal SIGA Brasil – base de dados desenvolvida pelo Senado Federal, a ferramenta foi usado para coletar os dados de recursos de loterias para o ME no orçamento federal; c) Relatórios anuais da Caixa Econômica Federal (CEF) sobre repasses sociais de loteria – adotada para identificar os repasses sociais de loterias no geral e para entidades esportivas; e d) Demonstrações anuais da aplicação dos recursos técnicos e financeiros da Lei Agnelo/Piva (Lei nº 10.264/2001) pelo COB – selecionadas para definir o direcionamento dos recursos recebidos pelo COB.

A análise dos dados teve como parâmetro a proposta metodológica desenvolvida por Carneiro e Mascarenhas (2018). Os autores apontam três indicadores para estudo do financiamento e gasto com esporte, adaptados para o objeto deste artigo: (i) fontes de financiamento – visa compreender a origem dos recursos; (ii) magnitude do gasto – se relaciona ao montante gasto em cada ano dentro de um recorte longitudinal, demonstrando a evolução do gasto, e sua proporção a outros elementos; e, (iii) direção do gasto – articulado ao direcionamento dos recursos, indica as prioridades de gasto.

Os dados financeiros utilizados foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), média anual, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), a preços de 2015, haja vista a necessidade de atualizar os valores para comparações longitudinais, eliminando os efeitos da inflação e da desvalorização da moeda.

¹ Referência aos mandatos presidenciais do presidente Luiz Inácio Lula da Silva de 2003 a 2011 e da presidente Dilma Rousseff entre 2012 a 2016.



Resultados e discussão

A apresentação e discussão dos dados serão realizadas a partir dos indicadores de análise descritos no delineamento metodológico.

Fontes de financiamento

Conforme apontamos anteriormente, o financiamento público do esporte via loterias acontece por meio da fonte orçamentária e extraorçamentária. Na Figura 1, apresentamos as legislações que regulamentam este financiamento, destacando os artigos que descrevem os percentuais e mecanismos de repasse de recursos das loterias para o esporte.

Figura 1 – Legislação sobre recursos de loterias destinadas ao esporte

Fonte	Legislação	Descrição
Orçamento	Lei nº 9.615/1998 (Lei Pelé)	Estabeleceu em seu artigo 6º e 8º que eram recursos do ME: receitas de concursos prognóstico previstos em lei; 4,5% sobre cada bilhete de concurso prognóstico – deste percentual, 1/3 deve ser repassado às Secretarias de Esporte dos Estados e do Distrito Federal; doações, legados e patrocínios; 10% da loteria esportiva; e prêmios de concursos prognóstico da loteria esportiva federal não reclamados.
	Lei nº 11.345/2006 (Lei da Timemania)	Apresenta no artigo 2º que o ME ficaria com 3% deste concurso prognóstico, sendo que deverá distribuir 2/3 para órgãos gestores de esportes dos Estados e do Distrito Federal e 1/3 para as ações dos clubes sociais, de acordo com os projetos aprovados pela Federação Nacional dos Clubes Esportivos.
	Lei nº 13.155/2015	No artigo 28º instituiu a Loteria Instantânea Exclusiva (LOTEX) sendo direcionados 10% ao ME para aplicar em projetos de iniciação desportiva escolar.
Extra-orçamento	Lei nº 9.615/1998, alterada pelas Lei nº 10.264/2001 (Lei Agnelo/Piva), Lei nº 12.395/2011 e Lei nº 13.146/2015	Estabeleceu em seu artigo 8º que 10% da Loteria Esportiva devia ser destinado às entidades de práticas desportivas constantes do teste. No artigo 9º foi estabelecido que em cada ano, a renda líquida total de um dos testes da Loteria Esportiva Federal será destinada ao COB, sendo no ano de realização de Jogos Olímpicos e Jogos Pan-Americanos, a renda líquida de um segundo teste da Loteria Esportiva Federal será destinada ao COB; no inciso 2º deste artigo está que o CPB teria as mesmas condições do COB. A Lei nº 10.264/2001 foi a responsável por acrescentar no artigo da Lei Pelé que 2,7% da arrecadação bruta das loterias federais deveriam ser direcionadas ao COB (85%) e ao CPB (15%), contudo a Lei nº 13.146/2015 alterou estes percentuais, passando a ser 62,96% para o COB e 37,04% para a CPB – estes percentuais só passaram a valer a partir de 2016. A Lei nº 12.395/2011 alterou a Lei Pelé, definindo que dos 2/3 que ficavam com o ME, 1/6 devia ser destinado ao COB com destinação exclusiva para a formação de atletas olímpicos e paraolímpicos.
	Decreto nº 7.984/2013	Estabeleceu que os recursos da CBC deviam ser repassados diretamente da CEF para a entidade.
	Lei nº 11.345/2006 (Lei da Timemania)	Estabeleceu no artigo 2º que 22% da arrecadação devia ser direcionada a entidades desportivas da modalidade futebol que cederem os direitos de uso de suas denominações, marcas, emblemas, hinos ou símbolos para divulgação e execução do concurso de prognóstico
	Lei nº 13.155/2015	Em seu artigo 28º dispôs que 2,7% da LOTEX devia ser encaminhado para entidades de prática desportiva do futebol.

