RBCE
Revista Brasileira de Ciências do Esporte

Artigos Originais

A normalização da exceção? Emendas parlamentares e o financiamento do esporte no Brasil (2022-2025)

The normalization of exception? Earmarks and the financing of sport in Brazil (2022-2025)

¿La normalización de la excepción? Enmiendas parlamentarias y el financiamiento del deporte en Brasil (2022-2025)

Pedro Fernando Avalone Athayde[a]*, Luís Maurício Montenegro Marques[a], Hélton Mota Ferreira[a]

Palavras-chave:
Emendas parlamentares;
Políticas públicas de esporte;
Financiamento esportivo;
Desporto comunitário;
Orçamento público.

RESUMO

O artigo analisa as emendas parlamentares vinculadas à função "Desporto e Lazer" entre 2022 e 2025, problematizando a crescente centralidade desse mecanismo no financiamento das políticas esportivas brasileiras. Com base nos conceitos de "normalização do desvio" e transformação da exceção em regra, o estudo investiga tipologia, autoria, distribuição territorial, ações orçamentárias e montantes financeiros das emendas. Trata-se de pesquisa exploratória, qualitativa e descritivo-analítica, fundamentada em revisão bibliográfica e pesquisa documental no Portal da Transparência da CGU. Os resultados indicam predominância das emendas individuais, concentração regional dos recursos e prioridade ao desporto comunitário, evidenciando fragmentação, dispersão e reconfiguração do financiamento público do esporte no Brasil.

Keywords:
Earmarks;
Public sports policies;
Sports financing;
Community sports;
Public budget.

ABSTRACT

The article analyzes parliamentary amendments (*earmarks*) linked to the "Sports and Leisure" budget function between 2022 and 2025, problematizing the growing centrality of this mechanism in the financing of Brazilian sports policies. Based on the concepts of "normalization of deviance" and the transformation of exception into rule, the study investigates the typology, authorship, territorial distribution, budgetary actions, and financial amounts of the amendments. This is an exploratory, qualitative, and descriptive-analytical study grounded in a bibliographic review and documentary research conducted through the CGU Transparency Portal. The results indicate the predominance of individual amendments, regional concentration of resources, and priority given to community sports, revealing fragmentation, dispersion, and the reconfiguration of public sports financing in Brazil.

[a]Universidade de Brasília, Faculdade de Educação Física, Programa de Pós-graduação em Educação Física. Brasilia, DF, Brasil.

***Autor correspondente:**
Pedro Fernando Avalone Athayde
E-mail: pedroavalone@gmail.com

Recebido em 27 de maio de 2026; aceito em 2 de setembro de 2026.

Editores(as) responsáveis:

Editor Executivo: Pedro Otavio Pimpim Bezerra

Editora Associada: Christiane Macedo

Editor Assistente: Eduardo Klein Carmona

Editor Final: Ari Lazzarotti Filho

DOI: https://doi.org/10.1590/rbce.48.e20260063

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/), que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Palabras clave:
Enmiendas parlamentarias;
Políticas públicas deportivas;
Financiamiento deportivo;
Deporte comunitario;
Presupuesto público.

RESUMEN
El artículo analiza las enmiendas parlamentarias (enmiendas a los Presupuestos Generales del Estado) vinculadas a la función "Deporte y Ocio" entre 2022 y 2025, problematizando la creciente centralidad de este mecanismo en el financiamiento de las políticas deportivas brasileñas. Con base en los conceptos de "normalización de la desviación" y transformación de la excepción en regla, el estudio investiga la tipología, autoría, distribución territorial, acciones presupuestarias y montos financieros de las enmiendas. Se trata de una investigación exploratoria, cualitativa y descriptivo-analítica, fundamentada en revisión bibliográfica e investigación documental en el Portal de Transparencia de la CGU. Los resultados indican predominio de las enmiendas individuales, concentración regional de los recursos y prioridad al deporte comunitario, evidenciando fragmentación, dispersión y reconfiguración del financiamiento público del deporte en Brasil.

INTRODUÇÃO

A "normalização do desvio" é um conceito cunhado pela socióloga Diane Vaughan (1996) ao analisar o desastre do ônibus espacial "Challenger", ocorrido em janeiro de 1986. Vaughan observou que a principal causa do acidente estava relacionada à decisão reiterada de dirigentes da NASA de manter o ônibus espacial em operação, apesar da existência de uma falha perigosa no projeto dos anéis de vedação.

A partir desse episódio traumático, a socióloga desenvolveu um argumento teórico-empírico segundo o qual ações organizacionais ilegais ou desviantes podem ser compreendidas como resultado de um processo social. Nesse processo, os atores inseridos em determinado contexto organizacional passam gradualmente a definir seus atos divergentes como normais e aceitáveis, justamente porque tais práticas passam a se encaixar e a estar em conformidade com as normas culturais da organização em que atuam.

Agamben (2004), ao problematizar a perenidade do Estado de Exceção, recupera trecho de Nissen no qual o autor afirma que: "[...] as medidas excepcionais desapareceram porque se tornaram a regra" (Nissen, 1877, apud Agamben, 2004, p. 106). Nesse contexto, a normalidade deixa de ser parâmetro de referência. A exceção se converte em regra, torna-se difusa a fronteira entre legalidade e ilegalidade, produzindo insegurança jurídica e naturalizando práticas arbitrárias.

Em um exercício de construir uma analogia, mesmo que imperfeita, os conceitos anteriormente discutidos suscitam as seguintes indagações: As emendas parlamentares brasileiras seriam um processo de "normalização do desvio" ou mesmo de uma dinâmica em que a exceção passou a constituir a própria regra? Estaria se tornando normal a delegação ao Poder Legislativo de atribuições historicamente vinculadas ao Executivo, especialmente no que diz respeito à alocação e à definição do direcionamento do orçamento público?

Mais do que isso: Essa dinâmica estaria naturalizada a ponto de considerar legítima a corrida de órgãos públicos das mais diferentes naturezas por essa fonte de financiamento, por meio da negociação direta com parlamentares, dentro de relações frequentemente pouco republicanas e, por vezes, marcadas por lógicas paroquiais e clientelistas - conforme estudado por Ames (2001)?

A crescente centralidade das emendas parlamentares no financiamento de políticas públicas parece ter produzido uma dinâmica na qual a viabilidade de projetos e ações passa, menos pelo seu conteúdo e alinhamento às necessidades sociais e, cada vez mais, pela capacidade de articulação política junto a parlamentares e pelo acesso a essas fontes de recurso.

A título de exemplo, o Ministério do Esporte, órgão responsável pela política esportiva brasileira e historicamente relegado a uma posição marginal no Orçamento Geral da União (Carneiro et al., 2019), durante a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026 (PLN 15/25) na Câmara dos Deputados, passou a contar com a possibilidade de ampliação significativa de seu orçamento. A previsão indicava um aumento de aproximadamente 63% - de R$ 1,1 bilhão para R$ 1,8 bilhão - em função do aporte proveniente de mais de 370 emendas parlamentares (Brasil, 2025).

Inversamente proporcional à presença marcante das emendas parlamentares no financiamento público nacional é seu reduzido comparecimento nos estudos da área da Educação Física e Ciências do Esporte. Destacam-se, de forma pioneira e pontual, as publicações de Teixeira et al. (2018) e Castro et al. (2019, 2020). Esse recente e pequeno conjunto de produções evidencia a incipiência da temática na agenda de pesquisas da área, reforçando a relevância de novos estudos que se proponham a explorar essa relação entre financiamento público, emendas parlamentares e políticas esportivas.

