

## **UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO PÚBLICO DE ESPORTE E LAZER DA UNIÃO, ESTADOS/DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS**

Fernando Henrique Silva Carneiro<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Instituto Federal de Goiás câmpus Inhumas (IFG)

### **GTT 12 - Políticas Públicas**

#### **INTRODUÇÃO**

O Estado brasileiro tem uma organização político-administrativa federativa, sendo formado de maneira autônoma por: União, Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios (BRASIL, 1988). De acordo com Abrucio e Franzese (2007, p. 1), “A Federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo”.

A CF 88 em seu Art. 23 define competências comuns da União, dos Estados, do DF e dos Municípios para diferentes áreas, contudo dentre elas não está o esporte e o lazer, estes também não são apresentados como competências dos Municípios (CF 88 no Art. 30). Para Santos, Carvalho e Froes (2019), a falta de definição clara é um incentivo da federação à inação no que tange ao esporte e lazer. Todavia, formalmente, o lazer é apontado como um direito social e o esporte como um direito individual, dessarte, ambos estão na CF 88 como direitos, devendo ser garantidos pelo Estado brasileiro por meio de políticas públicas.

Para que as políticas públicas sejam materializadas é essencial que tenham financiamento público. De acordo com Carneiro et al (2019), o financiamento do esporte e lazer se dá a partir de três fontes – orçamentária, extraorçamentária e gastos tributários –, sendo que a orçamentária é a mais visível, transparente e volumosa (CARNEIRO, 2018).

Se antes o foco dos estudos sobre o orçamento público do esporte e lazer eram do âmbito federal, nos últimos anos tem se ampliado as publicações que analisam o financiamento do esporte dos Estados/DF e Municípios brasileiros. Contudo, ainda há

incipiência de pesquisas que analisam a totalidade do financiamento do esporte e lazer pelo Estado brasileiro, ou seja, pelo conjunto União, Estados/DF e Municípios.

Assim, esta pesquisa tem o objetivo de analisar como tem se materializado o orçamento público da Função Desporto e Lazer (FDL) pelos diferentes entes federados do Estado brasileiro – União, Estados/DF e Municípios – ao longo de 2013 a 2021.

Esta é uma pesquisa descritiva e exploratória, de cunho quanti-qualitativo, realizada a partir de análise documental. A coleta de dados foi realizada no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) (TESOURO NACIONAL, 2023) e no SIGA Brasil (SENADO FEDERAL, 2023). A análise de dados se pauta pela metodologia de análise do financiamento do esporte desenvolvida por Carneiro e Mascarenhas (2018), sobretudo a partir do indicador magnitude do gasto. Os valores utilizados são referentes a fase de liquidação, tendo sido eles deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas a partir da Calculadora do Cidadão a preços de dezembro de 2021.

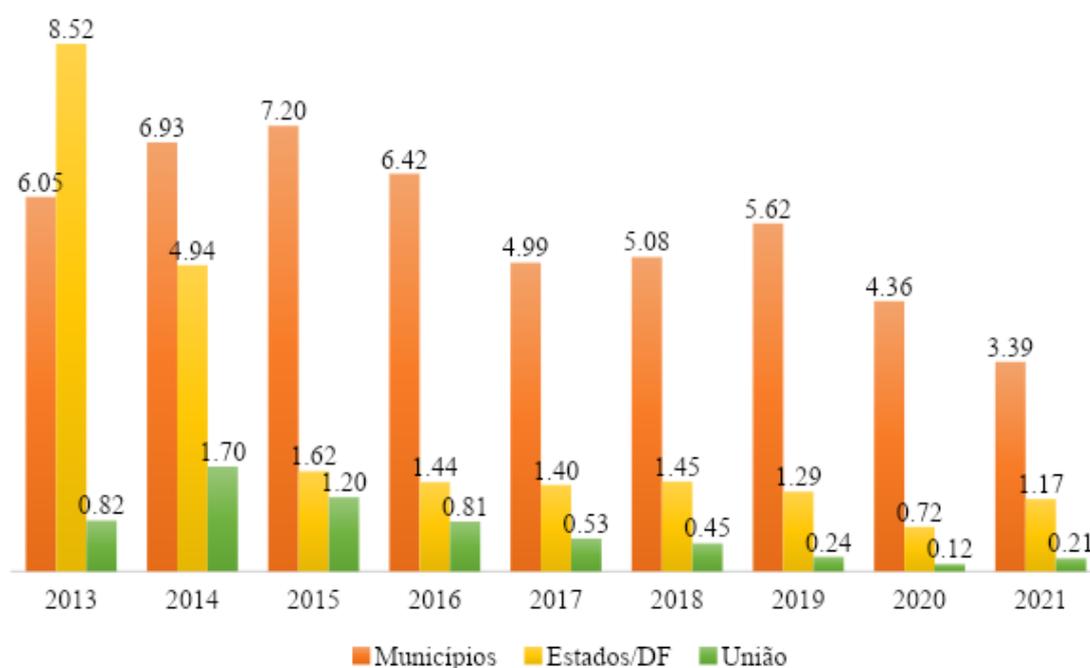
## APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS

