



A PARTICIPAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS NO FINANCIAMENTO AO ESPORTE E LAZER NO BRASIL



Fernando Henrique Silva Carneiro

Doutor em Educação Física pela Universidade de Brasília
Instituto Federal de Goiás campus Inhumas
fernandohenrirques@gmail.com



Pedro Fernando Avalone Athayde

Doutor em Política Social pela Universidade de Brasília
Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília
pedroavalone@gmail.com



Fernando Mascarenhas

Pós-doutor em Política Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília
fernandom@unb.br

Resumo

Objetivo do estudo: Analisar o financiamento da Função Desporto e Lazer (FDL) pelos Municípios, Estados/Distrito Federal (DF) e União ao longo de 2013 a 2018.

Metodologia/abordagem: Pesquisa descritivo-exploratória de cunho qualitativo com realização de análise documental a partir de dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) e do SIGA Brasil. A análise de dados foi baseada no indicador magnitude do gasto.

Originalidade/Relevância: Realização de análise inédita sobre a totalidade e a participação dos diferentes entes federados do Estado brasileiro no financiamento orçamentário do esporte e lazer.

Principais resultados: A maior parte do gasto com a FDL foi realizado pelos Municípios, seguida pelos Estados/DF e, por último, a União. Embora os Municípios e Estados/DF sejam os entes federados que menos têm recursos para serem gastos com as diferentes políticas públicas, são justamente eles que direcionam mais recursos do orçamento público para a FDL. Em todos os anos analisados a União e todos os Estados/DF gastam com a FDL, sendo que mais de cerca de 90% dos Municípios também tiveram esse tipo de gasto.

Contribuições teóricas/metodológicas: O estudo demonstra a totalidade do gasto orçamentário do Estado brasileiro com a FDL, bem como a participação dos diferentes entes federados. O protagonismo do financiamento orçamentário do esporte e lazer tem sido dos Municípios, logo eles são os principais promotores de políticas públicas do setor.

Palavras-chave: Estado. Políticas públicas. Financiamento. Federalismo. Esporte e lazer.

Cite como

American Psychological Association (APA)

Carneiro, F. H. S., Athayde, P. F. A., & Mascarenhas, F. (2021, jan./abr.). A participação dos entes federados no financiamento ao esporte e lazer no Brasil. *PODIUM Sport, Leisure and Tourism Review*, São Paulo, 10(1), 163-186. <https://doi.org/10.5585/podium.v10i1.17786>.



Carneiro, F. H. S., Athayde, P. F. A., & Mascarenhas, F. (2021, jan./abr.). A participação dos entes federados no financiamento ao esporte e lazer no Brasil

THE FEDERATION'S PARTICIPATION IN FINANCING SPORTS AND LEISURE IN BRAZIL

Objective of the study: To analyze the financing of the Sport and Leisure Function (SLF) by the Municipalities, States/Distrito Federal (DF) and the Union from 2013 to 2018.

Methodology/approach: Qualitative descriptive-exploratory research with documentary analysis based on data from the Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) and SIGA Brasil. Data analysis was based on the magnitude of expenditure indicator.

Originality/relevance: Conducting an unprecedented analysis of the totality and participation of the different federated entities of the Brazilian State in the budgetary financing of sports and leisure.

Main results: Most of the spending on the SLF was made by the Municipalities, followed by the States/DF and, finally, the Union. Although the Municipalities and States/DF are the federated entities that have less resources to spend with the different public policies, they are the ones who direct the most resources from the public budget to the FDL. In all the years analyzed, the Union and all the States/DF spend on SLF, with over 90% of Municipalities also having this type of expenditure.

Theoretical/methodological contributions: The study demonstrates the totality of the budgetary expenditure of the Brazilian State with the FDL, as well as the participation of the different federated entities. The main role of sports and leisure budget financing has been the Municipalities, so they are the main promoters of public policies in the sector.

Keywords: State. Public policy. Financing. Federalism. Sports and leisure.

LA PARTICIPACIÓN DE LA FEDERACIÓN EN LA FINANCIACIÓN DEL DEPORTE Y EL OCIO EN BRASIL

Objetivo del estudio: Analizar la financiación de la Función de Deporte y Ocio (FDO) por parte de los Municipios, Estados/Distrito Federal (DF) y la Unión de 2013 a 2018.

