

## PARLAMENTARES PARANAENSES E A ALOCAÇÃO DE EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS NO ESPORTE

### PARLIAMENTARIANS OF PARANÁ AND THE ALLOCATION OF BUDGETARY AMENDMENTS IN SPORT

Suélen Barboza Eiras de Castro<sup>1</sup>, Fernanda Gimenez Milani<sup>2</sup>, Thiago Oliveira dos Santos<sup>1</sup>, Fernando Augusto Starepravo<sup>2</sup> e Fernando Marinho Mezzadri<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidade Federal do Paraná, Curitiba-PR, Brasil.

<sup>2</sup>Universidade Estadual de Maringá, Maringá-PR, Brasil.

#### RESUMO

Estudos apontam a existência de uma forte influência das emendas parlamentares na constituição do orçamento público para o esporte. Objetiva investigar a alocação de emendas individuais dos representantes paranaenses no Orçamento Geral da União de 2004 a 2015. Como objetivos específicos, visa: (1) mapear o volume e o percentual da cota parlamentar destinada ao esporte; e (2) identificar a natureza das ações esportivas privilegiadas pelos parlamentares paranaenses. Este estudo, quantitativo e exploratório, teve como fonte de dados o portal SIGA Brasil. Neste sistema, coletamos os dados referentes às emendas no processo de elaboração das Leis Orçamentárias de 2004 a 2015 que tinham como unidade orçamentária o Ministério do Esporte e que estavam alocadas na função “Desporto e Lazer”. Concluímos que parlamentares paranaenses alocaram R\$ 378,5 milhões por meio de 456 emendas individuais, o que representou 7,6% da cota disponível no período. Do total de 61 parlamentares, 14 direcionaram investimentos ao esporte durante todo o seu mandato e 2 optaram por não alocar recursos no setor. Os recursos foram designados prioritariamente nas ações de infraestrutura (R\$ 370,8 milhões – 98%), seguido de atividades esportivas (R\$ 6,6 milhões – 1,7%) e promoção de eventos esportivos (R\$ 1 mil – 0,3%).

**Palavras-chave:** Orçamentos. Financiamento Governamental. Política Pública. Esportes.

#### ABSTRACT

Studies point to the existence of a strong influence of the parliamentary amendments in the constitution of the public budget for sport. Aims to investigate the allocation of individual amendments of the representatives of Paraná in the sport in the General Budget of the Union from 2004 to 2015. As specific objectives, it aims to: (1) map the volume and percentage of the parliamentary quota destined to sport; and (2) to identify the nature of sports activities privileged by the parliamentarians of Paraná. This quantitative and exploratory study was based on the SIGA Brasil portal. In this system, we collected the data related to the amendments in the process of elaborating the Budget Laws from 2004 to 2015 that had the Ministry of Sport as budget unit and that were allocated in the function "Sport and Leisure". We conclude that parliamentarians from Paraná allocated R\$ 378.5 million through 456 individual amendments, which represented 7.6% of the quota available in the period. Of the total of 61 parliamentarians, 14 directed investments to the sport during their entire mandate and 2 chose not to allocate resources in the sector. The resources were allocated primarily to infrastructure actions (R\$ 370.8 million - 98%), followed by sports activities (R\$ 6.6 million - 1.7%) and promotion of sporting events (R\$ 1 thousand – 0.3%).

**Keywords:** Budgets. Government Financing. Public Policy. Sports.

#### Introdução

O planejamento e a transparência do orçamento público são considerados mecanismos eficazes de controle social e político dos órgãos representantes do Estado<sup>1</sup>. Com o passar dos anos e a evolução das funções e despesas públicas, os instrumentos de planejamento e transparência sofreram modificações para acompanhar tal evolução. No Brasil, um marco importante deste fato pode ser vislumbrado com a elaboração da Constituição Federal de 1988 que trouxe significativas exigências referentes às propostas orçamentárias. Dentre as diversas modificações presentes na Lei Magna, destacamos o auxílio do Poder Legislativo no processo de elaboração do orçamento público a partir da capacidade atribuída aos parlamentares de emendar as leis orçamentárias elaboradas pelo Poder Executivo.

A apresentação de emendas parlamentares ao orçamento público é uma prerrogativa legítima prevista pela Constituição Federal, Constituições Estaduais e regimentos internos das Assembleias Legislativas que possibilita a inserção dos parlamentos nas discussões relativas ao planejamento das políticas públicas. A participação do Poder Legislativo poderia auxiliar na superação de dificuldades financeiras, bem como propiciar um controle mais efetivo no âmbito político do orçamento público<sup>1</sup>. Isto é, a partir das emendas, o Poder Legislativo pode exercer a sua função de ente legislador, fiscalizador e representativo, e pode, em tese, aperfeiçoar a proposta encaminhada pelo Poder Executivo<sup>2</sup>.

O processo de emendamento das leis orçamentárias pelo Poder Legislativo é mediado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF). Dentre outras funções, esta Comissão tem por responsabilidade aprovar os parâmetros para a apresentação das emendas parlamentares estabelecidos pelo Relator Geral. As emendas podem tratar tanto de propostas de alterações no texto do projeto de lei, como também modificações referentes à acréscimos de dotações, cancelamento ou remanejamento de despesas, que não incluem aquelas despesas para pessoal e encargos, serviços da dívida pública e transferências constitucionais para estados, municípios e Distrito Federal e outras despesas de caráter obrigatório<sup>3</sup>. As emendas relacionadas às dotações orçamentárias podem ser de quatro tipos: individual, de bancada, de comissão e de relatoria. As emendas individuais referem-se às propostas de autoria de cada senador ou deputado eleito pelos 26 estados e o Distrito Federal. As emendas de bancada, como o próprio nome sugere, são emendas coletivas elaboradas por bancadas estaduais ou regionais. As propostas apresentadas pelas mesas diretoras da Câmara dos Deputados e Senado Federal são denominadas de emendas de comissão. Por fim, as emendas apresentadas no parecer geral e setorial referem-se às emendas de relatoria<sup>4</sup>.