Este artigo busca contribuir para a ampliação da produção intelectual dedicada a essa modalidade específica de financiamento, reconhecendo tanto sua relevância e crescente incidência nas políticas esportivas quanto a necessidade de aprofundar a compreensão sobre sua configuração e dinâmica de operacionalização. Nessa perspectiva, o estudo tem como objetivo descrever e analisar as características - tipologia,

autoria, distribuição territorial, ações orçamentárias e montantes financeiros - das emendas parlamentares vinculadas à função Desporto e Lazer entre os anos de 2022 e 2025.

METODOLOGIA

Este trabalho caracteriza-se como uma pesquisa exploratória (Gil, 2008), na medida em que realiza uma aproximação inicial com o objeto das emendas parlamentares, buscando compreender melhor suas características e formas de operacionalização. Ao mesmo tempo, trata-se de um estudo de abordagem predominantemente qualitativa (Minayo, 2014), embora mobilize dados quantitativos que são interpretados à luz das categorias analíticas extraídas do referencial teórico adotado, notadamente a concentração de recursos (territorial e por autoria), a priorização temática (desporto comunitário *versus* desporto de rendimento) e a reiteração de práticas particularistas ao longo do período, categorias que serão retomadas na seção de análise dos dados.

Nessa mesma direção, o trabalho pode ser definido como um estudo descritivo-analítico (Gil, 2008; Triviños, 1987), uma vez que a descrição das características do objeto investigado é acompanhada de uma análise crítica voltada à interpretação desses dados à luz do referencial teórico da Ciência Política e dos estudos sobre políticas esportivas, e não apenas de sua exposição factual.

No que se refere aos procedimentos metodológicos, a pesquisa fundamenta-se em revisão bibliográfica e pesquisa documental em fontes primárias (Severino, 2017), as quais fornecem bases de dados sem tratamento analítico prévio. A principal fonte consultada foi o Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU), especificamente na seção destinada às emendas parlamentares (Brasil, 2026).

O portal disponibiliza visualizações gráficas referentes aos tipos de emenda, áreas de atuação, perfil dos favorecidos e distribuição territorial dos recursos. Complementarmente, permite consultas detalhadas a partir da aplicação de filtros como ano, tipo de emenda, nome do autor, número e código da emenda, além de buscas direcionadas pelo nome do apoiador ou solicitante, número do convênio (quando existente), classificação funcional-programática e valores empenhados, liquidados e pagos.

Para os fins deste estudo, foram aplicados filtros relacionados exclusivamente à função "Desporto e Lazer" e aos valores correntes efetivamente pagos. O recorte temporal compreendeu os anos de 2022 a 2025, abrangendo todo o período disponível para consulta no portal. O ano de 2026 foi desconsiderado, tendo em vista que os respectivos recursos ainda se encontravam em fase de execução no momento da coleta dos dados.

A operacionalização da coleta seguiu quatro etapas, correspondentes às dimensões analíticas exploradas no artigo. Para a tipologia das emendas, aplicou-se o filtro "tipo de emenda" (individual, de bancada, de comissão e, exclusivamente para 2022, de relatoria) combinado ao filtro de função orçamentária (Desporto e Lazer), extraindo-se o valor total pago por modalidade em cada exercício. Para a autoria, o filtro "nome do autor" foi aplicado emenda a emenda às proposições individuais[1], permitindo compilar o número de registros e o valor total pago por parlamentar; a filiação partidária apresentada refere-se à legenda atual de cada parlamentar adotada com o fechamento da janela partidária em 03 de abril de 2026, e não necessariamente àquela vigente no momento de apresentação de cada emenda.

Para a distribuição territorial, utilizou-se o filtro de unidade da federação do favorecido, somando-se os valores pagos por emendas individuais e, complementarmente, por emendas de bancada estadual (Tabela 1). Por fim, para as ações orçamentárias e subfunções, aplicou-se o filtro de classificação funcional-programática, permitindo desagregar os valores por ação (Tabela 2). Para coleta dos dados relacionados à base populacional e realização dos cálculos de valores per capta foi utilizado o site do IBGE (2026), na seção "Estados e Cidades", com consulta realizada entre os dias 14 e 18 de maio de 2026. Em todos os casos, os dados foram exportados diretamente do Portal da Transparência da CGU em formato de planilha e posteriormente organizado e tratados com o auxílio de ferramenta de inteligência artificial generativa, ChatGPT Plus, para a produção dos gráficos, quadros e tabelas apresentados.

CONTEXTUALIZAÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 (CF 88), no artigo 165, estabeleceu como competência de iniciativa do Poder Executivo a elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, instrumentos que regem o planejamento e o orçamento público no Brasil. No entanto, a própria CF 88, em seu artigo seguinte (art. 166), prevê que: "Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional".

[1] Cabe destacar que o filtro emenda por emenda relaciona-se diretamente com a opção por destacar apenas os parlamentares com maior número de emendas e maior valor total pago, ao invés de apresentar a totalidade dos registros individuais. Isso ocorreu em função da inviabilidade de tratar analiticamente mais de 900 proposições, o que tenderia a evidenciar apenas ampla dispersão de recursos sem agregar poder explicativo, além de exceder os limites de caracteres do periódico.

Tabela 1. Valores totais das emendas de bancada para a função Desporto e Lazer entre 2022 e 2025.

Estado / Bancada	Valor total pago (2022-2025)
Rio de Janeiro	R$ 91.311.564,24
Distrito Federal	R$ 38.167.963,84
Rio Grande do Sul	R$ 13.953.870,96
São Paulo	R$ 12.500.000,00
Goiás	R$ 10.000.000,00
Bahia	R$ 8.000.000,00
Paraná	R$ 7.500.000,00
Pernambuco	R$ 6.200.000,00
Ceará	R$ 5.900.000,00
Minas Gerais	R$ 5.114.696,02

Fonte: Portal da Transparência da CGU (Brasil, 2026). Elaboração própria.

Tabela 2. Distribuição das emendas parlamentares da função Desporto e Lazer por ação orçamentária entre 2022 e 2025.

Ação orçamentária	Valor total pago (Milhões R$)	Nº de registros
20JP - Desenvolvimento de atividades e apoio a programas, eventos e projetos de esporte amador, educação, lazer e inclusão social	1.351	644
00SL - Apoio à implantação e modernização de infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer	366,6	140
20JO - Promoção e apoio ao desenvolvimento do futebol masculino e feminino e defesa dos direitos do torcedor	67,5	69
20JQ - Apoio à realização de eventos de esporte e lazer	29,7	36
21CK - Promoção e desenvolvimento do paradesporto nacional	26,5	55
216T - Apoio a projetos de excelência esportiva e promoção de eventos esportivos	15,6	19
20YA - Apoio a projetos de excelência esportiva nas fases de formação e rendimento	15,1	19

Fonte: Portal da Transparência da CGU (Brasil, 2026). Elaboração própria.

Além disso, a Constituição inovou em relação às suas antecessoras ao prever a possibilidade de o Poder Legislativo propor emendas ao orçamento anual, desde que compatíveis com o Plano Plurianual (PPA). Trata-se de mais um exemplo de um arranjo constitucional voltado a acomodar, de um lado, as iniciativas típicas do presidencialismo e, de outro, as capacidades de veto e influência do Parlamento.

Esse arranjo constitucional é parte constitutiva daquilo que Abranches (1988) denominou "presidencialismo de coalizão": um sistema político que combina eleição presidencial majoritária, multipartidarismo fragmentado e representação proporcional, obrigando o Executivo a construir e sustentar maiorias legislativas por meio da distribuição de cargos, recursos e prerrogativas orçamentárias entre partidos e parlamentares. Se, no desenho original descrito por Abranches (1988), o Executivo detinha ampla discricionariedade para negociar a liberação de recursos como contrapartida ao apoio legislativo, a progressiva obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares, objeto de discussão deste texto, representou uma inflexão relevante nesse equilíbrio, deslocando parcela do poder de barganha do Executivo para o Legislativo e reconfigurando os termos clássicos do próprio modelo de "presidencialismo de coalizão".