Metodología/enfoque: Investigación cualitativa descriptivo-exploratoria con análisis documental basado en datos del Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) y SIGA Brasil. El análisis de los datos se basó en el indicador de magnitud del gasto.

Originalidad/relevancia: Realizar un análisis inédito de la totalidad y participación de las diferentes entidades federadas del Estado brasileño en la financiación presupuestaria del deporte y el ocio.

Resultados principales: La mayor parte del gasto en el FDO lo hicieron los Municipios, seguidos por los Estados/DF y, finalmente, la Unión. Aunque los Municipios y Estados/DF son las entidades federativas que menos recursos tienen para gastar con las diferentes políticas públicas, son los que más recursos destinan del presupuesto público al FDO. En todos los años analizados, la Unión y todos los Estados/DF gastan en FDO, teniendo más del 90% de los Municipios también este tipo de gasto.

Contribuciones teóricas/metodológicas: El estudio demuestra la totalidad del gasto presupuestario del Estado brasileño con el FDL, así como la participación de las diferentes entidades federadas. El principal papel de la financiación presupuestaria del deporte y el ocio han sido los Municipios, por lo que son los principales impulsores de las políticas públicas del sector.

Palabras clave: Estado. Políticas públicas. Financiación. Federalismo. Deportes y ocio.



Introdução

O Estado brasileiro apresenta uma organização político-administrativa federativa – cláusula pétrea definida pela Constituição Federal de 1988 (CF 88) –, 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”.

Para Arretche (2004), o federalismo torna mais difícil a coordenação dos objetivos das políticas, gerando sobreposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo. Buscando mitigar estes desafios, a CF 88 instituiu processos de descentralização dos serviços públicos básicos definindo macrorresponsabilidades (Cavalcante, 2011). Neste processo de articulação, determinadas áreas conseguiram estabelecer sistemas nacionais, por exemplo, a saúde – com o Sistema Único de Saúde (SUS) – e a assistência social – com o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) –, definindo as competências dos diferentes entes federados.

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.

Entretanto, a CF 88 no artigo 6º apresenta o lazer no rol dos direitos sociais. Já o esporte aparece no artigo 217 com a seguinte redação: “É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um [...]” (Brasil, 1988). Assim, 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.

Uma questão de grande importância no debate sobre a estruturação de um Estado federado e suas diferentes áreas de políticas públicas é a organização do financiamento. De acordo com Salvador (2012a; 2012b), o orçamento público é a expressão mais visível do fundo público, sendo nele definidas as prioridades de políticas públicas de um governo. Embora o financiamento do esporte e lazer no âmbito federal seja formado por três fontes de recursos - orçamentária, extraorçamentária e gastos tributários (Carneiro, Athayde, Pereira &



Mascarenhas, 2019a) -, a orçamentária é a mais visível, transparente e volumosa (Carneiro, 2018). Essa maior visibilidade e transparência faz com que haja predominância dos estudos sobre o financiamento da fonte orçamentária nas diferentes esferas da federação brasileira (Pereira, Carneiro, Reis, Athayde & Mascarenhas, 2020).

Em relação aos recursos orçamentários há a Portaria nº 42/1999 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (1999) que estabelece a classificação funcional-programática, apontando que as funções são o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. No âmbito do esporte e lazer há a Função Desporto e Lazer (FDL), sendo principalmente para ela direcionados os recursos orçamentários federais do setor (Mascarenhas, 2016; Carneiro, 2018; Transparência no Esporte, 2020).

Pereira et al. (2020) apontam que a maioria dos estudos sobre o financiamento esportivo é sobre a esfera federal e se pauta na fonte orçamentária. Assim, sobre o orçamento federal há diferentes estudos: Almeida e Marchi Júnior (2010) discutiram o financiamento dos programas federais de esporte e lazer no Brasil de 2004 a 2008; Athayde, Mascarenhas e Salvador (2015) analisaram o financiamento da política de esporte e lazer no governo de Luiz Inácio Lula da Silva; Castro (2016) debateu as políticas públicas de esporte e lazer no ciclo orçamentário 2004-2011; Mascarenhas (2016) estudou o orçamento do esporte nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma Rousseff; Teixeira, Carneiro, Mascarenhas e Matias (2018) analisaram o financiamento do Ministério do Esporte por emendas parlamentares de 2008 a 2015; Carneiro, Pereira, Teixeira, Húngaro e Mascarenhas (2019b) investigaram sobre o orçamento do esporte no governo Dilma; e Carneiro, Athayde e Mascarenhas (2019c) avaliaram o financiamento do Ministério do Esporte ao longo de 2003 a 2018.