A discricionariedade que o parlamentar tem para apresentar emendas é grande, o que torna a análise de tal comportamento um tema de pesquisa interessante. A relevância da temática é reforçada quando, desde 2004, foi estabelecido, informalmente, uma cota para que cada parlamentar destine recursos de acordo com suas preferências. Isto é, parte do orçamento público deixou de ser definido pelo Poder Executivo e passou a ser determinado pelo Poder Legislativo através das emendas parlamentares<sup>5,6</sup>.

No âmbito do esporte, alguns estudos<sup>4,7-9</sup> apontam a existência de uma forte influência das emendas parlamentares na constituição do orçamento público para o setor. Segundo Castro<sup>4</sup>, no período de 2004 a 2011, 62,2% (R\$ 5,7 bilhões) do orçamento planejado para a função “Desporto e Lazer” na esfera federal foi proveniente de emendas parlamentares. Já Teixeira (2016) afirma que no período de 2008 a 2015, 54% dos recursos liquidados do Ministério do Esporte (ME) tratavam de emendas parlamentares. Apesar da expressividade das emendas na composição do orçamento esportivo e do crescimento de estudos sobre o financiamento para o esporte, a análise deste mecanismo e a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento tem sido pouco explorado na área científica. Não encontramos estudos que discutam a relação entre a alocação das emendas parlamentares e a representação nas unidades federativas.

Tendo em vista a relevância de tais estudos e a lacuna existente, o presente trabalho visa analisar a alocação de emendas parlamentares de deputados federais e senadores de uma unidade federativa do país, o estado do Paraná. Atualmente, o Paraná é representado no Congresso Nacional por três senadores e por 30 deputados federais, o que caracteriza 6% do total de deputados e o 6º estado de maior representatividade na Câmara Legislativa. Este estudo, portanto, tem como objetivo investigar a alocação de emendas parlamentares individuais dos representantes paranaenses para o esporte no Orçamento Geral da União de 2004 a 2015. Como objetivos específicos, esta pesquisa pretende: (1) mapear o volume e o percentual da cota parlamentar destinada ao esporte; e (2) identificar a natureza da ação esportiva privilegiada pelos parlamentares paranaenses. Neste sentido, esta proposta visa

indicar os padrões gerais que constituem o comportamento político de parlamentares paranaenses na alocação de recursos no esporte de 2004 a 2015.

## Métodos

Esta pesquisa, de natureza quantitativa e de cunho exploratório, teve como fonte de dados o portal SIGA Brasil. Desenvolvido pelo Senado Federal, o SIGA Brasil é um sistema de informações que permite o acesso livre a dados do orçamento público federal. A partir deste sistema, coletamos os dados do Orçamento Geral da União referentes às emendas parlamentares no decorrer do processo de elaboração das Leis Orçamentárias de 2004 a 2015 que tinham como unidade orçamentária o ME e que estavam alocadas na função “Desporto e Lazer”. Acessamos os relatórios padronizados do Siga Brasil e, através da interatividade do portal, acrescentamos outras informações aos relatórios.

Coletamos e tabulamos os seguintes dados: (1) ano; (2) autor da emenda; (3) unidade federativa do autor; (4) partido do autor; (5) número da emenda; (6) unidade federativa da emenda; (7) localidade da emenda; (8) subfunção, evidencia a área da atuação governamental; (9) programa governamental; (10) ação orçamentária; (11) funcional, relativo ao código padronizado do orçamento; (12) ação e subtítulo, referente à ação orçamentária e a sua localidade; (13) esfera do orçamento público, se fiscal, da seguridade social ou estatais; (14) grupo de natureza de despesa (GND), código que indica as características quanto ao objeto de gasto (ex.: pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes, investimentos, etc.); (15) modalidade de aplicação, relativo às formas de implementação das ações; (16) R\$ Atendido Setorial, indica os valores atendidos nos pareceres até o ciclo setorial; (17) R\$ Atendido Geral, retrata os valores atendidos nos pareceres até o ciclo geral; e (18) R\$ Atendido Autógrafo, aponta os valores atendidos nos pareceres até o autógrafo. Em seguida, para fins de análise, criamos categorias a fim de agrupar informações: (1) tipo de emenda, se individual, bancada, comissão ou relatoria; (2) nível da localidade da emenda, se municipal, estadual, regional ou nacional; (3) Manifestação Esportiva; se rendimento, recreativo, educacional e lazer, megaeventos, e outros; e (4) Natureza da ação: se relativa à administração, desenvolvimento de atividades esportivas, ciência e tecnologia, infraestrutura, produção de material esportivo, formação e suporte de atletas, publicidade, futebol, eventos esportivos, Rio 2007, Copa 2014 e Rio 2016.

Após a tabulação dos dados, atualizamos os valores orçamentários de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de 2015 e eliminamos emendas com dotações zeradas na etapa “Autógrafo”, uma vez que consideramos apenas as emendas que foram aprovadas no processo de elaboração do orçamento do ME. Também corrigimos, com auxílio de ferramentas do *Microsoft Excel*, duplicações de nomes. Estas duplicações foram decorrentes de divergências na abreviação de nomes (Ex.: Assis do Couto; Assis Miguel Couto; Assis Miguel do Couto). Para fins deste trabalho, consideramos apenas as emendas individuais e aquelas que a unidade federativa do autor da emenda era o estado do Paraná.

Após a seleção das emendas de parlamentares da unidade federativa do Paraná, recorreremos ao site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a fim de levantar os parlamentares e os anos de suas respectivas legislaturas. O mapeamento dos anos das legislaturas nos possibilitou identificar a possibilidade ou não do parlamentar apresentar emendas nas leis orçamentárias. Também recorreremos aos pareceres elaborados pelos relatores do processo orçamentário a fim de levantar as cotas orçamentárias e a quantidade de emendas que cada parlamentar tinha direito, bem como as orientações referentes à alocação das emendas individuais. Vale observar que o processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) ocorre no ano anterior ao do exercício da proposta orçamentária. Deste modo, se, por

exemplo, um parlamentar tem sua legislatura de fevereiro de 2003 a janeiro de 2007, este estaria apto a apresentar emendas nas leis orçamentárias de 2004, 2005, 2006 e 2007.