Fonte: Portal da Legislação do Governo Federal. (Elaboração própria)

Como podemos observar na figura acima, a distribuição dos recursos de loterias para o esporte no Brasil envolve um processo complexo e abrangente, cujos percentuais de destinação

variam conforme a modalidade de loteria. Na tentativa de tornar mais clara o processo indicado pela legislação, a Figura 2 destaca a distribuição efetiva dos recursos das loterias para as entidades representativas do esporte.

Figura 2 - Distribuição efetiva dos recursos de loterias para o ME e as entidades esportivas (valores em %)

Fonte	Destinação das Receitas das Loterias Federais	Loterias de Números	Loteria Esportiva	Concursos Especiais - loteria esportiva	Loteria Federal	Loteria Instantânea	Timemania
Orçamento	Adicional para o ME	9,87	11,09	17,05	0	0	0
	ME	0	25,85	39,74	0	0	24,00
Extraorçamento	COB	1,63	1,63	1,63	1,48	1,70	1,26
	CPB	0,29	0,96	0,96	0,87	1,00	0,74
	Clubes de futebol	0	9,57	9,57	0	0	22,00

Fonte: Portaria do Ministério da Fazenda nº 129/2015. (Elaboração própria)

Obs.: Além destes recursos apontados na portaria, o CBC ficava com 0,5% incidente sobre cada bilhete de loteria e concurso prognóstico.

Segundo as informações apresentadas nas figuras acima, percebemos que antes dos Governos Lula e Dilma já existiam legislações federais que garantiam recursos de loterias para o esporte, com destaque para a Lei nº 9.615/1998 – conhecida como Lei Pelé – e a Lei nº 10.264/2001 – conhecida como Lei Agnelo/Piva. A Lei Pelé garantiu recursos orçamentários de loterias para o ME e extraorçamentários para as entidades esportivas. Essa destinação fez com que Castellani Filho (2008) concluísse que a Lei Pelé reforçou a lógica do Estado financiador da política esportiva centrada nas entidades esportivas com personalidade jurídica de direito privado.

Posteriormente, a Lei Agnelo/Piva alterou a Lei Pelé, sendo fundamental para o financiamento das entidades de administração esportiva, sobretudo o COB e o CPB. Autores que estudaram o financiamento esportivo do COB a partir dos recursos da Lei Agnelo/Piva, demonstram que essa se tornou a sua principal fonte de financiamento (Almeida & Marchi Júnior, 2011, 2012; Teixeira et al., 2017; Carneiro, 2018). Parte dos recursos recebidos pelo COB e CPB deve ser repassado para as federações esportivas, porém estudo de Almeida e Marchi Júnior (2011) aponta que, inicialmente, a falta de critérios claros na distribuição de recursos pelo COB engendrou uma priorização discricionária.

Mais recentemente, a Lei nº 13.146/2015 modificou a Lei Agnelo/Piva, alterando os percentuais recebidos pelo COB – de 85% para 62,96% – e pelo CPB – de 15% para 37,04%. Essa alteração está relacionada às necessidades das pessoas com deficiência praticantes de atividades esportivas, vocalizadas pela atuação política do senador Romário para que o CPB tivesse seus recursos ampliados.

Dois casos particulares merecem ser destacados. O primeiro diz respeito ao caso do Comitê Brasileiro de Clubes (CBC) que, historicamente, não gozava do mesmo tratamento concedido ao COB e CPB no recebimento de recursos de loterias. Entretanto, contudo, a partir da Lei nº 12.395/2011, garantiu uma parcela dos repasses do ME, atendendo reivindicação antiga da entidade e justificada pela necessidade de aporte para a continuidade do papel dos clubes na formação da base esportiva.



Esse episódio confirma a decadência e as dificuldades financeiras que os clubes esportivos do país vivenciam (Da Costa, 2006), com impactos negativos, nomeadamente, sobre a formação inicial de atletas. Ademais, de acordo com Carneiro (2018, p. 207), “[...] devido à lógica do governo Lula de conciliar diversos interesses, preferiu-se retirar recursos do ME, ao invés de outras entidades esportivas, para garantir recursos públicos ao CBC”.

O segundo caso a ser destacado refere-se ao futebol. Nos Governos Lula e Dilma registra-se a criação de duas loterias voltadas especificamente aos clubes de futebol. A primeira delas foi a Lei nº 11.345/2006 – conhecida como Lei da Timemania – cujo foco foi a criação de um jogo de loteria destinado à arrecadação de recursos aos clubes de futebol, elemento similar se fez presente na Lei nº 13.155/2015 com a criação da Loteria Instantânea Exclusiva (LOTEX).