Em relação ao financiamento do esporte no âmbito estadual foram identificados os estudos de Quinaud e Almeida (2018) e Furtado, Effting, Castro e Souza (2016) sobre o Fundo Estadual de Esporte de Santa Catarina, enquanto o primeiro tematizou os projetos de Florianópolis de 2007 a 2014, o segundo analisou o financiamento da referida política em 2011 e 2012. Especificamente sobre o financiamento orçamentário estadual há a investigação de Nascimento, Cavalcante, Athayde e Lazzarotti Filho (2020) sobre gasto com a FDL pelo governo do Estado de Goiás de 2011 a 2017. No que se refere ao âmbito do governo do Distrito Federal, há o estudo de Carneiro e Mascarenhas (2014) sobre o planejamento e gasto orçamentário no período de 2008 a 2011 e os de Carneiro, Athayde, Húngaro e Mascarenhas (2016) e Athayde e Dalmas (2018) sobre o financiamento orçamentário de 2008 a 2014.



Já sobre o financiamento orçamentário municipal existe uma diversidade de estudos, há aqueles que investigam Municípios específicos, como é o caso de Grasso e Isayama (2017) que estudaram o financiamento de Santarém/PA de 2005 a 2010. Há estudos sobre o financiamento orçamentário da FDL dos Municípios de Estados específicos, como por exemplo, do Piauí (Santos, Starepravo & Canan, 2018) e do Rio de Janeiro (Santos, 2020). Há investigação sobre o financiamento da FDL pelo conjunto de Municípios de Estados da região Norte (Santos et al., 2019) e sobre a adesão dos Municípios brasileiros que direcionaram recursos à FDL (Santos & Mendes, 2020). Também, há a pesquisa de Santos, Carvalho, Bastos e Starepravo (2020) que analisou o gasto com a FDL pelas capitais brasileiras de 2002 a 2011.

Embora Pereira et al. (2020) tenham identificado em seu estudo uma concentração de pesquisas no âmbito da esfera federal, é possível perceber que nos últimos anos têm ocorrido um aumento de investigações sobre o financiamento orçamentário municipal referente à FDL. Destarte, têm se ampliado os estudos sobre o financiamento do esporte e lazer no Brasil, contudo, eles abordam em sua grande maioria apenas uma das esferas da federação – exceção a isso é o estudo de Diniz e Silva (2016) que investigou o financiamento do esporte no Estado de Minas Gerais e os Municípios deste Estado. Dessa forma, é possível caracterizar que a marca dos estudos sobre o financiamento do esporte e lazer no Brasil é a parcialidade, isto é, analisarem apenas uma das esferas federativas.

Como o financiamento do esporte e lazer é diferente nas diferentes esferas federativas, isso acaba fazendo com que as investigações se concentrem em uma unidade federativa. Além disso, os estudos sobre as diferentes esferas acabam se utilizando de distintos períodos de análise e metodologias de coleta de dados, o que impacta diretamente nas análises empreendidas. Isso limita um olhar de conjunto sobre o financiamento público do Estado brasileiro em suas diferentes esferas, ou seja, faltam pesquisas que façam uma análise abrangente sobre a totalidade do financiamento do esporte e lazer, avaliando a participação de cada uma delas, sendo esta uma inovação científica na literatura da área.

O empreendimento dessa análise de conjunto do financiamento orçamentário do esporte e lazer pelos diferentes entes federados do Estado brasileiro possibilita uma compreensão panorâmica da realidade das políticas públicas realizadas, tendo clareza do papel dos Municípios, Estados/DF e União nesse processo. A partir disso será possível realizar o planejamento do financiamento e realização das políticas públicas de esporte e lazer, buscando atender aqueles entes federados que apresentam maiores dificuldades, realização esta que pode



contar com o protagonismo da União, vez que ela deve de acordo com o artigo 43 da CF 88 reduzir as desigualdades regionais (Brasil, 1988).