O recorte temporal (2004-2015) levou em consideração a instituição do ME em 2003 e o planejamento orçamentário para a pasta em três planos de governo: “Plano Brasil de Todos: participação e inclusão (2004-2007)”, “Plano Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade (2008-2011)” e “Plano Mais Brasil (2012-2015)”. Os dados orçamentários do plano subsequente, “Plano Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social (2016-2019)” não estavam disponibilizados em sua completude, por isso não integraram o escopo deste trabalho.

Recorremos à análise quantitativa descritiva a fim de averiguar o volume e a representatividade das emendas no orçamento do ME e de caracterizá-las quanto ao tipo de ação governamental e dimensão esportiva contemplada. Neste sentido, foram produzidas estatísticas descritivas e gráficos de dispersão usando o software estatístico SPSS (v.24) com o objetivo de caracterizar os dados obtidos neste estudo.

## Resultados e Discussão

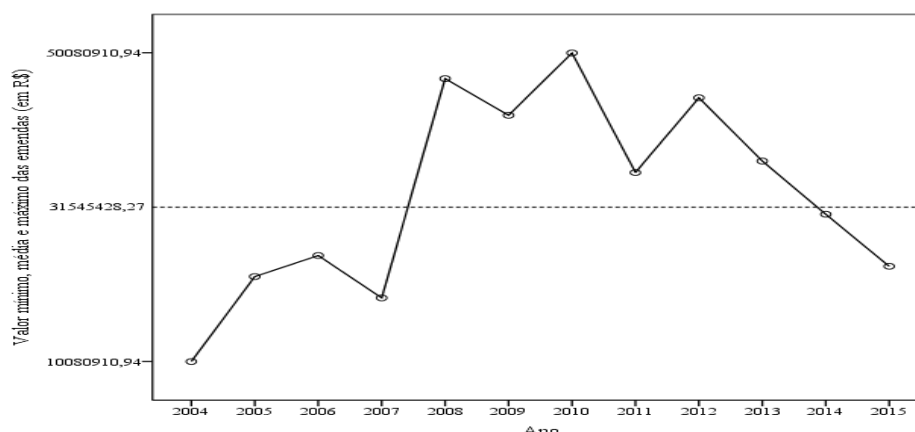
O envolvimento parlamentar com dotações orçamentárias relativas ao esporte abarcou quase a totalidade dos representantes paranaenses. Dos 61 parlamentares paranaenses aptos a apresentar emendas ao esporte no período analisado, apenas 2 parlamentares não o fizeram: José Borba (PMDB) e Gleisi Hoffman (PT). Ao todo, os representantes paranaenses alocaram R\$ 378,5 milhões no setor esportivo por meio de 456 propostas de emendas no período (Tabela 1).

Ano	R\$	Quant.
2004	10.080.910,94	24
2005	21.089.532,70	46
2006	23.814.362,85	61
2007	18.328.672,61	39
2008	46.734.014,17	53
2009	41.984.175,82	40
2010	50.059.120,01	43
2011	34.567.928,00	36
2012	44.252.074,81	32
2013	36.053.465,63	28
2014	29.161.469,36	24
2015	22.419.412,35	30
<b>Total</b>	<b>378.545.139,26</b>	<b>456</b>

**Tabela 1.** Montante alocado por emendas individuais de parlamentares paranaenses no ME de 2004 a 2015

Fonte: Senado Federal – SIGA Brasil. Elaboração própria

Como visto na Tabela 1, o volume alocado pelos parlamentares paranaenses oscilou no decorrer do período analisado, inexistindo um padrão no que tange aos valores orçamentários e quantidade de propostas apresentadas. No período do estudo, a média de recursos destinados ao esporte através das emendas foi de R\$ 830 mil, sendo 2004 o ano com menor valor alocado (R\$ 10 milhões) e o ano de 2010 com maior valor alocado (R\$ 50 milhões) (Gráfico 1).



**Gráfico 1.** Distribuição dos valores das emendas individuais de parlamentares paranaenses no ME de 2004 a 2015

Fonte: Senado Federal – SIGA Brasil. Elaboração própria

As variações nos recursos alocados pelos parlamentares paranaenses estão relacionadas às alterações nos parâmetros para a apresentação de emendas no que tange à quantidade de propostas, ao volume de recursos e, especialmente, à obrigatoriedade na destinação de parte da cota parlamentar. Em relação à quantidade máxima de emendas individuais, a partir do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2008 houve a ampliação para 25 em decorrência da promulgação, em 2006, da Resolução nº 1 de 2006-CN. Esta norma substituiu a Resolução nº 1 de 2001-CN que limitava a 20 emendas individuais. Esta mudança regimental, contudo, não garantiu uma maior quantidade de propostas de emendas na área (Tabela 1).

Os montantes destinados à cota parlamentar também foram ampliados. Exceto pelos anos de 2013 e 2014, o volume da cota parlamentar aumentou ano a ano. Apesar da tendência de crescimento, em decorrência de obrigatoriedade com investimentos em saúde em alguns anos, os valores disponíveis para alocação discricionária por parte do parlamentar oscilaram (Quadro 1). Isto, por sua vez, não garantiu um crescimento na alocação orçamentária no esporte por parte dos parlamentares paranaenses (Tabela 1).