Segundo Huggins (2016), as apostas em futebol são um fenômeno global, iniciado na Europa entre as décadas de 30 e 40 do século passado. Após a Segunda Guerra Mundial, a maior parte das apostas em futebol se tornou ilegal. Entretanto, nos anos de 1980 e 1990, retornaram e se expandiram, porém acompanhadas pela criação de loterias nacionais, que reduziram o ganho das “apostas comerciais”. No caso brasileiro, Matias e Mascarenhas (2017; 2018) apontam que as legislações nacionais buscaram refinar a dívida dos clubes de futebol e garantir sua sustentabilidade financeira.

Observamos, portanto, que houve uma atuação contundente dos Governos Lula e Dilma para que o ME, as entidades de administração esportiva (COB, CPB e CBC) e os clubes de futebol tivessem mais recursos públicos via loterias federais. Amaral (2005) coloca que os recursos de loterias teriam um caráter regressivo, pois é a população de menor renda que mais gasta com o consumo deste serviço, fato que recrudescer nos governos analisados.

É interessante perceber a força de grupos ligados às entidades de administração esportiva, sobretudo vinculadas ao COB e ao CPB, pois conseguiram estabelecer a presença de financiamento em todos os tipos de loterias, conforme Figura 2. Isto tem referência na própria história da organização esportiva brasileira, que desde a primeira legislação sobre recursos públicos para o setor – Decreto-Lei nº 3.199/1941 –, estabelecia a presença das entidades de administração esportiva. Essas passaram a ter um papel tão grande na política esportiva que fizeram com que seus interesses particulares hegemonizassem a agenda governamental (Castellani Filho, 2008), pautando a política de esporte nos Governos Lula e Dilma e direcionando-a para a realização dos megaeventos esportivos.

Magnitude do gasto

Ao longo de 2004 a 2015 os recursos de loterias para o esporte foram de R\$ 5,11 bilhões. A título de comparação prévia, estudo de Chunlin Li (2015) aponta que, somente no ano de 2002, a China arrecadou mais de 3,5 bilhões de reais com a loteria para o futebol. De acordo com Carneiro (2018), no período desta pesquisa, contando todas as fontes de financiamento público do esporte registrou-se o montante de R\$ 29,69 bilhões, por conseguinte, os recursos das loterias representaram 17,22% do volume total. Na Tabela 1, podem ser identificados os valores em cada ano recebidos pelo ME, as entidades de administração esportiva e os clubes de futebol.

Tabela 1 – Distribuição dos recursos de loterias para o esporte – Série 2004-2015

Ano	ME	COB	Clubes de futebol	CPB	CBC	Total
2004	150,99	139,38	11,74	24,60	0,00	326,71

2005	93,41	131,87	13,44	23,27	0,00	261,99
2006	200,70	120,84	12,01	21,32	0,00	354,88
2007	250,83	145,64	12,24	25,70	0,00	434,41
2008	190,17	153,26	54,44	27,13	0,00	425,00
2009	128,94	176,99	46,83	31,46	0,00	384,22
2010	93,67	208,26	49,53	36,95	0,00	388,42
2011	225,90	201,73	60,45	36,24	0,00	524,31
2012	73,05	217,38	83,80	38,86	0,00	413,09
2013	70,12	222,06	77,81	39,44	42,25	451,68
2014	77,09	248,56	115,90	44,21	68,03	553,79
2015	123,12	259,88	93,54	46,23	72,68	595,45
Total	1.677,99	2.225,84	631,73	395,41	182,96	5.113,93
%	32,81	43,53	12,35	7,73	3,58	100,00

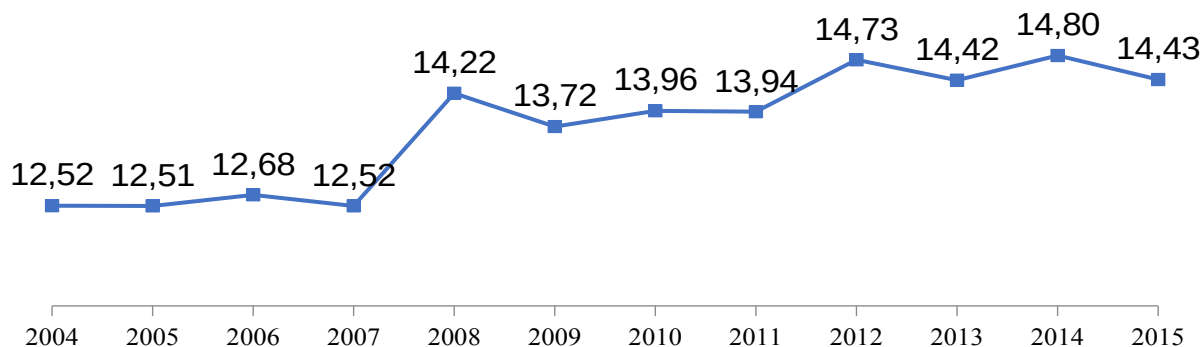
Fonte: SIGA Brasil; Relatórios anuais da CEF sobre repasses sociais de loterias. (Elaboração própria)