A materialização das políticas de esporte e lazer no orçamento público se dão, principalmente, a partir da FDL, tendo por base a classificação funcional-programática. Ao longo de 2013 a 2021 o Estado brasileiro gastou R\$ 78,70 bilhões do orçamento público com a FDL, sendo que destes: 63,6% foi gasto pelos Municípios; 28,7% foi gasto pelos Estados/DF; e 7,7% foi gasto pela União (TESOURO NACIONAL, 2023; SENADO FEDERAL, 2023). Aprofundado estes dados é possível identificar no Gráfico 1 o valor gasto pela União, Estados/DF e Municípios com a FDL ao longo de 2013 a 2021.

Dessarte, é possível notar que os Municípios brasileiros são protagonistas no financiamento do esporte lazer. Ao compararmos os dados aqui presentes com os dados de Carneiro, Athayde e Mascarenhas (2021) é possível perceber que a concentração de recursos nos Municípios aumentou, pois antes os gastos deles representava 59,7% e agora aumentaram, como apresentado acima. Por outro lado, a participação dos Estados/DF e da União diminuiu, ao compararmos com o estudo supracitado.

Os recursos da União, Estados/DF e Municípios oscilaram consideravelmente ao longo do tempo, sendo que de modo geral houve uma tendência de queda nos recursos direcionados a FDL. A oscilação se deve à maioria dos recursos orçamentários que chegam ao esporte e lazer serem discricionários – de livre aplicação –, sendo que embora o orçamento público de União, Estados/DF e Municípios recebam recursos vinculados de loterias esportivas, esses são a menor parte (CARNEIRO; ATHAYDE; MASCANHAS, 2021). Além disso, os constrangimentos da política fiscal afetam diretamente o financiamento de áreas com o esporte e lazer (MASCARENHAS, 2016).

Gráfico 1 – O financiamento da FDL pela União, Estados/DF e Municípios – série 2013-2021



Fonte: Tesouro Nacional (2023) e Senado Federal (2023).