A partir desses elementos buscou-se responder ao seguinte problema de pesquisa: Qual a participação dos diferentes entes federados do Estado brasileiro no conjunto do financiamento orçamentário do esporte e lazer? Dessa forma, o objetivo geral desta investigação é analisar o financiamento da FDL pelos Municípios, Estados/Distrito Federal (DF) e União ao longo de 2013 a 2018, para isso foram delineados os seguintes objetivos específicos: a) identificar a participação de cada um dos entes federados no financiamento total da FDL; b) avaliar o nível de adesão dos Estados/DF e Municípios no financiamento da FDL; c) investigar quanto do orçamento total de cada ente federado é direcionado para a FDL; e d) verificar o gasto *per capita* com esporte e lazer do Estado brasileiro.

Fundamentação teórica

O Estado federativo brasileiro é formado por diferentes esferas autônomas. Soares (2013) caracteriza que o federalismo é a forma de organização do poder político de um Estado nacional que apresenta autonomia territorial, sendo que os entes governamentais apresentam “[...] poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes” (Soares, 2013, p. 3). Deste modo, há a pactuação de competências pelas diferentes unidades da federação.

A descentralização é um elemento essencial para a organização do Estado federado, sendo necessária descentralização política – para que os governos subnacionais possam atuar jurisdicionalmente sobre parte do território nacional – e descentralização fiscal – podendo participar nas receitas e despesas públicas –, implicando em algum nível de descentralização territorial (Soares & Machado, 2018).

Assim, fica claro que o Estado federado apresenta diferentes níveis autônomos de governo, o Brasil se tornou um caso peculiar ao estabelecer a autonomia política, administrativa e financeira dos Municípios na CF 88, processo que foi acompanhado por descentralização de recursos e atribuições (Abrucio & Franzese, 2007). Entretanto, de acordo com Soares e Machado (2018), faltou por parte dos constituintes compatibilizarem maior descentralização fiscal com descentralização administrativa e responsabilização fiscal, ou seja, “[...] descentralizaram-se recursos sem uma definição minimamente clara de competências sobre políticas públicas para os entes subnacionais, principalmente em relação ao provimento de



políticas para garantir os direitos sociais estabelecidos constitucionalmente” (Soares & Machado, 2018, p. 81).

Essa falta de clareza sobre a competência federativa na realização de políticas públicas reverbera no âmbito do esporte e lazer, pois como vimos, a CF 88 não estabelece claramente as responsabilidades sobre o esporte e lazer pelos diferentes entes federados. Além disso, a área não conta efetivamente com um sistema nacional. Embora a Lei n. 9.615/1988 (Lei Pelé) tenha previsto a criação do Sistema Brasileiro de Desporto (SBD) com objetivo de “[...] garantir a prática desportiva regular e melhorar-lhe o padrão de qualidade” e o Sistema Nacional de Desporto (SND) com a finalidade de “[...] promover e aprimorar as práticas desportivas de rendimento” (Brasil, 1998), estudos como do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2017) demonstram que o SBD e o SND estão mais diretamente associados ao esporte de alto rendimento e performance. Já o Tribunal de Contas da União (2014) aponta que o SBD e o SND não apresentam dispositivos que definam as competências de cada um dos seus integrantes, limitando a organização sistêmica e convergente típica de um sistema nacional. Dessarte, falta ao esporte e lazer um sistema que deixe claro as atribuições das diferentes esferas federativas, a partir das suas diferentes dimensões.

Santos et al. (2018) apontam que há razões institucionais para esse “desordenamento”, como a falta de produção de normas que orientem o comportamento dos entes federados pós-CF 88, além disso há uma sinalização de paralisia política na oferta de políticas públicas de esporte e lazer, haja vista o Ministério do Esporte (ME) ter sido criado apenas em 2003¹. A criação do ME foi um marco importante para que houvesse diferentes articulações em torno do estabelecimento de políticas públicas de esporte e lazer, expressão disso foram os debates realizados pelas Conferências Nacionais do Esporte (CNE).