Obs.: Valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em milhões R\$ e %

Ao analisarmos a totalidade dos recursos de loterias para o esporte ao longo do período, fica evidente oscilação dos valores, contudo identificamos o aumento dos recursos em relação ao início do período. Notamos, portanto, a volatilidade e imprevisibilidade da arrecadação deste tipo de recurso, Amaral (2005) justifica que isto se deve à algumas questões como: introdução de novos produtos, mudanças na preferência do consumidor, variação nos esforços de marketing e acumulação em prêmios principais de concursos de prognósticos numéricos. Além disso, ainda há a conjuntura de restrição econômica influencia no processo de consumo dos serviços lotéricos. Mao et al. (2015), entre suas principais conclusões destacam que locais com níveis mais altos de renda apresentam demanda maior por loterias esportivas.

Não é apenas o esporte que recebeu recursos de loterias, também receberam o Fundo Penitenciário Nacional, o Fundo Nacional da Cultura, o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior, a Seguridade Social e o Fundo Nacional da Saúde. Todos estes são denominados pela CEF como repasses sociais. Desta forma, na Figura 3, apresentamos a participação do setor esportivo em relação à totalidade dos repasses sociais.

Figura 3 - Participação dos recursos de loterias para o setor esportivo em relação a totalidade dos repasses sociais – Série 2004-2015



Fonte: SIGA Brasil; Relatórios anuais da CEF sobre repasses sociais de loterias. (Elaboração própria)

Obs.: Valores em %

De 2004 a 2015, a média de repasses sociais esportivos foi de 13,71%, tendo variado no período entre 12,51% e 14,80%. Podem ser vistos dois momentos distintos, um primeiro de comportamento mais regular de 2004 a 2007 e outro de 2008 a 2015 com pequenas oscilações após



ascensão acentuada. Depreende-se que a criação de novas loterias para o esporte, como a Timemania em 2006, incrementou os recursos de repasses sociais esportivos a partir de 2008. Os valores recebidos pelo ME estão relacionados à fonte orçamentária, o total desta de 2004 a 2015 foi de R\$ 16,48 bilhões (Carneiro, 2018), portanto as loterias corresponderam a 10,18%. Conforme pode ser visto na Tabela 1, há grande oscilação dos recursos de loterias para o ME ao longo do período. Além disso, observa-se a diminuição do montante do ME, reflexo do percentual direcionado para o CBC a partir de 2013.

Os recursos de loterias recebidos pelo COB, o CPB, o CBC e os clubes de futebol são da fonte extraorçamentária. A maioria dos recursos de loterias foi para o COB (R\$ 2,26 bilhões), em seguida para os clubes de futebol (R\$ 631,73 milhões), logo depois o CPB (R\$ 395,41 milhões) e por último o CBC (R\$ 182,96 milhões), uma vez que este último recebeu recursos apenas de 2013 a 2015. Destaca-se, ainda, que os clubes de futebol foi o grupo que mais teve fortalecimento dos recursos recebidos, sendo o valor final 8,14 vezes maior que o de 2004.

Diferentemente do que ocorreu com os recursos de loterias do ME, os recursos do COB, CPB, CBC e clubes de futebol aumentaram ao longo do período, tendo alcançado ao final do período os maiores valores recebidos (vide Tabela 1). Esse comparativo reforçar a hegemonia dessas entidades no interior da política esportiva e, em especial, no financiamento público destinado ao setor, fato destacado nas apurações do Tribunal de Contas da União (TCU).

Carneiro (2018) justifica o aumento de recursos das entidades de administração esportiva pela dependência mútua entre elas e o ME. O setor esportivo necessita do financiamento público frente à dificuldade de atração do investimento privado, enquanto o Estado delega às entidades esportivas a organização e funcionamento do esporte de alto rendimento no Brasil.

De acordo com TCU (2011, 2014), a principal fonte de recursos do esporte olímpico e paralímpico brasileiro é da Lei Agnelo/Piva. Contudo, no Relatório de Auditoria do TCU (2015) para fiscalizar o COB, o CPB, o CBC e outras dez confederações – Confederação Brasileira de Atletismo; Confederação Brasileira de Desportos de Deficientes Visuais; Confederação Brasileira de Hipismo; Confederação Brasileira de Judô; Confederação Brasileira de Rugby; Confederação Brasileira de Voleibol; Confederação Brasileira de Basketball; Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos; Confederação Brasileira de Ciclismo; e Confederação Brasileira de Ginástica –, identificou irregularidades que afetariam diretamente a gestão dos recursos públicos.