As emendas parlamentares, que teriam como finalidade assegurar a participação do Congresso Nacional no processo orçamentário, bem como corrigir eventuais erros ou omissões da peça encaminhada pelo

Poder Executivo, classificam-se atualmente em três modalidades: individuais, de bancada e de comissão[2].

As emendas individuais, como a própria denominação indica, são apresentadas diretamente por cada parlamentar. Para sua execução, o Poder Executivo é obrigado a reservar o equivalente a 2% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União referente ao exercício anterior, sendo 1,55% destinado às emendas de deputados federais, enquanto os 0,45% restantes correspondem às emendas de senadores (Tollini e Mendes, 2024)[3].

No caso das emendas de bancada, deputados federais e senadores de uma mesma unidade da federação definem conjuntamente a destinação dos recursos. Atualmente, existem 27 bancadas estaduais, compostas por quantitativos que variam entre 11 e 73 parlamentares, sendo o montante destinado proporcional ao número de representantes de cada estado no Congresso Nacional.

Por fim, as emendas de comissão são apresentadas pelas comissões permanentes do Poder Legislativo. Diferentemente das modalidades anteriores, não há reserva prévia de recursos para seu financiamento, tampouco obrigatoriedade de execução orçamentária. Em 2025, o Congresso Nacional contava com 51 comissões permanentes aptas à apresentação desse tipo de emenda.

A partir de 2014, em um cenário de esgarçamento das linhas e amarras que sustentavam o frágil tecido da governabilidade, a intensificação da fragmentação partidária e a ausência de maioria parlamentar por parte do governo engendraram uma dinâmica crescentemente confrontacional entre os Poderes Executivo e Legislativo. A adoção de uma estratégia de enfrentamento evidenciou que ignorar a necessidade de coalizões ou subestimar a capacidade de barganha política do Congresso Nacional impõe custos elevados ao chefe do Executivo, vide o golpe jurídico-parlamentar sofrido pela presidente Dilma Roussef em 2016.

Por outro lado, a prática contínua de trocas políticas voltadas à formação de maiorias parlamentares, embora tenha assegurado a continuidade dos mandatos presidenciais e atendido a interesses partidários, contribuiu simultaneamente para ampliar a desconfiança social em relação tanto ao Executivo quanto ao Legislativo[4]. Nesse contexto, a política institucional passou a ser frequentemente percebida como um grande balcão de negociações, distante das demandas e interesses públicos (Silva e Valões, 2026).

Em meio ao enfraquecimento da figura presidencial e ao acirramento dos conflitos entre os Poderes, o Legislativo identificou uma "janela de oportunidade" (ou seria "de oportunismo") para ampliar sua influência sobre o orçamento público, reduzindo significativamente a discricionariedade do Executivo na liberação das emendas parlamentares. A partir desse movimento, iniciaram-se alterações constitucionais que produziram impactos profundos sobre a dinâmica orçamentária brasileira.

Destacam-se, nesse processo, as Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019. A primeira instituiu a obrigatoriedade de execução de um percentual mínimo das emendas parlamentares individuais, criando as chamadas emendas impositivas. Já a segunda tornou obrigatória a execução das programações orçamentárias oriundas das emendas de bancada estadual. Tais

[2] Entre os anos de 2020 e 2022, o Congresso Nacional adotou a chamada "emenda de relator", mecanismo por meio do qual o relator-geral do orçamento acrescentava recursos às despesas públicas e, posteriormente, ao longo do exercício financeiro, esses valores eram distribuídos entre parlamentares mediante negociações políticas. A dificuldade de identificar os parlamentares efetivamente beneficiados por cada parcela dos recursos liberados nessa modalidade fez com que tais emendas passassem a ser popularmente conhecidas como "orçamento secreto" (Tollini e Mendes, 2024). Em 2022, contudo, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela impossibilidade de utilização desse mecanismo para a alocação de despesas discricionárias.

[3] Em 2019, as emendas parlamentares individuais passaram a poder ser executadas por meio da modalidade de "transferência especial", na qual os recursos são repassados diretamente às contas de prefeituras e governos estaduais indicados pelos parlamentares. Em razão dessa dinâmica, tais emendas passaram a ser popularmente conhecidas como "emendas PIX". Essa modalidade representou uma inflexão significativa em relação às exigências históricas de transparência que tradicionalmente orientavam o processo orçamentário brasileiro. Em 2024, o Supremo Tribunal Federal decidiu que essa modalidade de emenda deveria observar princípios de transparência e submeter-se aos órgãos federais de controle. A decisão também estabeleceu a obrigatoriedade de definição prévia do objeto, do valor e do beneficiário da transferência, bem como da aprovação do plano de trabalho elaborado pela unidade federativa antes da liberação dos recursos.

[4] Esse quadro de desconfiança institucional não parece ser apenas uma percepção conjuntural, mas corresponde a uma tendência mensurável de deterioração da credibilidade dos atores políticos do Executivo e do Legislativo junto à opinião pública. Embora fora do recorte temporal deste estudo, levantamento do instituto Datafolha, divulgado em março de 2026, indicou que a proporção de brasileiros que declaram não confiar no Congresso Nacional atingiu patamar recorde na atual legislatura, acompanhada de aumento simultâneo da desconfiança em relação à Presidência da República e aos partidos políticos — estes últimos historicamente apontados como a instituição política menos confiável do país (Cazian, 2026).

mudanças alteraram substancialmente os mecanismos de negociação anteriormente estabelecidos entre Executivo e Legislativo para a liberação desses recursos, redefinindo o equilíbrio de forças no processo orçamentário brasileiro e tensionando ainda mais o instável sistema de freios e contrapesos entre os Poderes.

A sequência de alterações constitucionais aqui descrita ilustra, de forma concreta, o processo teorizado por Agamben (2004). Isso porque aquilo que inicialmente se apresentava como exceção ao desenho orçamentário concebido pela CF 88, a participação ativa do Legislativo na definição de despesas historicamente reservadas ao Executivo, acabou se convertendo, por meio da EC 86/2015 e da EC 100/2019, em regra constitucional de execução obrigatória. A transição de uma faculdade discricionária do Executivo para uma imposição jurídica (as chamadas emendas "impositivas") corresponde, em boa medida, ao movimento descrito pelo autor, no qual a exceção deixa de ser provisória e pontual para tornar-se o próprio fundamento da ordem orçamentária vigente, tornando cada vez mais difusa a fronteira entre o que constituía prerrogativa do Executivo e o que passou a se consolidar como prerrogativa legislativa.

Por fim, é importante observar a configuração e a operacionalização das emendas parlamentares no Brasil em perspectiva comparada com outras realidades nacionais. Tollini e Mendes (2024) apontam que o Brasil possui um sistema orçamentário atípico, enquanto na prática internacional o orçamento é autorizativo e sua execução é prerrogativa exclusiva do Executivo, o modelo brasileiro se distingue por quatro características: reserva prévia obrigatória de recursos para emendas; cotas individuais para parlamentares, sem necessidade de cortes compensatórios; execução obrigatória que consome cerca de 24% das despesas discricionárias (contra cerca de 1% nos demais países); e intervenção legislativa na execução do orçamento.