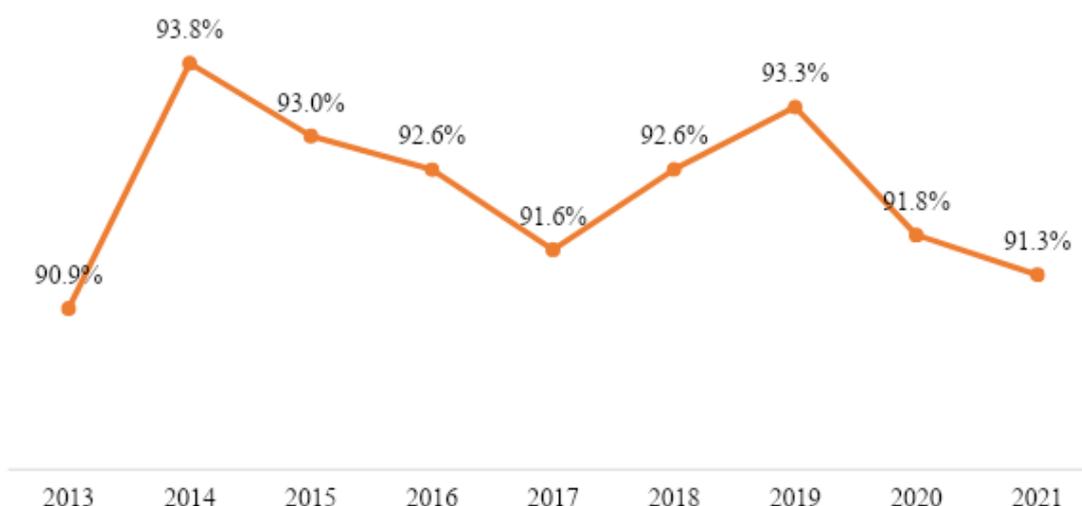
Obs.: Valores liquidados. Valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de dezembro de 2021 em bilhões de R\$.

Os Municípios tiveram uma tendência de diminuir os recursos da FDL ao longo de 2003 a 2021, tanto que o valor de 2021 corresponde a apenas 56,0% do que era em 2013. Contudo, a diminuição mais drástica foi dos Estados/DF, pois, depois de serem o principal ente federado a gastar com FDL em 2013, passou a ter recursos bem

menores a partir, sobretudo, de 2015; o valor de 2021 corresponde a apenas 13,7% do que foi em 2013. A União também teve tendência de redução de recursos gastos com FDL no período, o de 2021 corresponde a 26,0% do que era em 2013. Dessarte, o retrato do financiamento do Estado brasileiro entre 2013 e 2021 mudou bastante.

Em 2020 e 2021 são os anos que a União, os Estados/DF e os Municípios menos gastaram com a FDL, isso tem relação direta com a Pandemia do Coronavírus que levou o Estado brasileiro a ampliar gastos em áreas como saúde e assistência social. No âmbito do governo federal, foi aprovada em 2016 a Emenda Constitucional nº 95 que afetou a ampliação dos gastos do orçamento público, como pode ser visto no Gráfico 1, desde 2016 o FDL tem tido seus menores valores.

Gráfico 2 - Nível de adesão dos Municípios ao gasto com a FDL – série 2013-2021



Fonte: Tesouro Nacional (2023) e Senado Federal (2023).

Obs.: Valores em %

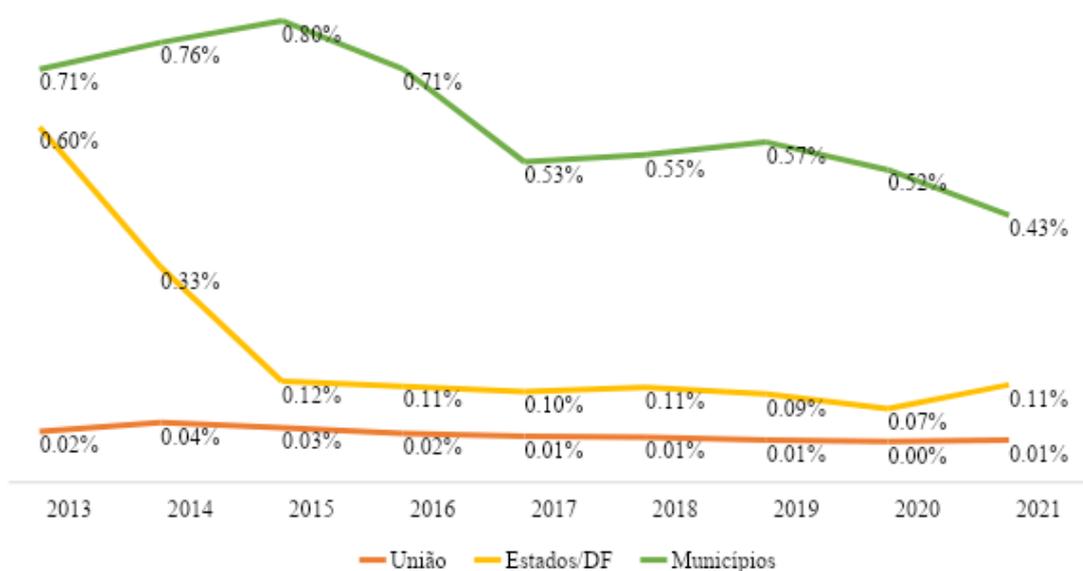
Ao longo de 2013 a 2021 todos os Estados e o DF gastaram com a FDL, dos Municípios, em média, 92,3% gastaram com FDL. No Gráfico 2 apresentamos o nível de adesão dos Municípios ao gasto com FDL.