O TCU (2015) coloca que falta controle por parte do COB, CPB e CBC, pois não acompanham e fiscalizam devidamente as confederações e clubes para as quais repassam recursos, havendo desvio de finalidade da Lei Agnelo/Piva. Devido a esses episódios, infere-se que as referidas entidades, embora sejam de natureza jurídica privada, não consideram o fato de trabalhar com recursos públicos e promover a prática de elemento de interesse público e constituinte da cultural nacional.

Para ilustrar a gravidade deste caso, ressaltamos que no conjunto de fiscalizações realizadas pelo TCU (2015) foi alcançado o montante de R\$ 337,41 milhões fiscalizados, e estima-se que, deste total, R\$ 207,22 milhões é a soma sobre a qual poderia ser feita a imputação de débitos.

É importante situar que as entidades de administração esportiva e os clubes de futebol além dos recursos de loterias recebem recursos de patrocínio das estatais e desonerações fiscais (Carneiro, 2018), isto é, são altamente dependentes do financiamento estatal por diferentes vias.

Direcionamento do gasto

Após considerarmos as fontes de recursos de loterias e sua magnitude, passamos a analisar como estes recursos foram gastos ao longo de 2004 a 2015. Estudos como os de Mascarenhas (2016), Carneiro (2018) e Carneiro e Mascarenhas (2018) propõem a distinção de cinco categorias de gasto, tendo por base o PPA 2011-2015 do Governo Dilma: Esporte de Alto Rendimento (EAR); Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (EELIS); Megaeventos; Infraestrutura; e Gestão. Apresentamos na Tabela 2 o direcionamento dos recursos de loterias recebidos pelo ME, COB, CPB, CBC e clubes de futebol.

Tabela 2 – Direcionamento dos recursos de loterias para o esporte – Série 2004-2015

Ano	EAR	EELIS	Gestão	Megaeventos	Infraestrutura
2004	114,85	103,48	42,36	37,13	28,89
2005	126,32	87,98	39,31	3,55	4,82
2006	115,73	141,70	47,17	35,50	14,77
2007	117,87	204,18	52,40	54,58	5,38
2008	186,30	172,81	59,64	0,00	6,24
2009	232,41	79,40	72,03	0,00	0,38
2010	221,43	83,00	80,23	0,00	3,77
2011	262,19	194,66	67,47	0,00	0,00
2012	298,13	47,58	67,39	0,00	0,00
2013	287,51	86,06	78,11	0,00	0,00
2014	350,32	101,86	101,62	0,00	0,00
2015	377,51	130,48	86,01	0,00	1,45
Total	2690,56	1433,18	793,73	130,77	65,70
%	52,61%	28,03%	15,52%	2,56%	1,28%

Fonte: SIGA Brasil; Relatórios anuais da CEF sobre repasses sociais de loterias; Demonstrações anuais da aplicação dos recursos técnicos e financeiros da Lei Agnelo/Piva pelo COB. (Elaboração própria)

Obs.: Valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em milhões R\$ e %

De modo geral, o EAR se relaciona a preparação e participação de atletas em competições nacionais ou internacionais. Conforme pode ser visto na Tabela 2, o EAR ficou com mais da metade dos recursos de loterias (52,61%). Além disso, foi a categoria de gasto que teve os maiores picos de gasto – 2014 e 2015 – e o maior crescimento longitudinal – o valor de 2015 foi 3,29 vezes maior que o de 2004. Dos R\$ 2,69 bilhões para o EAR, R\$ 1,32 bilhões (49,24%) foi do COB, R\$ 631,73 (23,48%) foi dos clubes de futebol, R\$ 397,64 milhões (14,78%) foi do ME, R\$ 217,48 milhões (8,08%) foi do CPB e R\$ 118,92 milhões (4,42%) foi do CBC.

O financiamento do esporte por meio de loterias era expressivo e se fortaleceu ao longo dos Governos Lula e Dilma, haja vista terem criado ou modificado legislações que garantiram mais recursos para as entidades de administração esportiva e os clubes de futebol. De acordo com Carneiro (2018), este processo foi influenciado diretamente pela realização dos megaeventos esportivos no Brasil.

A categoria EELIS se relaciona as políticas desenvolvidas para que o esporte de caráter social e, portanto, mais diretamente relacionada ao direito de todos acessarem a prática esportiva. Esta foi a segunda categoria com mais gasto, representou 28,03% do total. O EELIS teve grandes oscilações nos valores ao longo do período analisado. O ME foi responsável pela maior parte dos recursos para o EELIS (R\$ 1,06 bilhão, representando 73,70% de todo o gasto com EELIS), os demais recursos (R\$ 376,88 milhões, 26,30%) foram os que o COB, o CPB e o CBC repassaram



para a Confederação Brasileira de Desporto Escolar (CBDE) e para a Confederação Brasileira de Desporto Universitário (CBDU)².