Ano	R\$ Cota (a)	Quant. (b)	R\$ Obrigatoriedade (c)	R\$ Discricionário (a)-(c)	R\$ Discricionário Corrigido IPCA
2004	R\$ 2.500.000,00	20	Mín. 30% saúde	R\$ 1.750.000,00	R\$ 3.611.380,58
2005	R\$ 3.500.000,00	20		R\$ 3.500.000,00	R\$ 6.774.976,09
2006	R\$ 5.000.000,00	20	Mín. 30% saúde	R\$ 3.500.000,00	R\$ 6.490.675,57
2007	R\$ 6.000.000,00	20	Mín. 30% saúde	R\$ 4.200.000,00	R\$ 7.502.965,40
2008	R\$ 8.000.000,00	25		R\$ 8.000.000,00	R\$ 13.585.469,23
2009	R\$ 10.000.000,00	25		R\$ 10.000.000,00	R\$ 16.160.190,85
2010	R\$ 12.500.000,00	25		R\$ 12.500.000,00	R\$ 19.215.077,54
2011	R\$ 13.000.000,00	25		R\$ 13.000.000,00	R\$ 18.814.446,89
2012	R\$ 15.000.000,00	25	Mín. R\$ 2 milhões saúde	R\$ 13.000.000,00	R\$ 17.722.642,41
2013	R\$ 15.000.000,00	25	Mín. R\$ 2 milhões saúde	R\$ 13.000.000,00	R\$ 16.739.109,04
2014	R\$ 14.686.000,00	25	Mín. R\$ 7.343.000,00 saúde	R\$ 7.343.000,00	R\$ 8.905.867,14
2015	R\$ 16.324.600,00	25	Mín. 50% saúde	R\$ 8.162.300,00	R\$ 9.115.061,24

**Quadro 1.** Cotas e limites fixados para a apresentação de emendas individuais de 2004 a 2015

Fonte: Senado Federal – SIGA Brasil. Elaboração própria.

A obrigatoriedade de investimentos na saúde tinha como propósito atender a Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, o qual prevê a garantia de recursos mínimos

para o financiamento de ações e serviços públicos de saúde<sup>10</sup>. Em todos os pareceres, a normativa é citada. Contudo, a orientação de que parte dos recursos das emendas individuais deveria atender a esta prerrogativa ocorreu apenas nos anos de 2004, 2006, 2007, 2012, 2013, 2014 e 2015. Nos demais anos, apesar do reconhecimento da orientação de gastos na saúde, estes não foram diretamente vinculados às emendas individuais (Quadro 1).

A obrigatoriedade do investimento de parte dos recursos das emendas individuais no setor da saúde impactou diretamente no volume de recursos disponíveis aos parlamentares para a alocação entre os demais programas e ações governamentais, como, por exemplo, aqueles voltados ao esporte. Como visto na Tabela 1, ao considerarmos o volume anual direcionado ao esporte pelos parlamentares do Paraná, verificamos que há uma proporcionalidade nos anos com maior volume de recursos discricionários com os anos com maior volume alocado no esporte: 2008 a 2013.

Assim como o volume total, podemos inferir que os valores mínimos e máximos das propostas individuais também foram impactados pelas regras de emendamento. Verificamos que, do PLOA de 2008 a 2013, quando os valores discricionários eram maiores, tanto os valores mínimos e máximos das propostas aumentaram consideravelmente. No PLOA de 2014 e 2015, com o decréscimo dos valores discricionários das cotas, os valores máximos decresceram. Os valores mínimos, no entanto, aumentaram consideravelmente (Tabela 2).

Ano	R\$ Média	R\$ Máx	R\$ Mín
2004	R\$ 420.037,96	R\$ 1.444.552,23	R\$ 61.909,38
2005	R\$ 458.468,10	R\$ 1.935.707,45	R\$ 38.714,15
2006	R\$ 390.399,39	R\$ 1.112.687,24	R\$ 55.634,36
2007	R\$ 469.965,96	R\$ 1.607.778,30	R\$ 89.321,02
2008	R\$ 881.773,85	R\$ 3.854.876,90	R\$ 169.818,37
2009	R\$ 1.049.604,40	R\$ 2.908.834,35	R\$ 161.601,91
2010	R\$ 1.164.165,58	R\$ 10.529.862,49	R\$ 153.720,62
2011	R\$ 960.220,22	R\$ 3.618.162,86	R\$ 144.726,51
2012	R\$ 1.382.877,34	R\$ 4.089.840,56	R\$ 136.328,02
2013	R\$ 1.287.623,77	R\$ 3.476.584,19	R\$ 128.762,38
2014	R\$ 1.215.061,22	R\$ 2.971.452,33	R\$ 315.337,80
2015	R\$ 747.313,74	R\$ 2.575.172,59	R\$ 279.181,76

**Tabela 2.** Valores máximos, mínimos e médias de emendas dos parlamentares paranaenses de 2004 a 2015

Fonte: Senado Federal – SIGA Brasil. Elaboração própria

Ao todo, parlamentares paranaenses apresentaram 456 emendas nas ações vinculadas ao ME e a quantidade de propostas oscilou entre 24 (2004 e 2014) e 61 (2006) emendas (Quadro 1). Entre os representantes, a quantidade de emendas apresentadas variou entre 01 e 06. Os parlamentares Luiz Carlos Hauly (PSDB), Dilceu Sperafico (PP), Cezar Silvestri (PPS) e Nelson Meurer (PP) foram aqueles que apresentaram a maior quantidade de propostas com, respectivamente, 27, 23, 20 e 20 emendas. Vale observar que estes parlamentares, ainda que com alguns períodos de afastamento, tinham mandatos em todos os anos analisados.