RADIOGRAFIA DAS EMENDAS PARA O ESPORTE

A radiografia é um exame amplamente utilizado que, por meio de imagens da estrutura interna do corpo humano, possibilita identificar fraturas, infecções e outras alterações. O termo é aqui empregado em sentido metafórico, com o propósito de "radiografar" a estrutura interna das emendas parlamentares destinadas à função "Desporto e Lazer" no período de 2022 a 2025, buscando, assim, identificar possíveis "fraturas" e "infecções" em sua configuração e distribuição.

A interpretação desses dados financeiros, para além de sua mera descrição, utiliza-se de três categorias analíticas centrais, já anunciadas na descrição metodológica, a saber: (i) a concentração de recursos, examinada tanto por autoria parlamentar e vinculação partidária quanto por distribuição territorial (valores totais e per capita); (ii) a priorização temática das ações financiadas, aferida pela comparação entre subfunções e ações orçamentárias; e (iii) a reiteração de padrões ao longo do período 2022-2025, que permite avaliar se as características identificadas constituem tendência consolidada ou variação conjuntural.

Para a realização desse "exame" e de um diagnóstico, utiliza-se uma exposição organizada a partir dos filtros disponíveis na principal fonte de consulta da pesquisa, o Portal da Transparência da CGU. Os dados serão apresentados e problematizados com base na tipologia das emendas, autoria, distribuição territorial, subfunção, ações orçamentárias, acompanhados pelos montantes financeiros efetivamente pagos.

TIPOS DE EMENDAS: ENTRE A DISSIPAÇÃO DE RECURSOS E O ATENDIMENTO DE DEMANDAS LOCAIS

Conforme destacado na seção anterior deste texto, as emendas parlamentares podem ser classificadas em individuais, de bancada e de comissão, registrando-se ainda, no ano de 2022, a presença das chamadas emendas de relatoria. As emendas individuais, por sua própria natureza, constituem o maior volume de proposições. No caso da função Desporto e Lazer, no período analisado, corresponderam, em média, a 96,7% do volume de emendas. Esse predomínio foi apontado no estudo de Teixeira et al. (2018), porém, diferente daquilo encontrado pelos autores, em termos de valores totais pagos, conforme demonstrado no Gráfico 1, a distribuição revela-se menos desequilibrada.

Segundo Pereira e Mueller (2002, p. 267), a execução das emendas individuais constitui "[...] um dos mecanismos mais importantes de que o Executivo dispõe para negociar suas preferências com sua coalizão no Congresso". Já Limongi e Figueiredo (2005) relativizam a centralidade desse tipo de emenda, argumentando que elas não eram privilegiadas pelo Legislativo, uma vez que os regulamentos internos do Congresso garantiam às emendas coletivas e de relatoria a apropriação da maior parcela dos recursos alocados. Nessa perspectiva, as emendas individuais representam apenas uma fração limitada da intervenção legislativa na alocação final do orçamento.

Cabe destacar, entretanto, que tais análises foram produzidas em um contexto anterior à obrigatoriedade de execução das emendas individuais. As mudanças constitucionais posteriores alteraram significativamente o peso político e orçamentário dessa modalidade de emenda. Lima e Viana (2016, p. 215-216), em estudo sobre a aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015, argumentam que, embora a medida tenha ampliado a autonomia do Poder Legislativo no processo orçamentário, a tendência é de permanência de práticas clientelistas, patrimonialistas e suscetíveis à corrupção.

Essa trajetória de crescente institucionalização das emendas individuais pode também ser lida à luz do conceito de "normalização do desvio" proposto

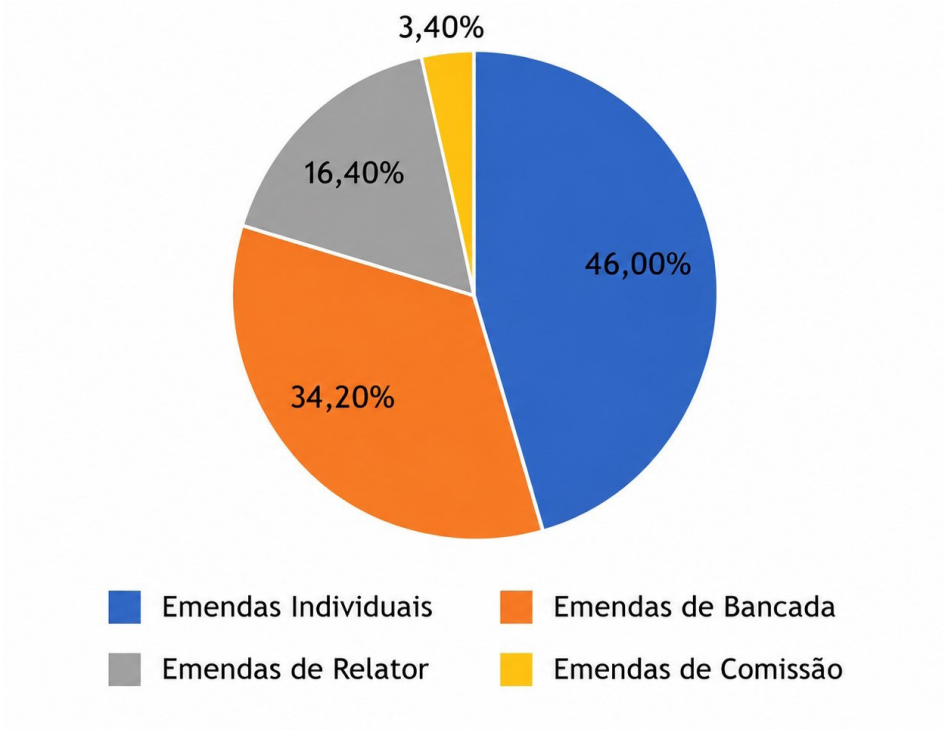

Gráfico 1. Participação percentual nos valores totais pagos por tipo de emenda.
Fonte: Portal da Transparência da CGU **(Brasil, 2026).** Elaboração própria.

por Vaughan (1996). Assim como os engenheiros e gestores da NASA passaram, ao longo de sucessivas missões, a interpretar como aceitável uma falha técnica antes considerada crítica, o sistema político brasileiro parece ter incorporado gradualmente, como prática rotineira e legítima, uma dinâmica de transferência de poder orçamentário do Executivo ao Legislativo que, em sua origem, representava uma exceção pontual ao desenho constitucional de 1988. A reiteração dessa prática, exercício após exercício financeiro, amparada por sucessivas decisões do Supremo Tribunal Federal (ver notas de rodapé 2 e 3), sugere que aquilo que poderia ser percebido como desvio em relação ao arranjo institucional original passou a integrar as normas culturais e operacionais do próprio funcionamento do Estado.

Ainda assim, o predomínio quantitativo das emendas individuais, no caso da função Desporto e Lazer, parece contribuir para uma maior dispersão dos recursos, frequentemente direcionados a redutos eleitorais específicos, em uma lógica marcada pelo particularismo legislativo voltado à obtenção de apoio eleitoral, configurando aquilo que Theodore J. Lowi (1964) denominou de *pork barrel politics*.

Todavia, Bertholini et al. (2018) contestam, de forma geral, essa premissa, argumentando tratar-se de um falso dilema quando se observam os impactos das políticas. Ao analisarem os efeitos dos gastos públicos originados por iniciativas legislativas sobre indicadores sociais e econômicos em nível local, os autores concluíram que políticas de *pork barrel* podem produzir efeitos positivos em termos de desenvolvimento e inclusão social. Segundo o estudo, tais recursos contribuem para mitigar problemas de exclusão social, impactando indicadores como mortalidade infantil, desempenho escolar, geração de empregos e aumento da renda média.