As categorias EAR e EELIS atendem a objetivos diferentes, conquanto se inter-relacionem. O primeiro está voltado a um quantitativo menor de sujeitos³, possui regras rígidas e internacionais para sua prática, altamente institucionalizado e tem forte relação com o mercado e a economia, sobretudo com a grande indústria esportiva e do entretenimento. Já o segundo atende quantitativo maior e mais variado de sujeitos, pauta-se nos princípios da participação e pluralidade, buscando garantir a socialização do acesso ao esporte (Athayde, Mascarenhas, & Salvador, 2015).

De forma mais geral, constatamos que, enquanto o foco do COB, CPB, CBC e clubes de futebol foi o EAR, o ME priorizou o EELIS, tendo por base os recursos de loterias. Além disso, quantitativamente, os recursos desta fonte estiveram mais articulados ao EAR que ao EELIS, isso foi um processo chancelado pelo Estado que deveria garantir o esporte como direito de todos.

O terceiro maior gasto dos recursos de loterias foi com a categoria Gestão, vinculada a gestão e manutenção das instituições responsáveis pela realização de políticas esportivas. Foram destinados R\$ 793,73 milhões, tendo representado 15,52% de todo o gasto. Desse total, R\$ 610,93 milhões (76,97%) foram do COB, R\$ 118,62 milhões (14,95%) do CPB, R\$ 36,59 milhões (4,61%) do CBC e R\$ 27,58 milhões (3,48%) do ME⁴. É simbólico que o órgão estatal responsável pelo esporte em território nacional tenha direcionado menos recursos para sua gestão que às entidades de administração esportiva. Conforme já afirmamos anteriormente, esse fato confirma que o ME delega a essas entidades a organização e funcionamento do EAR, ao passo que os recursos para fazer a gestão dos programas e projetos sociais ficam aquém das carências do EELIS no Brasil.

O TCU (2014) identificou que de todos os recursos das entidades de administração esportiva – COB, CPB, CBC, CBDE, CBDU, confederações olímpicas e paralímpicas – de 2010 a 2016, 71,7% teriam ido para atividades fins das entidades, enquanto 28,3% foram para atividades-meio (custeio e manutenção). Isso levou o TCU (2015) a questionar se as entidades de administração esportiva teriam viabilidade e autonomia financeira para serem beneficiárias dos recursos públicos que recebem.

Os gastos com a categoria Megaeventos totalizaram R\$ 130,77 milhões, tendo sido realizado apenas pelo ME. O seu direcionamento foi para as ações voltadas à captação, à organização e à realização de infraestrutura para os Jogos Pan-americanos Rio 2007.

A categoria com menor gasto foi Infraestrutura (R\$ R\$ 65,70 milhões), isto é, valores direcionados à reforma e construção de espaços e equipamentos esportivos, exceto para a realização de megaeventos. Seu gasto foi concretizado apenas pelo ME. Dos recursos voltados a construção e reforma de espaços esportivos, 73,29% dos recursos foram para Infraestrutura de EELIS, enquanto 26,71% dos recursos foram para Infraestrutura de EAR. No que tange ao gasto com Infraestrutura pelo ME, diferentes estudos (Mascarenhas, 2016; Teixeira, Carneiro, Mascarenhas, & Matias, 2018;

2 A Lei nº 10.264/2001 (Lei Agnelo/Piva) e o Decreto nº 7.984/2013 definiram que o COB, o CPB e o CBC devem direcionar 10% dos seus recursos para a CBDE e 5% para a CBDU, os gastos com ações de EELIS e de gestão estão inseridos nos gastos do COB, CPB e CBC.

3 Segundo dados do Diagnóstico Nacional do Esporte (2015), apenas 5,5% da população já participou de alguma competição oficial.

4 Foi possível apurar o gasto com gestão pelo COB porque a entidade publica regularmente em seu site o demonstrativo anual de aplicação de recursos recebidos de concursos prognósticos e loterias pela Lei Agnelo-Piva, o mesmo não acontece com o CPB e o CBC, havendo desrespeito ao que é estabelecido no Decreto nº 7.984/2013. Para estabelecer os gastos com gestão pelo CPB e pelo CBC, utilizamos os percentuais máximos com despesas administrativas que podem ser gastos com os recursos recebidos de loteria. A Portaria do ME nº 1/2014 no artigo 4º definiu que o COB e o CPB podem gastar no máximo 30% com despesas administrativas, e o CBC no máximo 20%.