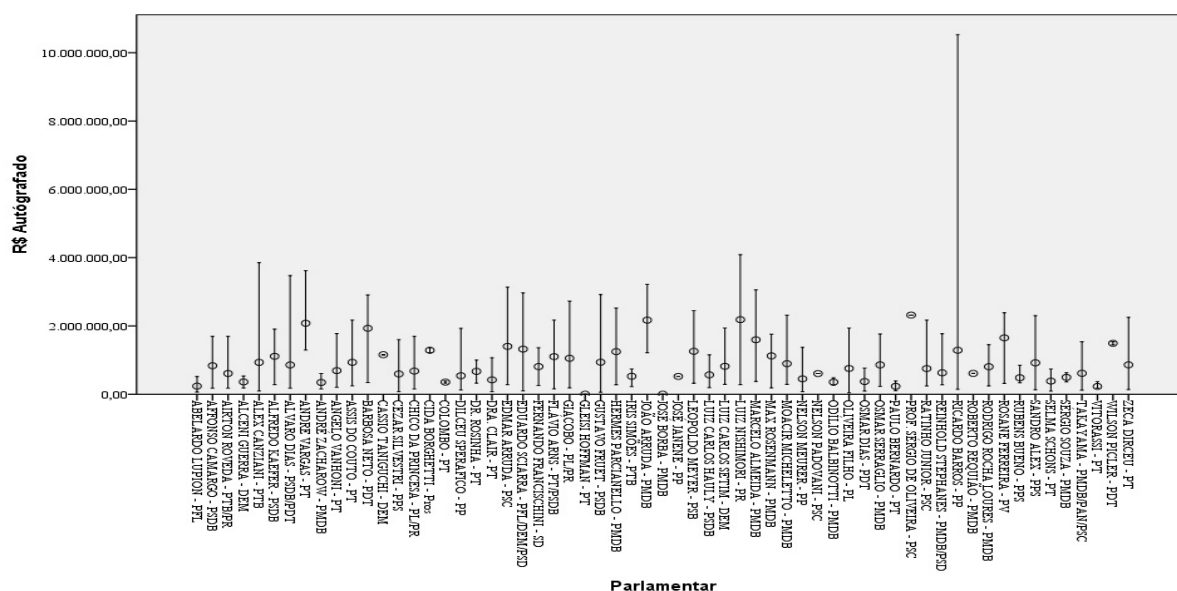
A quantidade de anos de mandato, contudo, não pode ser compreendido como o único fator determinante na quantidade de propostas apresentadas. Por exemplo, a parlamentar Dra. Clair (PT), com quatro anos de mandato, apresentou 11 emendas ao setor esportivo. O parlamentar Ratinho Júnior (PSC), com seis anos de mandato, apresentou 12 emendas. Por outro lado, o parlamentar Abelardo Lupion (PFL), com 12 anos de mandato, apresentou 04 emendas. Os parlamentares Cassio Taniguchi (DEM), José Janene (PP) e Nelson Padovani (PSC) com quatro anos de mandato apresentaram uma única emenda na área. Neste sentido, nem o aumento na quantidade de emendas, nem os anos de mandatos foram percebidos como

determinantes na quantidade de propostas dos parlamentares paranaenses para investimentos discricionários no esporte.

O volume orçamentário mobilizado por cada parlamentar paranaense não foi determinado pela quantidade de emendas apresentadas. Entre os representantes, o maior volume direcionado ao ME foi proveniente dos seguintes parlamentares: Eduardo Sciarra/PFL/DEM/PSD (R\$ 21,1 milhões – 16 emendas), Ricardo Barros/PP (R\$ 15,4 milhões – 12 emendas), Luiz Carlos Hauli/PSDB (R\$ 15,3 milhões – 27 emendas), Hermes Parcianello/PMDB (R\$ 14,9 milhões – 12 emendas). O menor volume, por outro lado, foi proveniente de José Janene/PP (R\$ 522 mil – 1 emenda), Nelson Padovani/PSC (R\$ 606 mil – 1 emenda) e Paulo Bernardo/PT (R\$ 696 mil – 3 emendas).

Vale observar, no entanto, que conforme citado anteriormente, 2 parlamentares não apresentaram emendas no esporte e que, dentre aqueles que apresentaram, apenas 14 parlamentares o fizeram em todos os anos de seus mandatos: Alfredo Kaefer (PSDB), Álvaro Dias (PSDB/PDT), Ângelo Vanhoni (PT), Barbosa Neto (PDT), Dilceu Sperafico (PP), Dra. Clair (PT), Edmar Arruda (PSC), João Arruda (PMDB), Paulo Bernardo (PT), Rubens Bueno (PPS), Sandro Alex (PPS), Selma Schons (PT), Vitorassi (PT), Wilson Picler (PDT). Isto é, 47 parlamentares optaram por não alocar recursos de suas cotas no esporte em algum dos anos de seu mandato. O esporte, portanto, para a grande maioria dos parlamentares paranaenses, não foi considerado como uma demanda prioritária em todo o seu período de representação.

Entre os parlamentares, também verificamos grande variação entre os valores mínimos e máximos das propostas: R\$ 38,7 mil no PLOA de 2005 (Dep. Oliveira Filho – PL) e R\$ 10,5 milhões no PLOA de 2010 (Dep. Ricardo Barros – PP) (Gráfico 2). No caso deste último, o valor proposto pelo parlamentar pode ser considerado uma exceção. O segundo menor volume neste ano, por exemplo, foi de R\$ 2,9 milhões.



**Gráfico 2.** Valores máximos, mínimos e média de emendas dos parlamentares paranaenses de 2004 a 2015

Fonte: Senado Federal – SIGA Brasil. Elaboração própria

A expressiva variação entre os valores das propostas parlamentares, o volume alocado e a quantidade de emenda proposta estão relacionados com a discricionariedade que o representante tem para apresentar emendas. Esta discricionariedade trata tanto da possibilidade de apresentar ou não propostas no esporte, bem como das características da emenda proposta. Tal como exposto por Carlomagano<sup>6</sup>, os representantes podem, por exemplo,

alocar recursos de maneira ampla e genérica para um determinado programa ou área temática, como também direcionar recursos para localidades e entidades específicas. Há também, conforme exposto por Fernandes<sup>11</sup>, pouco rigor quanto à qualidade e critérios técnicos das proposições. De acordo com o autor, emendas são confeccionadas sem que planejamentos técnicos ou executivos sejam considerados, resultando em emendas para a construção de quadras esportivas idênticas, mas com valores diferentes. Neste sentido, as regras de emendamento somadas a discricionariedade na proposição de emendas refletem no volume incerto e flutuante designado pelas emendas ao esporte.