Chama atenção, ainda, que os autores identificaram que municípios em piores condições socioeconômicas tenderiam a ser justamente aqueles mais contemplados pelas emendas parlamentares. Nessa perspectiva, embora essas políticas possuam características de "bens de clube" (*club goods*), geram benefícios concretos para as localidades contempladas, contribuindo para a redução de desigualdades e para a melhoria de condições econômicas e sociais.

Entretanto, Bertholini et al. (2018) reconhecem que políticas locais também produzem dissipação de recursos e ineficiências alocativas. Assim, embora os "bens de clube" possam gerar resultados positivos no curto prazo, não necessariamente constituem mecanismos eficientes ou sustentáveis de alocação de recursos públicos ao longo do tempo. Diante dessas ponderações iniciais, torna-se necessário avançar na análise de outras características das emendas parlamentares destinadas à função Desporto e Lazer.

AUTORIA DAS EMENDAS: DIREITA ESPORTE CLUBE

Excluindo as emendas de natureza coletiva (de bancada e de comissão) e direcionando o "raio-x" especificamente para as emendas individuais, é possível identificar outras características relevantes de sua

Tabela 3. Lista de autores de emendas para a função "Desporto e Lazer" com maior número de registros e valores totais entre 2022 e 2025.

Autoria	Filiação Partidária (atual)	Nº Total de Emendas	Valor total pago
Leila Barros	PDT-DF	15	42.331.304,72
Luiz Lima	NOVO-RJ	13	45.390.725,14
Carlos Jordy	PL-RJ	10	26.726.965,45
Júlio Cesar Ribeiro	REPUBLICANOS-DF	9	24.263.180,16
Professor Joziel	PATRIOTA - RJ	9	15.829.208,99
Otoni de Paula	PSD-RJ	9	5.393.600,00
Sóstenes Cavalcante	PL-RJ	8	27.381.558,86
Eduardo Girão	NOVO-CE	8	6.104.973,52
Carlos Portinho	PL-RJ	7	30.913.560,76
Ruy Carneiro	PODE - PB	7	4.651.179,20
Heitor Freire	UNIÃO - CE	6	18.828.589,40
Felicio Laterça	PP - RJ	5	17.433.725,99
Rafael Prudente	MDB - DF	5	14.699.999,99
Major Fabiana	PL - RJ	5	11.630.539,70
Ricardo da Karol	PDT - RJ	4	20.050.967,99

Fonte: Portal da Transparência da CGU (Brasil, 2026). Elaboração própria.

distribuição. Para esse exercício analítico, realizou-se o mapeamento da autoria das emendas. Em razão do elevado número de proposições, aproximadamente 900 no período estudado, não seria viável apresentar e tratar analiticamente a totalidade dos parlamentares envolvidos, tampouco citá-los nominalmente. A apresentação integral desses registros, além de evidenciar ampla dispersão de recursos entre um número muito elevado de autores - o que, por si só, tornaria pouco produtiva a leitura de qualquer padrão de concentração -, extrapolaria os limites de caracteres estabelecidos para este artigo. Assim, optou-se por destacar os principais proponentes com base em dois critérios: número total de emendas apresentadas e montante total de recursos pagos entre os anos de 2022 e 2025, conforme demonstrado na Tabela 3.

O uso da expressão "Direita Esporte Clube" constitui uma alusão a duas características marcantes presentes na lista dos principais parlamentares autores de emendas destinadas à função Desporto e Lazer. A primeira delas refere-se à presença de parlamentares com reconhecido envolvimento com o campo esportivo, incluindo trajetórias vinculadas ao esporte de alto rendimento. É o caso da senadora Leila Barros, ex-jogadora profissional de voleibol e duas vezes medalhista de bronze pela seleção brasileira nos Jogos Olímpicos de Atlanta 1996 e Sydney 2000, e do deputado Luiz Lima, ex-nadador que representou o Brasil nas mesmas edições dos jogos olímpicos.

A segunda característica diz respeito ao predomínio de parlamentares filiados a partidos situados no espectro político brasileiro, no campo da centro-direita até a extrema direita, característica que não se alterou com as mudanças de siglas promovidas no momento da janela partidária. Corroborando essa vinculação e a título apenas ilustrativo, a ex-atleta - e então ministra do Esporte em 2023 -, Ana Moser, afirmou em entrevista que "[...] o esporte é um meio altamente conservador. Conservador e se mostrou de direita nos últimos anos..." (UOL, 2023). Tal aspecto torna-se mais evidente na Tabela 4, que organiza os principais autores das emendas a partir de sua vinculação partidária atual[5].

Diferentemente do que é apontado nesta investigação e evidenciado nos quadros acima, Castro et al. (2019), ao analisarem a alocação de emendas parlamentares destinadas ao esporte no estado do Paraná, não identificaram a filiação partidária como um fator determinante. Segundo os autores, a decisão de investir no esporte esteve mais relacionada às preferências individuais dos parlamentares do que propriamente às orientações partidárias, sendo possível, inclusive, identificar comportamentos distintos entre parlamentares pertencentes à mesma legenda.

Em consonância com esse achado, Baião e Couto (2017), em revisão de literatura sobre o sistema político brasileiro, destacam que grande parte das análises acerca do funcionamento do presidencialismo de coalizão no país fundamenta-se na ideia de que o voto pessoal - favorecido por distritos eleitorais amplos e pelo sistema de lista aberta - transforma o Brasil em "[...] um caso extremo de sistema *candidate-centered*, em que a

[5] Em função do calendário eleitoral de 2026, ocorreu a abertura da chamada "janela partidária", período no qual os parlamentares puderam, até o dia 3 de abril de 2026, trocar de partido sem a perda do mandato. Esse foi o caso do deputado Luiz Lima, que deixou o Partido Liberal (PL) para filiar-se ao NOVO.

Tabela 4. Agrupamento de autores de emendas para a função "Desporto e Lazer" por vinculação partidária.

Partido	Parlamentares considerados	Nº de registros	Valor total pago (2022-2025)
PL	Carlos Jordy, Professor Joziel, Sóstenes Cavalcante, Carlos Portinho, Major Fabiana, Luiz Philippe de Orleans e Bragança	42	125.993.182,06
NOVO	Luiz Lima, Eduardo Girão	21	51.495.698,66
PDT	Leila Barros	15	42.331.304,72
REPUBLICANOS	Julio Cesar Ribeiro	9	24.263.180,16
MDB	Otoni de Paula, Rafael Prudente	14	20.093.599,99
PP	Felicio Laterça	5	17.433.725,99
UNIÃO BRASIL	Heitor Freire, Professora Dayane Pimentel	10	24.069.035,40
PODEMOS	Ruy Carneiro	7	4.651.179,20

Fonte: Portal da Transparência da CGU (Brasil, 2026). Elaboração própria.

elevada competição intrapartidária estimula deputados a fortalecer suas reputações pessoais em detrimento dos objetivos do partido" (Baião e Couto, 2017, p. 716)[6].

Esse padrão de personalização da atuação legislativa responde, em certa medida, à segunda indagação lançada na introdução deste estudo. A crescente centralidade das emendas individuais e sua vinculação direta a estratégias pessoais de capital político sugerem que a delegação ao Legislativo de decisões sobre a alocação de parcela expressiva do orçamento público deixou de ser exceção pontual para se consolidar como prática ordinária da gestão orçamentária federal.