Assim, como pode ser identificado, a grande maioria dos Municípios brasileiro tem aderido ao gasto com a FDL. Portanto, podemos verificar que a falta de

ordenamento legal no âmbito do esporte e lazer não tem levado a inação dos Municípios brasileiros.

Santos e Mendes (2020) analisaram a adesão dos Municípios ao gasto com a FDL de 2002 a 2011, tendo identificado que houve aumento da adesão ao longo do período, isto é, ela foi de 78,56% em 2002 para 89,59% em 2011, cuja média foi de 85,55%. Portanto, no período de 2013 a 2021 houve crescimento da adesão dos Municípios, apontando para uma consolidação das políticas municipais de esporte e lazer. Contudo, este processo apresenta contornos regionais importantes, pois Carneiro e Castellani Filho (2021) apontam que as regiões norte e nordeste são as que tem menor adesão, enquanto sul e sudeste apresentam a maior adesão.

Gráfico 3 - Magnitude do gasto com a FDL das unidades federativas em relação ao gasto orçamentário total – série 2013-2021



Fonte: Tesouro Nacional (2023) e Senado Federal (2023).

Obs.: Valores em %

Aprofundando o debate, uma questão importante é identificar a fatia do orçamento total de cada um dos entes federados que foi direcionado para a FDL, elemento presente no Gráfico 3. Ao longo dos 9 anos estudados, a média de gasto com a FDL em relação ao orçamento total do Estado brasileiro foi de 0,14%, tendo sido

bastante distinta entre Municípios (0,62%), Estados/DF (0,18%) e União (0,02%). Assim, podemos sistematizar que há uma forte articulação entre o percentual gasto pelos entes federados com a FDL e o volume do recurso.

Nas três Conferência Nacionais do Esporte (CNE) que foram realizadas, houve o apontamento em seus documentos finais de propostas de vinculação de recursos para o esporte e lazer, isto é, recursos orçamentários que deveriam ser garantidos ao setor. Nas I CNE (2004) e II CNE (2006) houve deliberações de que 1% do orçamento da União, dos Estados/DF e dos Municípios fosse para o esporte, já na III CNE (2010) a deliberação foi por vinculação de no mínimo 2% do orçamento da União, 1,5% dos Estados/DF e 1% dos Municípios para o esporte (CARNEIRO, 2018). Os Municípios foram o ente federado que mais se aproximou dos percentuais propostos nas CNEs, tendo os Estados/DF e a União ficado longe de atingi-los.

Os dados do Gráfico 3 ratificam o papel de protagonismo dos Municípios no direcionamento de recursos públicos para promoção das políticas públicas de esporte e lazer. Chama atenção que os Municípios são o ente federado que menos tem recursos para as diferentes políticas públicas, mas são o que mais gastaram com a FDL.

Carneiro, Athayde e Mascarenhas (2021) apontam que o maior gasto pelos Estados/DF em 2013 e 2014 pode estar relacionado a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014, tendo tido 11 diferentes Estados e o DF como sedes.