Considerando o montante disponível para livre alocação por parte dos parlamentares (R\$ 5 bilhões), os representantes paranaenses alocaram 7,6% dos recursos disponíveis da cota. Entre os parlamentares, o percentual designado ao esporte, com poucas exceções, oscilou expressivamente. Por exemplo, enquanto que no PLOA 2004 o Dep. Ricardo Barros (PP) não alocou recursos no esporte, no PLOA 2010 o mesmo direcionou 55% de sua cota à área. O Dep. Max Rosenmann (PMDB) alocou 40% de sua cota do PLOA 2004 no esporte e no PLOA de 2009, 2010, 2011 não designou recursos ao esporte.

No somatório do período, destacam-se Barbosa Neto/PDT (19% - 3 emendas), Dra. Clair/PT (19% - 11 emendas), João Arruda/PMDB (17% - 4 emendas) e Ricardo Barros/PP (17% - 12 emendas). Destes, vale ressaltar Barbosa Neto (PDT) e João Arruda (PMDB), os quais alocaram em todos os anos de mandato recursos acima de 12% de sua cota parlamentar. Ambos parlamentares são conhecidos pela proximidade com entidades e gestores responsáveis pela administração estadual do esporte no Paraná.

A mobilização de recursos a partir da filiação partidária também apresentou expressiva variação. Dos 18 partidos, apenas quatro (PT, PMDB, PSDB, PSC) contaram com recursos alocados no esporte por algum parlamentar em todos os anos em que o partido contou com representantes no Congresso Nacional. Além disso, o percentual de investimentos no esporte mobilizado por cada parlamentar no interior dos partidos, na maioria dos casos, não apresentou um padrão único. Por exemplo, enquanto que no PT a Dep. Dra. Clair mobilizou 19% da sua cota em favor do esporte, a Sen. Gleisi Hoffman não alocou recursos. No DEM, enquanto que o Dep. Eduardo Sciarra mobilizou 13,3%, o Dep. Alcení Guerra alocou 1,1% de sua cota no esporte. Portanto, a opção de investimentos discricionários no esporte está, a princípio, menos ligada à filiação partidária e mais à preferência individual de cada parlamentar.

Ainda que o baixo percentual (7,6%) possa indicar que a área não foi considerada uma demanda prioritária por parte dos parlamentares, o mesmo pode ser considerado expressivo quando comparado com o percentual dos recursos da função “Desporto e Lazer” no Orçamento Geral da União. De acordo com Castro<sup>4</sup>, no período de 2004 a 2011, o volume de recursos planejados para a área representou 0,07% do orçamento federal. Ainda que excluíssemos os valores referentes às funções “Encargos Especiais”, “Reserva de Contingência” e “Atípica” considerados pela autora, o percentual planejado para a área representaria 0,22% do orçamento restante das 27 funções.

A alocação dos parlamentares também pode ser considerada expressiva quando considerado o volume total designado ao esporte. Segundo Castro<sup>4</sup>, o orçamento da função “Desporto e Lazer” totalizou um incremento de 164,8% após as modificações propostas pelo Poder Legislativo de 2004 a 2011, passando de R\$ 3,4 bilhões no PLOA proposto pelo Poder Executivo para R\$ 9,2 bilhões na LOA.

No caso dos parlamentares, exceto pelos limites estabelecidos pelo Relatório Geral e a necessidade de compatibilidade e adequação aos planos de governo e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) previstos pela Constituição, estes têm grande discricionariedade na alocação dos recursos. O mesmo não acontece com o Orçamento Geral da União. Conforme destacam Rezende e Cunha<sup>12</sup>, grande parte das receitas no orçamento já estão “carimbadas”,



restando pouco espaço para escolhas que possam implicar em uma redefinição de prioridades. Isto, por sua vez, dificulta a expansão de recursos para o esporte a partir do orçamento federal<sup>13</sup>, e assegura, por outro lado, às emendas parlamentares uma função vital na constituição do orçamento esportivo a nível federal.

Os recursos alocados pelos parlamentares paranaenses no esporte foram direcionados a três programas governamentais: “Esporte e Lazer da Cidade” e “Segundo Tempo” (2004-2011) e “Esporte e Grandes Eventos Esportivos” (2012-2015). Vale observar que, o programa “Esporte e Grandes Eventos Esportivos” agregou as ações dos programas “Esporte e Lazer da Cidade” e “Segundo Tempo” a partir da implementação do Plano Plurianual “Mais Brasil” (2012-2015). Nestes programas, os recursos alocados pelos parlamentares foram todos voltados para a dimensão do esporte recreativo e de lazer. Nesta dimensão, os investimentos voltaram-se para três ações: implantação de infraestrutura, desenvolvimento de atividades esportivas e promoção de eventos esportivos (Tabela 3).

	Infraestrutura			Atividades esportivas			Eventos Esportivos		
	Quant.	R\$	%	Quant.	R\$	%	Quant.	R\$	%
2004	24	10.080,91	100%						
2005	44	20.799,18	98,6%	2	290,36	1,4%			
2006	58	22.887,12	96,1%	2	741,79	3,1%	1	185,45	0,8%
2007	38	17.792,75	97,1%	1	535,93	2,9%			
2008	53	46.734,01	100%						
2009	39	41.822,57	99,6%	1	161,6	0,4%			
2010	40	48.929,27	97,7%	3	1.129,85	2,3%			
2011	32	31.890,49	92,3%	3	2.460,35	7,1%	1	217,09	0,6%
2012	28	42.888,79	96,9%	4	1.363,28	3,1%			
2013	27	35.409,65	98,2%				1	643,81	1,8%
2014	24	29.161,47	100%						
2015	30	22.419,41	100%						
<b>Total</b>	<b>437</b>	<b>370.815,64</b>	<b>98%</b>	<b>16</b>	<b>6.683,15</b>	<b>1,7%</b>	<b>3</b>	<b>1.046,35</b>	<b>0,3%</b>