Ao mesmo tempo, essa lógica de personalização do mandato parlamentar constitui, destacadamente, o substrato sobre o qual se assentam as práticas de *pork barrel politics* (Lowi, 1964) e de conexão eleitoral identificadas neste estudo. Isso porque, ao investir recursos orçamentários em ações capilarizadas e territorialmente identificáveis, como eventos comunitários, pequenas obras de infraestrutura esportiva local e apoio a entidades sociais, o parlamentar converte o orçamento público em capital político pessoal, tangível e mensurável pelo eleitor, em contraposição a políticas de esporte de caráter universal, cujos benefícios são mais difusos e menos identificáveis com a figura de um autor individual.

Nessa perspectiva, a atuação parlamentar no direcionamento de emendas tenderia a responder mais diretamente a estratégias individuais de construção de capital político e eleitoral do que a diretrizes programáticas ou ideológicas rigidamente definidas pelas agremiações partidárias.

É importante, contudo, distinguir dois planos que não se confundem durante a interpretação dos dados. Um é o da direção partidária centralizada, ou seja, se os partidos, enquanto organizações, determinam ou coordenam a destinação de emendas de seus filiados à área esportiva. Nesse plano, os achados aqui apresentados convergem com Castro et al. (2019), pois não há evidência de comando de cúpula partidária orientando esse direcionamento, e observam-se, inclusive, comportamentos distintos entre parlamentares de uma mesma legenda (Tabela 3). Entretanto, um plano distinto é o do perfil político-ideológico agregado dos parlamentares que optam, individualmente, por se especializar nesse nicho de atuação legislativa. Nesse segundo plano, o predomínio de parlamentares de centro-direita e direita entre os principais autores de emendas ao esporte (Tabela 4) não contradiz a lógica *candidate-centered* anteriormente discutida, sendo compatível com ela.

Logo, a ausência de coordenação partidária centralizada não impede a existência de um padrão de autosseleção ideológica, em que decisões tomadas individualmente, sem diretriz de partido, podem convergir, quando somadas, em um recorte ideologicamente concentrado. A já mencionada fala da ex-ministra Ana Moser sobre o caráter conservador do universo esportivo brasileiro oferece uma hipótese explicativa complementar para esse padrão, que carece de aprofundamento para além dos limites deste artigo, qual seja: se o campo esportivo é socialmente percebido como afinado a valores de centro-direita e direita, esse alinhamento cultural entre tema e espectro político pode atrair, de forma não coordenada partidariamente, parlamentares com afinidade biográfica e ideológica com o universo esportivo, o que explicaria a irrelevância do comando partidário centralizado e a concentração ideológica observada na soma das trajetórias individuais.

[6] O conceito de *candidate-centered system* (sistema eleitoral centrado no candidato) refere-se a arranjos institucionais nos quais o eleitor tende a votar diretamente em indivíduos - candidatos específicos - e não prioritariamente em partidos ou programas partidários. Nesse modelo, o foco das campanhas eleitorais, da construção de capital político, do financiamento e da fidelidade eleitoral recai sobre a figura individual do candidato, o que tende a enfraquecer a disciplina partidária e a coesão programática das legendas.

Tabela 5. Distribuição dos valores pagos por emendas da função "Desporto e Lazer, por unidade da federação, entre 20222 e 2025.

Posição	Localidade	Total de recursos pagos	Valores per capita
1	RIO DE JANEIRO	R$ 161.159.693,66	25,9
2	DISTRITO FEDERAL	R$ 52.066.867,49	18,5
3	SÃO PAULO	R$ 30.961.020,07	0,7
4	GOIÁS	R$ 15.456.154,80	2,2
5	BAHIA	R$ 12.481.790,67	0,9
6	PARANÁ	R$ 10.990.085,00	1,0
7	ESPÍRITO SANTO	R$ 8.189.023,97	2,1
8	PARAÍBA	R$ 6.404.000,00	1,6
9	CEARÁ	R$ 6.292.472,94	0,7
10	RIO GRANDE DO SUL	R$ 5.953.870,96	0,5
11	AMAZONAS	R$ 5.347.980,00	1,4
12	MATO GROSSO	R$ 5.093.600,00	1,4
13	MINAS GERAIS	R$ 4.938.430,71	0,2
14	PERNAMBUCO	R$ 4.888.969,61	0,5
15	RIO GRANDE DO NORTE	R$ 4.797.006,15	1,5
16	SANTA CATARINA	R$ 4.725.506,15	0,6
17	PARÁ	R$ 4.699.900,00	0,6
18	ACRE	R$ 4.000.000,00	4,8
19	TOCANTINS	R$ 3.828.589,40	2,5
20	RONDÔNIA	R$ 3.239.433,98	2,0
21	ALAGOAS	R$ 3.000.000,00	1,0
22	MARANHÃO	R$ 2.740.446,00	0,4
23	PIAUÍ	R$ 2.629.208,99	0,8
24	SERGIPE	R$ 2.499.918,54	1,1
25	MATO GROSSO DO SUL	R$ 2.000.000,00	0,7
26	AMAPÁ	R$ 1.530.000,00	2,1
27	RORAIMA	R$ 1.448.398,29	2,3

Fonte: Portal da Transparência da CGU (Brasil, 2026). Elaboração própria.

DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL: DE COPACABANA À ESPLANADA, OS CAMINHOS DAS EMENDAS DO ESPORTE

Assim como a distribuição das emendas entre as diferentes siglas partidárias, a análise de sua distribuição territorial constitui um dado elucidativo acerca do quanto esse instrumento de financiamento público pode se vincular a práticas de fisiologismo e paroquialismo político.

Evidentemente, há uma relação direta entre esse aspecto e aquele abordado na seção anterior, uma vez que os parlamentares que se destacam em termos de aporte de recursos por meio de emendas individuais tendem a direcionar esse financiamento para ações localizadas em suas bases eleitorais, especialmente nos estados e municípios em que possuem atuação política mais consolidada.

Essa relação é evidenciada pela Tabela 5, no qual o Rio de Janeiro (RJ) e o Distrito Federal (DF) aparecem como as unidades da federação com maior aporte de recursos, tanto em montante total quanto em valores *per capita*. Ambas as unidades federativas estão diretamente associadas aos dois parlamentares que mais destinaram recursos para a função Desporto e Lazer no período analisado.

Além desses dois parlamentares, destaca-se também um conjunto de deputados vinculados ao Partido Liberal (PL) com bases de atuação política relacionadas ao estado do Rio de Janeiro. Soma-se a eles a atuação de parlamentares filiados a outras legendas, como Otoni de Paula, Felicio Laterça, Major Fabiana e Ricardo da Karol, igualmente vinculados ao estado fluminense. No caso do Distrito Federal, ressalta-se a presença dos deputados Júlio César Ribeiro e Rafael Prudente, ambos com expressiva destinação de recursos para a área esportiva.

A distribuição territorial das emendas parlamentares seria orientada pela chamada "conexão eleitoral". A estratégia capaz de garantir maior retorno eleitoral aos políticos seria a destinação de benefícios tangíveis a redutos eleitorais claramente delimitados, em detrimento de ações voltadas ao interesse público universal.

As emendas individuais configurariam, assim, os principais mecanismos por meio dos quais essa estratégia eleitoral se operacionaliza, funcionando como veículos de aproximação entre parlamentares e suas bases de apoio político-eleitoral (Limongi e Figueiredo, 2005).

A forte concentração de recursos em bases eleitorais específicas, associada a um número reduzido de parlamentares, oferece elementos empíricos para a terceira indagação da introdução. Nesse sentido, a busca de órgãos públicos e organizações sociais por esse financiamento, mediante negociação direta com parlamentares, parece de fato ter-se naturalizado como estratégia legítima de captação de recursos, ainda que operada dentro de relações marcadas por lógicas paroquiais e pouco republicanas.