A União foi o ente federado que menos alocou recurso na FDL. Ao longo de 2003 a 2018 havia o Ministério do Esporte, de 2019 a 2022 ele passou a ser a Secretaria Especial de Esporte dentro do Ministério da Cidadania. Essa alteração na forma organizativa impactou o financiamento, pois de 2019 a 2021 foram os anos que a União menos alocou orçamento na FDL, como pode ser visto nos Gráficos 1 e 3. Outro elemento que levou a diminuição dos gastos com esporte e lazer pela União foi o fim do ciclo de megaeventos realizados no Brasil, processo esse que foi finalizado com a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apresentados revelam que os Municípios foram o ente federado que mais gastou com a FDL. Além disso, mais de 90% dos Municípios direcionaram

recursos orçamentários anualmente para a FDL, demonstrando uma grande adesão por parte deles à implementação de políticas de esporte e lazer. Em relação ao gasto dos Estados/DF, todos direcionaram recursos para a FDL no período analisado, como também foram o segundo ente federado que mais gastou com a referida função.

A União foi o ente federado que menos gastou com a FDL, embora seja aquele que tem mais recursos para serem gastos com as políticas públicas. A União poderia ampliar seu gasto com a FDL nas regiões menos desenvolvidas buscando mitigar as desigualdades regionais do acesso ao esporte e lazer na federação brasileira, contudo, a diminuta participação da União no financiamento da FDL não possibilitou que isso acontecesse.

Os dados apresentados neste trabalho apontam para a importância de continuarmos lutando pela materialização do Sistema Nacional de Esporte, pois este permitirá deixar claro as atribuições dos diferentes entes federados, além de estabelecer mecanismos de financiamento. Essa é uma questão central para que o esporte e lazer possam ser concretizados como direito via políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. 2007. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/242213262\\_Federalismo\\_e\\_politicas\\_publicas\\_o\\_impacto\\_das\\_relacoes\\_intergovernamentais\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil). Acesso em: 30 mai. 2023.
- Brasil. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 out. 1988. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 abr. 2023.
- CARNEIRO, F. H. S. **O financiamento do esporte no Brasil: aspectos da atuação estatal nos governos Lula e Dilma**. 2018. 385 f. Tese (Doutorado em Educação Física) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018.
- CARNEIRO, F. H. S.; ATHAYDE, P. F. A.; MASCARENHAS, F. A participação dos entes federados no financiamento ao esporte e lazer no Brasil. **Podium: Sport, Leisure and Tourism Review**, v. 10, p. 1-20, 2021.

CARNEIRO, F. H. S.; CASTELLANI FILHO, L. O desigual financiamento estadual e municipal das políticas públicas de esporte e lazer pelas diferentes regiões brasileiras. **RBEL**, v. 8, n. 3, p. 1–17, 2021.

CARNEIRO, F. H. S.; MASCARENHAS, F. O financiamento esportivo brasileiro: proposta de metodologia crítica de análise. **E-legis**, Brasília, v. 11, n. especial, p. 119-140, nov. 2018.

CARNEIRO, F. H. S. *et al.* A matriz de financiamento público federal do esporte no Brasil. **RBCM**, Brasília, v. 27, n. 4, p. 85-102, 2019.

MASCARENHAS, F. O orçamento do esporte: aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. **RBEFE**, v. 30, n. 4, p. 963-980, out./dez. 2016.

SANTOS, E. S.; CARVALHO, M. J.; FROES, G. S. Investimento na Função Desporto e Lazer (FDL) por parte dos municípios dos estados do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima. **RIGD**, v. 9, n. 2, p. 1-16, 2019.

SANTOS, E. S.; MENDES, A. D. Níveis de adesão ao gasto público na função desporto e lazer por parte dos municípios brasileiros. **Revista Pensar a Prática**, v. 23, p. 1-19, 2020.

SENADO FEDERAL. **Siga Brasil - Orçamento Federal**. 2023 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 30 mar. 2023.

TESOURO NACIONAL. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)**. 2023. Disponível em: [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). Acesso em: 30 mar. 2023.