**Tabela 3** Distribuição dos recursos alocados por emendas de parlamentares paranaenses por ações do ME de 2004 a 2015 (Valores em R\$ mil)

Fonte: Senado Federal – SIGA Brasil. Elaboração própria

A implantação de infraestrutura esportiva representou 98% dos recursos alocados pelos parlamentares. O investimento nesta ação foi uma constante em todos os anos e envolveu todos os parlamentares que apresentaram emendas no esporte, o que aponta para uma preferência de investimentos que independeu da filiação partidária ou anos de mandato. Quarenta e cinco destes apresentaram emendas apenas na infraestrutura esportiva. Os investimentos em atividades e eventos esportivos, por outro lado, ocorreu de maneira esporádica e mobilizou 14 parlamentares paranaenses. Apenas o Dep. Zeca Dirceu (PT) investiu nas três categorias de ações.

O privilégio orçamentário em ações de infraestrutura por parte de parlamentares já foi atestado por outras pesquisas no âmbito esportivo<sup>4,7-9</sup> e demais áreas do orçamento geral<sup>11,14,15</sup>. A homogeneidade de emendas nestas ações pode estar relacionada a uma aposta do parlamentar em facilidades para a execução – trânsito no Ministério, exigências menores para execução de dotações –, como também ao apelo popular destas ações e a possibilidade de aproximação do político com o eleitor<sup>11,15</sup>. Neste sentido, a execução de pequenas obras como quadras e praças de esporte são percebidos como proposições de forte apelo popular e que possibilitam ao parlamentar um retorno político-eleitoral mais certo<sup>15</sup>.

A implantação de infraestrutura esportiva também remete a um bem de caráter permanente. Ainda que obras públicas demandem uma gestão contínua a fim de que estas sejam preservadas, diferentemente do que ocorre com o desenvolvimento de atividades

esportivas, uma vez implantadas, estas não demandam um comprometimento constante por parte do parlamentar. A proposição de ações de caráter continuado, tal como a oferta de atividades esportivas, por vezes é percebida e cobrada pela sociedade como uma responsabilidade do Poder Executivo e não do parlamentar<sup>11</sup>.

O privilégio no direcionamento de recursos para a implantação de infraestrutura esportiva por parte dos parlamentares ratifica algumas questões levantadas pela literatura. A primeira delas remete ao desalinhamento com os investimentos na proposição de atividades esportivas, o qual é reflexo de uma desvinculação na política de construção de espaços e proposição de atividades dos programas governamentais<sup>4,8,16</sup>. Em sua grande maioria, a infraestrutura esportiva não é executada pelos gestores dos programas, não colaborando, portanto, com as demandas dos programas. Os equipamentos acabam se configurando como uma benfeitoria material justificada pelo interesse do parlamentar em agradar eleitores<sup>8</sup>.

A segunda questão refere-se à competência dos entes federativos e dos poderes na proposição de políticas para o setor esportivo. Ora, se a função do parlamentar tem sido carrear recursos para a implantação de infraestrutura esportiva no seu estado de representação, indagamo-nos sobre a gestão, formas de apropriação e proposição de atividades nestes espaços. A inexistência de um sistema nacional para o esporte que estabeleça as competências das diferentes unidades federativas pode colaborar para uma sobreposição de ações e, conseqüentemente, de investimentos, bem como para lacunas na proposição e manutenção de ações por parte do Poder Público. A decisão sobre a alocação dos recursos no esporte perpassa pela necessidade da combinação dos interesses políticos, técnicos e sociais.

Por último, a uniformidade de investimentos em infraestrutura aponta para um esvaziamento na discussão sobre o teor da peça orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo no âmbito esportivo. Tal como exposto por Cambraia<sup>4</sup>, com os recursos assegurados para as emendas, os quais são superestimados no processo legislativo, a atenção limita-se a alocá-los segundo os interesses dos parlamentares, não havendo uma análise da política governamental expressa na proposta orçamentária, nem mesmo uma avaliação de sua eficiência e eficácia no atendimento dos problemas sociais. Predomina uma visão parcial que favorece as bases eleitorais dos respectivos parlamentares<sup>5</sup> e, no esporte, a perspectiva de uma política esportiva que tem privilegiado a implantação de espaços e equipamentos de esporte e lazer. Este comportamento tem reforçado a tese da adoção de práticas de representação clientelista e menos universalista no processo de planejamento das políticas públicas federais para o esporte no Brasil.

A concentração de recursos na implantação de infraestrutura esportiva somada ao expressivo volume que as emendas ocupam na formulação do orçamento do ME, reforçam a percepção do Poder Legislativo como ente que tem ocupado uma posição de destaque na composição do orçamento do esporte, especialmente no que se refere aos programas de esporte recreativo e de lazer. No âmbito esportivo, o Poder Legislativo tem cumprido não apenas a função de “aperfeiçoar” a proposta encaminhada pelo Poder Executivo, mas tem reconfigurado o direcionamento dos recursos na área para a implantação de espaços e equipamentos esportivos<sup>4</sup>.

## Conclusões

Parlamentares paranaenses alocaram R\$ 378,5 milhões por meio de 456 emendas individuais no orçamento para o esporte de 2004 a 2015. Este montante representou 7,6% da cota estipulada para a alocação discricionária para parte dos representantes no período. O volume alocado pelos parlamentares foi diretamente impactado pelos parâmetros e limites estabelecidos no decorrer do processo de apreciação da proposta pelo Poder Legislativo, especialmente no que se referiu a obrigatoriedade de investimentos no âmbito da saúde.

Os dados da pesquisa apontam que o esporte, para a grande maioria dos parlamentares paranaenses, não foi considerado uma demanda prioritária em todo o seu período de representação. Dos 61 parlamentares paranaenses aptos a apresentar emendas no período analisado, 2 parlamentares não o fizeram e 47 não apresentaram propostas em todos os anos de mandato. A constância de investimentos no esporte durante todo o mandato parlamentar abarcou apenas 14 representantes.