Carneiro, 2018) apontam que eles estão articulados a emendas parlamentares, sendo utilizadas prioritariamente para atender interesses dos parlamentares nas suas bases eleitorais

Conclusões

O financiamento esportivo brasileiro se coloca como um processo complexo que envolve diferentes fontes de recursos, dentre elas a de loterias, em que uma parte é orçamentária, sendo direcionado ao ME, e outra é extraorçamentária, indo para entidades de administração esportiva e clubes de futebol. Os Governos Lula e Dilma tiveram uma atuação contundente no sentido de manter e fortalecer os recursos de loterias para o esporte brasileiro. Nestes governos ocorreu aumento dos recursos de loterias, tendo sido fruto da aprovação de novas legislações e alteração das existentes.

A maior parte dos recursos de loterias está vinculada às entidades de administração esportiva, que conseguiram garantir recursos em todos os diferentes tipos de loterias. O ME ficou com cerca de 1/3 deste tipo de recurso, se constituindo como uma fonte orçamentária importante para continuação das atividades da pasta. Os clubes de futebol tiveram crescimento exponencial de recursos de loterias, essa foi uma das formas que o Estado adotou para garantir a sustentabilidade financeira dessas representações esportivas.

No direcionamento dos recursos de loterias ficou evidente que a priorização foi o EAR, em detrimento das demais categorias. O EELIS foi garantido principalmente pelo ME, haja vista sua responsabilidade pública por fomentar o acesso ao esporte como direito. Foi o órgão público também o único que gastou com Infraestrutura e Megaeventos esportivos. No gasto com Gestão fica evidente o quanto as entidades de administração esportivas direcionam mais recursos para atividades meio em comparação com o ME.

Há uma forte dependência do COB, CPB e CBC em relação aos recursos recebidos de loterias, estes são recursos públicos, contudo nem sempre estas entidades se pautam nos parâmetros da gestão pública, chegando a cometer ilícitos, conforme aponta investigações do TCU (2011; 2014; 2015). Para além disso, estas entidades juntamente com a Confederação Brasileira de Futebol (CBF) passaram a determinar em grande parte aquilo que seria desenvolvido pela política esportiva nacional, assumindo o papel do Estado na estruturação da agenda governamental para o setor.

Na busca por discutir a totalidade dos recursos de loterias para esporte não foi possível trazer mais profundidade nos gastos realizados por cada categoria, isto é, as ações que foram financiadas. Além disso, a falta de transparência do CPB e do CBC dificultou definir mais precisamente o direcionamento dos recursos recebidos por eles. Novos estudos podem se debruçar, especificamente, sobre o direcionamento do financiamento de loterias, examinando o gasto de loterias por entidades como o CPB, o CBC e os clubes de futebol, pois os estudos existentes no país priorizaram o COB.

Compreender os diferentes caminhos do financiamento público do esporte brasileiro é uma importante ferramenta para se entender a materialidade da política esportiva. Parte desse processo envolveu os recursos de loterias que se pautam na relação entre Estado e Sociedade Civil, contando com especificidades em relação a outras fontes de financiamento do esporte.

Referências

Amaral, J. R. (2005). As loterias federais brasileiras: um estudo da arrecadação e de sua previsão. Dissertação de mestrado em Economia do Setor Público, Universidade de

Brasília, Brasília, Brasil.

Almeida, B., & Marchi Júnior, W. (2011). Comitê Olímpico Brasileiro e o financiamento das confederações brasileiras. *RBCE*, 33 (1): 163-179.



