



## **O ORÇAMENTO PÚBLICO DO ESPORTE E LAZER DO ESTADO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DA UNIÃO, ESTADOS/DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS<sup>1</sup>**

### **THE PUBLIC BUDGET FOR SPORT AND LEISURE OF THE BRAZILIAN STATE: AN ANALYSIS OF THE UNION, STATES/FEDERAL DISTRICT AND MUNICIPALITIES**

### **EL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA EL DEPORTE Y EL OCIO DEL ESTADO BRASILEÑO: UN ANÁLISIS DE LA UNIÓN, ESTADOS/DISTRITO FEDERAL Y MUNICIPIOS**

Fernando Henrique Silva Carneiro,  
Instituto Federal de Goiás câmpus Inhumas (IFG)

#### **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.

---

<sup>1</sup> Este trabalho é fruto do projeto de pesquisa “O financiamento público do esporte e lazer pelo Estado brasileiro” realizado no Instituto Federal de Goiás.



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

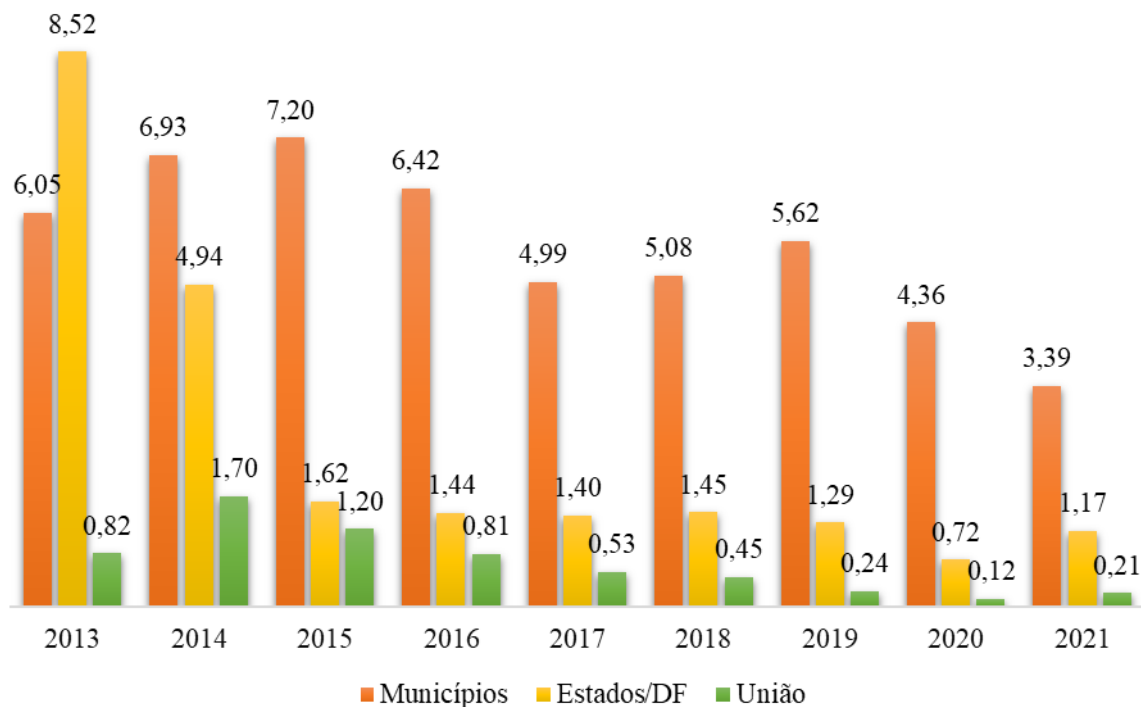
A materialização das políticas de esporte e lazer no orçamento público se dão, principalmente, a partir da FDL, tendo por base a classificação funcional-programática. Ao longo de 2013 a 2021 o Estado brasileiro gastou R\$ 78,70 bilhões do orçamento público com a FDL, sendo que destes: 63,6% foi gasto 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.

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 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).

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.