Ademais, chama atenção, no caso do DF, o fato de que Júlio César Ribeiro e a senadora Leila Barros ocuparam, antes de eleitos para o Legislativo, o cargo de Secretário/a de Esporte do Distrito Federal. Tal trajetória possivelmente contribuiu para criar condições favoráveis ao êxito eleitoral de ambos, seja pela maior exposição pública, seja pela utilização da máquina administrativa em ações capazes de ampliar visibilidade política e apoio eleitoral, conforme apontam Athayde et al. (2022).

Por fim, é importante destacar que, ao apresentar os dados de distribuição territorial das emendas parlamentares, torna-se necessário acrescentar às emendas individuais aquelas de bancada, uma vez que estas são destinadas aos estados a partir de decisões tomadas coletivamente pelos parlamentares de cada unidade federativa. A incorporação dessa modalidade permite uma compreensão mais abrangente da distribuição regional dos recursos, conforme organizado na Tabela 1.

A distribuição dos valores das emendas de bancada reforça o destaque do RJ e do DF como as unidades federativas que mais receberam recursos públicos. Os fatores que explicam o protagonismo do RJ e do DF demandam investigações mais aprofundadas. No caso do Rio de Janeiro, é possível levantar a hipótese de que o estado tenha se consolidado como um importante centro de recepção de grandes eventos esportivos, de gestão de seus legados e de concentração de organizações esportivas, o que tenderia a ampliar sua capacidade de captação de recursos públicos vinculados à função Desporto e Lazer.

Não obstante, é importante destaque para além do protagonismo de RJ e DF. Embora essas duas unidades concentrem, juntas, aproximadamente 57% do total pago por emendas individuais à função Desporto e Lazer no período (R$ 213,2 milhões dos R$ 371,4 milhões registrados na Tabela 5), os demais 25 estados respondem, somados, por cerca de 43% dos recursos, parcela expressiva que indica que a distribuição, embora concentrada nos extremos, não se resume a um duopólio RJ-DF.

EMENDAS PARLAMENTARES E AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS: O ESPORTE COMUNITÁRIO COMO PRIORIDADE

Trabalhos como o de Bueno (2008) e Carneiro (2018), ao analisarem a política esportiva brasileira, identificaram o predomínio do esporte de alto rendimento no âmbito das políticas públicas para o setor, especialmente no que se refere à distribuição dos recursos públicos. Em certa medida, esse achado contraria a prioridade atribuída constitucionalmente ao esporte educacional no texto da Constituição Federal. Sem aprofundar nessa discussão, torna-se instigante questionar se comportamento semelhante também estaria presente no direcionamento dos recursos provenientes das emendas parlamentares destinadas à função Desporto e Lazer.

Um primeiro mapeamento das subfunções às quais as emendas parlamentares se vinculam aponta que 86% delas estão destinadas ao "Desporto Comunitário"[7], enquanto apenas 14% se direcionam ao "Desporto de Rendimento". Em termos financeiros, o conjunto das emendas vinculadas à primeira subfunção totaliza aproximadamente R$ 422,5 milhões, ao passo que aquelas destinadas ao esporte de rendimento somam cerca de R$ 69 milhões.

Portanto, preliminarmente, diferentemente dos achados dos estudos citados - inclusive sob a perspectiva do financiamento público, as emendas parlamentares parecem não priorizar o esporte de alto rendimento, concentrando sua destinação no esporte comunitário. Tal resultado dialoga, em certa medida, com a perspectiva da "conexão eleitoral" discutida na seção anterior, uma vez que ações vinculadas ao esporte comunitário tendem a possuir maior capilaridade territorial e potencial de visibilidade junto às bases eleitorais.

A partir da Tabela 2, visualiza-se com maior detalhamento o direcionamento dos recursos por meio das ações orçamentárias vinculadas a essas subfunções mais amplas, permitindo uma melhor compreensão acerca das prioridades efetivamente contempladas pelas emendas parlamentares.

A Tabela 2 confirma a maior atenção destinada ao denominado "Desporto Comunitário" em detrimento do esporte de rendimento. Ao mesmo tempo, demonstra que a maior parte dos recursos se direciona à realização de ações voltadas ao esporte de caráter social, que,

[7] "Desporto comunitário" é o termo adotado na linguagem funcional-programática da função "Desporto e Lazer". Todavia, é importante destacar que se trata de um conceito que não encontra correspondência direta nem acolhimento conceitual nos textos da Lei Pelé ou da Lei Geral do Esporte. Uma discussão mais ampla acerca desse conceito e da própria adjetivação "comunitário" mostra-se relevante; contudo, extrapola os limites e objetivos deste texto.

segundo a Lei Geral do Esporte, poderia ser caracterizado como pertencente ao nível do "esporte para toda a vida". Por um lado, esse dado contraria os achados de Teixeira et al. (2018) e Castro et al. (2019), cujos estudos apontavam para uma concentração expressiva dos recursos em ações de infraestrutura esportiva, ainda que essa categoria apareça como a segunda ação orçamentária mais significativa.

Por outro lado, tais evidências podem reforçar a hipótese de fragmentação e dispersão das ações financiadas por meio das emendas parlamentares, corroborando o receio quanto à ocorrência de ineficiências alocativas e às dificuldades que esse modelo de financiamento impõe à construção de uma organização programática mais articulada das políticas públicas e, consequentemente, à consolidação de políticas de caráter universalista. Nesse cenário, estimula-se a multiplicação de barganhas políticas e a pulverização das iniciativas, com possíveis impactos negativos sobre a coordenação e a eficiência das ações estatais, conforme discutem Bertholini e Pereira (2016), bem como Santos e Gasparini (2020).

A fragmentação e a pulverização de recursos aqui evidenciadas reforçam, sob outra perspectiva, o argumento da "normalização da exceção". Se, segundo Agamben (2004), a instauração duradoura do estado de exceção torna difusa a fronteira entre legalidade e ilegalidade, algo semelhante pode ser dito da linha, cada vez mais tênue, entre o planejamento orçamentário centralizado, tecnicamente orientado e voltado ao interesse público universal, e a alocação descentralizada de recursos conduzida por critérios de conveniência política individual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das emendas parlamentares destinadas à função "Desporto e Lazer" entre 2022 e 2025 evidencia a crescente centralidade desse mecanismo no financiamento das políticas esportivas brasileiras, consolidando uma dinâmica em que aquilo que originalmente deveria ser complementar passa a ocupar posição estruturante na definição das prioridades e da execução orçamentária do setor. Retomando as indagações apresentadas na introdução, os resultados sugerem que a delegação ao Poder Legislativo de atribuições historicamente vinculadas ao Executivo, em especial a definição do direcionamento de parcela expressiva do orçamento público, consolidou-se como prática normal e institucionalizada, tanto do ponto de vista jurídico-constitucional (pela obrigatoriedade de execução instituída pelas EC 86/2015 e EC 100/2019) quanto do ponto de vista político-administrativo (pela naturalização, entre gestores públicos e organizações sociais, da necessidade de disputar recursos junto a parlamentares). Nesse processo, práticas antes percebidas como excepcionais tornam-se naturalizadas no funcionamento ordinário estatal, reforçando a ideia de "normalização do desvio".

Cabe ressaltar, contudo, que essa "normalização" não constitui fenômeno restrito ao período aqui analisado. Estudos anteriores, como os de Teixeira et al. (2018) e Castro et al. (2020) - este último com recorte entre 2004 e 2015 -, já identificavam, em contextos temporais distintos, dinâmicas semelhantes de captura política do financiamento esportivo por meio de emendas parlamentares. A excepcionalidade aqui referida remete-se, portanto, menos a um episódio isolado do período 2022-2025 e mais a um processo histórico de mais longa duração, cuja origem remonta à própria natureza das emendas parlamentares enquanto instrumento criado, desde a CF de 1988, como mecanismo excepcional de participação legislativa em um processo orçamentário originalmente concebido como prerrogativa do Executivo. Logo, o que este estudo evidencia não é o início desse processo, mas sua intensificação e sua consolidação institucional no período mais recente.