- Almeida, B., & Marchi Júnior, W. (2012). A relação Governo Federal e Comitê Olímpico Brasileiro com base na análise da Lei 10.264/2001 (Agnelo-Piva) no período de 2005 a 2008. *Pensar a Prática*, 15 (3): 551-820.
- Athayde, P., Mascarenhas, F., & Salvador, E. (2015). Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no Governo Lula. *RBCE*, 37 (1): 2-10.
- Briffault, R. Public Funding and Democratic Elections. (1999). *U. Pa. L. Ver*, 148: 563-590.
- Carneiro, F. H. S. (2018). O financiamento do esporte no Brasil: aspectos da atuação estatal nos governos Lula e Dilma. Tese de doutorado em Educação Física, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- Carneiro, F. H. S., & Mascarenhas, F. (2018). O financiamento esportivo brasileiro: proposta de metodologia crítica de análise. *E-Legis*, 11, 119-140.
- Castellani Filho, L. (2008). O Estado Brasileiro e os Direitos Sociais: o Esporte. In Húngaro, E. M., Damasceno, L. G., Garcia, C. C. (Orgs.). *Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais* (pp. 129-144), Santo André, SP: Alpharrabio.
- Corbucci, P. R. (2004). Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do ESTADO ao projeto de reforma. *Educ. Soc.*, 25 (88): 677-701.
- Da Costa, L. (Org.). (2006). *Atlas do Esporte no Brasil*. Rio De Janeiro: CONFEF.
- Groothuis, P. A., Johnson, B. K., & Whitehead, J. C. (2004). Public Funding of Professional Sports Stadiums: Public Choice or Civic Pride? *Eastern Economic Journal*, 30 (4): 515-526.
- Huggins, M. (2016). Football and gambling. In: HUGHES, J. et al. (Orgs.) *Routledge Handbook of Football Studies*. New York: Routledge.
- Jantalia, F. (2017). Loterias federais: regime jurídico, arrecadação e repartição de receitas. Recuperado em 28 março, 2020, de http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/32701/loteria_jantalia_2017.pdf?sequence=1
- Li, Chunlin. (2015). Reviews on Issuing History of China's Sports Lotteries and Research in Legislation Countermeasures. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*. Beijing: Atlantis Press.
- Lüdke, M., & André, M. E. D. A. (1986). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU.
- Mao, L. L., Zhang, J. J., Connaughton, D. P., & Holland, S. (2015). An examination of the impact of socio-demographic factors on the demand for sports lotteries in China, *Asia Pacific Journal of Sport and Social Science*, 4 (1): 34-52.
- Marques, R.F.R., Gutierrez, G. L., & Montagner, P. C. (2009). Novas configurações socioeconômicas do esporte contemporâneo. *R. da Educação Física*, 20 (4):637-648.
- Mascarenhas, F. (2016). O orçamento do esporte: aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. *Rev. Bras. Educ. Fís. Esporte*, 30 (4): 963-80.
- Mazzei, L. C., Bastos, F. C., Böhme, M. T. S., & Bosscher, V. (2014). Política do esporte de alto rendimento no Brasil: análise da estratégia de investimentos nas confederações olímpicas. *RPCD*, 14 (2): 58-73.
- Minayo, M.C.S. (2007). *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo: Hucitec.
- Ortuno-Ortín, I., & Schultz, C. (2005). Public Funding of Political Parties. *Journal of Public Economic Theory*, 7(5): 781-791.
- Salvador, E.; & Teixeira, S. O. (2014). Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. *Revista Políticas Públicas*, 18 (1):15-32.
- Silva, M. M., Mezzadri, F. M., Souza, D. L., & Souza, P. M. (2015). O financiamento público do rugby brasileiro: a relação Governo Federal e Confederação Brasileira de Rugby (CBRu). *Rev. Educ. Fís/UEM*, 26 (2): 213-222.
- Smith, G. J. (1992). Sucker bet or sure thing: A critical analysis of sports lotteries. *Journal of Gambling Studies*, 8 (4): 331-349.
- Swindell, D., & Rosentraub, M. S. (1998). Who benefits from the presence of professional

- sports teams? The implications for public funding of stadiums and arenas. *Public Administration Review*; Washington, 58 (1): 11-20.
- St. John, E. P., & Parsons, M. D. (2004). *Public Funding of Higher Education: Changing Contexts and New Rationales*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Teixeira, M. R., Matias, W. B., & Mascarenhas, F. (2017). O esporte olímpico no Brasil: recursos financeiros. *RBCE*, 39 (3): 284-290.
- Teixeira, M. R., Carneiro, F. H., Mascarenhas, F., & Matias, W. B. (2018). Esporte, fundo público e pequena política: os reverses de um orçamento (r)emendado. *Movimento*, 24 (2): 593-606.
- Tribunal de Contas da União. (2011). *Esporte de alto rendimento*. Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Relatório de auditoria operacional). Recuperado em 02 junho, 2020, http://portal.tcu.gov.br/data/files/A2/E7/B7/CB/FE109510EE89EF851A2818A8/023.922-2015-0%20FOC%20Confedera__es%20-%20Consolidado.pdf
- Tribunal de Contas da União. (2014). *Relatório de levantamento de auditoria: Sistema Nacional do Desporto*. Recuperado em 02 fevereiro, 2020, <https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=9120982>
- Tribunal de Contas da União. (2015). *Consolidação da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada no COB, no CPB, na CBC e em outras 10 confederações do desporto nacional com o objetivo avaliar a regularidade da aplicação dos recursos da Lei Agnelo/Piva*. Recuperado em 02 fevereiro, 2020, http://portal.tcu.gov.br/data/files/A2/E7/B7/CB/FE109510EE89EF851A2818A8/023.922-2015-0%20FOC%20Confedera__es%20-%20Consolidado.pdf
- Triviños, A. N. S. (2009). *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a Pesquisa Qualitativa em Educação – O Positivismo, A Fenomenologia, O Marxismo*. 5 ed. São Paulo: Atlas.
- World Lottery Association. (2018). *The WLA Global Lottery Data Compendium 2018*. Recuperado em 21 março, 2020, <https://www.world-lotteries.org/media-news/publications/wla-compedia/2844-the-wla-global-lottery-data-compedium-2018>.

Recebido em: 16/06/2020

Aceito em: 06/08/2020

Endereço para correspondência:

Fernando Henrique Silva Carneiro
fernandohenriquesc@gmail.com



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Attribution 3.0