Entre os parlamentares, a maior quantidade de propostas não esteve diretamente relacionada com a quantidade de anos de mandato. A quantidade de emendas apresentadas também não foi determinante para um maior volume orçamentário alocado pelos parlamentares. A média de investimentos por propostas do período foi de R\$ 830 mil, havendo grande variação entre os anos analisados: R\$ 38,7 mil no PLOA de 2005 e R\$ 10,5 milhões no PLOA de 2010, sendo este último investimento considerado uma exceção.

Os recursos alocados pelos parlamentares paranaenses no esporte foram direcionados a três ações: implantação de infraestrutura (R\$ 370,8 milhões – 98%), desenvolvimento de atividades esportivas (R\$ 6,6 milhões – 1,7%) e promoção de eventos esportivos (R\$ 1 mil – 0,3%). O investimento na implantação de infraestrutura esportiva foi uma constante em todos os anos e envolveu todos os parlamentares que apresentaram emendas ao setor. Já os investimentos em atividades e eventos esportivos ocorreram de maneira esporádica e mobilizaram apenas 14 parlamentares paranaenses. A alocação desproporcional de investimentos em infraestrutura e atividades dos programas governamentais remete a um desalinhamento entre a política de implantação de espaços e equipamentos e a proposição de atividades esportivas de caráter continuado. Este cenário, somado a inexistência de competências específicas dos diferentes entes federados, pode colaborar com a sobreposição de ações e/ou lacunas no desenvolvimento das políticas públicas para o esporte.

Como parte expressiva da composição do orçamento do esporte, as emendas parlamentares se configuram como uma temática de pesquisa indispensável às políticas para o esporte no Brasil. Destacamos a necessidade de outros estudos que visem analisar a aproximação dos recursos alocados pelos representantes parlamentares com os objetivos da política nacional propostos e implementados pelo ME. Também destacamos a necessidade de mais pesquisas que visem apreender a apropriação destes recursos pelos estados e municípios endereçados pelos parlamentares e a sua relação com as propostas políticas destas localidades para a área esportiva, bem como aprofundar o entendimento sobre a relação entre emendas esportivas, partidos políticos e execução orçamentária.

## Referências

1. Giacomoni J. Orçamento público. São Paulo: Atlas; 2016.
2. Miranda ESF, Amaral CA. Orçamento público e comportamento legislativo: Análise da destinação das emendas parlamentares no Estado de Goiás. EnANPAD 2017;01-17.
3. Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília; 1988.
4. Castro SBE. Políticas públicas para o esporte e lazer e o ciclo orçamentário brasileiro (2004-2011): prioridades e distribuição de recursos durante os processos de elaboração e execução orçamentária. [Tese de Doutorado em Educação Física]. Curitiba: Universidade Federal do Paraná; 2016.
5. Cambraia T. Emendas ao projeto de lei orçamentária anual: algumas distorções. Brasília: Câmara dos Deputados; 2011.
6. Carlomagno MC. Como os deputados federais alocam os recursos públicos? Análise das emendas parlamentares propostas ao orçamento 2016. The observatory of social and political elites of Brasil 2016;3(1):1-22.
7. Boudens EPJ. O financiamento do esporte no primeiro mandato de Lula (2003-2006). Rio de Janeiro: Usina de Letras; 2007.

8. Castelan LP. As Conferências Nacionais do Esporte na configuração da política esportiva e de lazer no governo Lula (2003-2010). [Dissertação de Mestrado em Educação Física]. Campinas: Universidade Estadual de Campinas; 2011.
9. Teixeira MR. Esporte, fundo público e pequena política: os reveses de um orçamento (r)emendado. [Dissertação de Mestrado em Educação Física]. Brasília: Universidade de Brasília; 2016.
10. Brasil. Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília; 2000.
11. Fernandes CC. Emendas parlamentares: orçamento do Distrito Federal. [Monografia de Especialização em Política e Representação Parlamentar]. Brasília: Câmara dos Deputados/CEFOP; 2012.
12. Rezende F, Cunha A. Contribuintes e cidadãos: Compreendendo o orçamento federal. Rio de Janeiro: FGV; 2002.
13. Veronez LFC. Quando o Estado joga a favor do privado: as políticas de esporte após a Constituição de 1988. 2005. [Tese de Doutorado em Educação Física]. Campinas: Universidade Estadual de Campinas; 2005.
14. Bezerra M. Em nome das bases: Política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumara; 1999.
15. Fonseca GPS, Cota Junior GA, Rodrigues RVA, Sousa FMP. Emendas parlamentares: a relação entre o Executivo e o Legislativo em Minas Gerais. In: VIII Congresso Consad de Gestão Pública; 2015, p. 1-28.
16. Pintos AE, Pereira CC, Salvador ES, Athayde PA. O direito ao esporte e ao lazer no contexto da política nacional do esporte. Rev Brasileira de Estudos do Lazer 2016;3(1):38-52.

**Agradecimentos:** Agradecemos ao Programa Nacional de Pós-Doutorado da CAPES pelo apoio financeiro cedido aos autores Suélen Castro e Thiago Oliveira por meio de bolsa PNPd/CAPES.

**ORCID** dos autores:

Suélen Barboza Eiras de Castro: 0000-0001-9728-8407

Fernanda Gimenez Milani: 0000-0003-2982-9966

Thiago Oliveira dos Santos: 0000-0002-4191-7064

Fernando Augusto Starepravo: 0000-0002-1655-998X

Fernando Marinho Mezzadri: 0000-0001-8601-5227

Recebido em 06/03/18.

Revisado em 04/05/19.

Aceito em 01/07/19.

---

**Endereço para correspondência:** Suélen Barboza Eiras de Castro. Rua Éça de Queiroz, 1205, apto 23C, Bairro Ahú, Curitiba, PR, CEP 80540-140. Email: [sueleneiras@hotmail.com](mailto:sueleneiras@hotmail.com)