A predominância das emendas individuais, a forte concentração territorial de recursos em determinados estados e a vinculação dessas destinações às bases político-eleitorais dos parlamentares são fraturas que reforçam a presença de dinâmicas associadas à "conexão eleitoral" e às práticas de *pork barrel politics*. Embora tais recursos possam gerar impactos sociais positivos em localidades específicas, especialmente por meio do financiamento do desporto comunitário e social, também revelam riscos relacionados à fragmentação programática, à pulverização de iniciativas e às dificuldades de coordenação sistêmica das políticas públicas esportivas. Além disso, a crescente dependência de instituições públicas e organizações sociais em relação às emendas parlamentares fortalece uma lógica de financiamento marcada pela negociação política permanente e pela prevalência de critérios particularistas.

Por fim, o estudo evidencia a necessidade de aprofundamento das pesquisas sobre financiamento esportivo e emendas parlamentares, especialmente por meio de análises que articulem de forma integrada variáveis como autoria parlamentar, filiação partidária, distribuição territorial, tipos de emenda e resultados sociais concretos das políticas financiadas. Aspectos como a concentração de recursos em determinados estados e a presença significativa de parlamentares vinculados a partidos de centro-direita e direita entre os principais autores de emendas suscitam questões que extrapolam os limites deste trabalho e demandam investigações futuras sobre as relações entre dinâmica político-partidária, a prerrogativa prevista no marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil, a estrutura institucional e o financiamento público do esporte no Brasil.

FINANCIAMENTO

O presente trabalho não contou com apoio financeiro de nenhuma natureza para sua realização.

CONFLITOS DE INTERESSE

Os autores declaram que não há conflitos de interesse.

DISPONIBILIDADE DE DADOS

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Pedro Athayde responsabilizou-se pela elaboração do desenho inicial da pesquisa, coleta, organização e análise dos dados e escrita inicial do texto; Luís Maurício Montenegro Marques responsabilizou-se pela revisão textual e pela conferência da análise dos dados coletados; Hélton Mota Ferreira responsabilizou-se pela revisão textual final e pela conferência da análise dos dados coletados.

REFERÊNCIAS

Abranches SHH. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados. 1988;31(1):5-33.

Agamben G. Estado de exceção. 2. ed. São Paulo: Boitempo; 2004.

Ames B. The deadlock of democracy in Brazil. Ann Arbor: University of Michigan Press; 2001. https://doi.org/10.3998/mpub.23045.

Athayde PFA, Liáo R Jr, Dalmas LC. Esporte e a (pequena) política na capital do Brasil. Rev Bras Cienc Mov. 2022;30(2):1-19.

Baião AL, Couto CG. A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. Opin Publica. 2017;23(3):714-53. https://doi.org/10.1590/1807-01912017233714.

Bertholini F, Pereira C, Rennó L. Pork is policy: dissipative inclusion at the local level. Governance (Oxford). 2018;31(4):701-20. https://doi.org/10.1111/gove.12331.

Bertholini F, Pereira C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. Rev Adm Pública. 2016;51(4):528-50.

Brasil. Câmara dos Deputados. Orçamento para o esporte aumenta mais de 60% com emendas parlamentares [Internet]. Brasília; 18 dez. 2025 [citado em 2026 Maio 13]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/1230604-orcamento-para-o-esporte-aumenta-mais-de-60-com-emendas-parlamentares/

Brasil. Controladoria-Geral da União – CGU. Portal da Transparência [Internet]. Brasília; 2026 [citado em 2026 Ago 14]. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos-superiores/37000-controladoria-geral-da-uniao

Bueno L. Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento [tese]. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas; 2008.

Carneiro FHS. O financiamento do esporte no Brasil: aspectos da atuação estatal nos governos Lula e Dilma [tese]. Brasília: Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília; 2018.

Carneiro FHS, Athayde PFA, Pereira CC, Mascarenhas F. A matriz de financiamento público federal do esporte no Brasil. Rev Bras Cienc Mov. 2019;27(4):85-102. https://doi.org/10.31501/rbcm.v27i4.10166.

Castro SBE, Milani FG, Santos TO, Starepravo FA, Mezzadri FM. Parlamentares paranaenses e a alocação de emendas orçamentárias no esporte. J Phys Educ. 2019;30:e3072.

Castro SBE, Scarpin JE, Mezzadri FM. Emendas parlamentares e o orçamento federal para o esporte brasileiro (2004-2015). Motrivivência. 2020;32(62):e67168. https://doi.org/10.5007/2175-80402.2020e67168.

Cazian F. Descrédito de instituições cresce, e 52% desconfiam de partidos políticos, mostra Datafolha [Internet]. Folha de S.Paulo; São Paulo; 11 mar. 2026 [citado em 2026 Ago 14]. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2026/03/datafolha-descredito-de-instituicoes-cresce-e-52-desconfiam-de-partidos-politicos.shtml

Gil AC. Como elaborar projetos de pesquisa. 5. ed. São Paulo: Atlas; 2008.

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasil: Cidades e Estados [Internet]. Rio de Janeiro; 2026 [citado em 2026 Ago 16]. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados

Lima EM, Viana PRN. As relações entre o executivo e o legislativo na elaboração do orçamento brasileiro: considerações sobre a emenda constitucional 86/2015. Rev Direito Tribut Financeiro. 2016;2(2):199-220. https://doi.org/10.26668/Index_Law_Journals/2016.v2i2.1368.

Limongi F, Figueiredo A. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. Dados. 2005;48(4):737-76. https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000400002.

Lowi TJ. American business, public policy, case-studies, and political theory. World Polit. 1964;16(4):677-715. https://doi.org/10.2307/2009452.

Minayo MCS. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec; 2014.

Pereira C, Mueller B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. Dados. 2002;45(2):265-301. https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200004.

Santos NCB, Gasparini CE. Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil. Rev Bras Ciênc Polít. 2020;(31):339-96. https://doi.org/10.1590/0103-335220203109.

Severino AJ. Metodologia do trabalho científico. 24. ed. São Paulo: Cortez; 2017.

Silva DL Jr, Valões JI. Crise institucional e conflitos entre os três poderes no Brasil: análise histórico-crítica. Rev Tópicos. 2026;4(33):1-43. https://doi.org/10.70773/revistatopicos/779744392.

Teixeira MR, Carneiro FH, Mascarenhas F, Matias WB. Esporte, fundo público e pequena política: os reveses de um

orçamento (r)emendado. Movimento. 2018;24(2):593-606. https://doi.org/10.22456/1982-8918.73007.

Tollini H, Mendes M. É assim em todo lugar? Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE. São Paulo: Insper; 2024. 53 p.

Triviños ANS. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas; 1987.

UOL. 'O esporte é conservador e se mostrou de direita', analisa Ana Moser [Internet]. UOL Esportes; 10 jan. 2023 [citado em 2026 Maio 18]. Disponível em: https://www.uol.com.br/esporte/ultimas-noticias/2023/01/10/o-esporte-e-conservador-e-se-mostrou-de-direita-analisa-ana-moser.htm?cmpid=copiaecola&cmpid=copiaecola

Vaughan D. The challenger launch decision: risky technology, culture, and deviance at NASA. Chicago: University of Chicago Press; 1996.