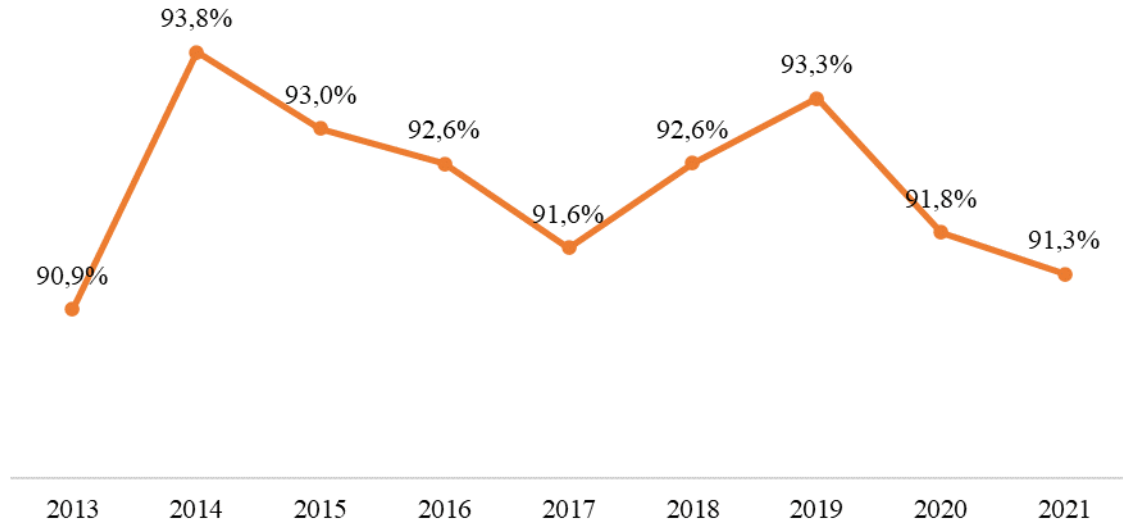
Em 2020 e 2021 são os anos que a União, os Estados/DF e os Municípios menos gastaram com a FDL, isso tem relação direta com a Pandemia do Coronavírus que levou o Estado brasileiro a ampliar gastos em áreas como saúde e assistência social. No âmbito do governo federal, foi aprovada em 2016 a Emenda Constitucional 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



# Ciências do Esporte / Educação Física, Soberania Popular no Brasil e na América Latina: Redirecionando as forças democráticas nas águas do Dragão do Mar

17 a 22 de setembro de 2023 / Fortaleza – Ceará



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.

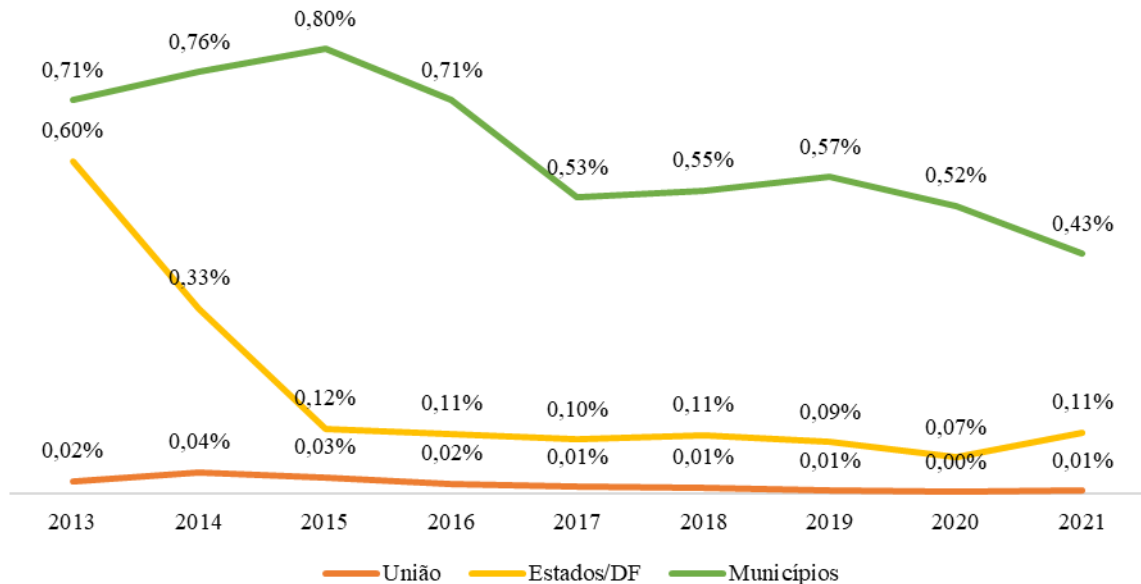
Santos e Mendes (2020) analisaram a adesão dos Municípios ao gasto com a FDL de 2002 a 2011, tendo identificado que houve aumento da adesão ao longo do período, isto é, ela foi de 78,56% em 2002 para 89,59% em 2011, cuja média foi de 85,55%. Portanto, no período de 2013 a 2021 houve crescimento da adesão 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



# Ciências do Esporte / Educação Física, Soberania Popular no Brasil e na América Latina: Redirecionando as forças democráticas nas águas do Dragão do Mar

17 a 22 de setembro de 2023 / Fortaleza – Ceará



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 gasto teve 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.





Ciências do Esporte / Educação Física,  
Soberania Popular no Brasil e na América Latina: Redirecionando  
as forças democráticas  
nas águas do Dragão do Mar

17 a 22 de setembro de 2023 / Fortaleza – Ceará

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.