A demanda por um Sistema Nacional do Esporte e Lazer esteve presente desde a I CNE, em 2004, tendo sido sua principal deliberação (Castelan, 2010). A II CNE, em 2006, tematizou sua construção, inscrevendo em seu documento uma perspectiva de organização sistêmica e convergente, a saber: “O Sistema Nacional de Esporte e Lazer, tendo por base o regime de colaboração entre a União, os Estados e os Municípios, com ênfase na municipalização, consolidando o esporte e o lazer como direitos sociais e guiando-se pelos princípios da democratização e inclusão social [...]” (Brasil, 2006). Contudo, o sistema não saiu do papel, tendo voltado à baila sua discussão em 2015 com a constituição – pelo ME – de um grupo de

¹ O ME foi criado em 2003 e existiu até 2018. Em 2019 passou a ser a Secretaria Especial do Esporte, vinculado ao Ministério da Cidadania.



trabalho para discutir uma proposta de Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Nacional do Esporte (Ministério do Esporte, 2015).

Além disso, nas três CNEs houve discussões sobre o financiamento das políticas de esporte e lazer pelos diferentes entes federados. 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 (Brasil, 2004; Brasil, 2006), 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 (Brasil, 2010). Contudo, não houve aprovação de emenda constitucional com as definições propostas nas CNEs.

As propostas de vinculação de recursos orçamentários para o esporte e lazer nas diferentes esferas do Estado brasileiro nas CNEs expressam a centralidade do orçamento público para materialização das políticas públicas de esporte e lazer. De acordo com Salvador (2012a, p. 124), o orçamento público é o principal instrumento “[...] que garante concretude à ação planejada do Estado e espelha as prioridades das políticas públicas que serão priorizadas pelo governo”. Aquele está para além de uma questão meramente técnica, sendo uma peça de cunho político, pois reflete “[...] a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários” (Salvador, 2012b, p. 8).

A execução orçamentária no Estado brasileiro se dá pela interação entre os poderes Legislativo e Executivo. A elaboração é realizada pelo Poder Executivo, que define o direcionamento do orçamento a partir dos programas de governo. O Poder Legislativo tem a obrigação de avaliar o orçamento, podendo aprová-lo, rejeitá-lo ou modificá-lo. Contudo, este processo se desenvolve permeado de influências das classes e frações de classe presentes no Estado (Athayde et al., 2015).

Os estudos supracitados sobre os recursos orçamentários para o esporte e lazer nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal apontam que as diferentes esferas do Estado brasileiro têm direcionado parte do orçamento público para o setor. Apenas na esfera federal há estudos que problematizam o percentual do orçamento público que é direcionado ao esporte e lazer (Athayde et al., 2015; Mascarenhas, 2016; Carneiro et al., 2019b; Carneiro et al., 2019c), há consenso que o setor é um daqueles que fica com a menor parte do orçamento federal e que os percentuais ficaram longe daqueles propostos pelas CNEs.

Em relação ao financiamento orçamentário municipal da FDL, Santos e Mendes (2020) identificaram que a grande maioria dos Municípios brasileiros direcionou recursos para o setor.



Além de demonstrarem que a quantidade de Municípios que aderiu ao gasto com a FDL cresceu ao longo do tempo, entretanto, aponta que há grande desigualdade de gasto pelas diferentes regiões geográficas e Estados brasileiros. Deste modo, os autores concluem que há necessidade de maior participação do governo federal na oferta de incentivos à realização de políticas públicas de esporte e lazer nas regiões com menor adesão ao gasto municipal com a FDL.

Metodologia

Esta é uma pesquisa descritivo-exploratória, de cunho qualitativo, realizada a partir de análise documental (Triviños, 1987). A análise documental se pautará em informações publicizadas por órgãos oficiais sobre o gasto orçamentário com a FDL, ter o orçamento público como base se justifica por ser o instrumento mais transparente e visível de financiamento público do esporte e lazer. A opção metodológica por analisar especificamente a FDL, não abarcando assim o gasto com suas subfunções – “Desporto de Rendimento”, “Desporto Comunitário” e “Lazer” –, se deve ao fato de que com os dados disponíveis no Tesouro Nacional (2020) não foi possível identificar de maneira fidedigna os gastos com as subfunções, uma vez que estes poderiam estar duplicados, registrados em uma subfunção e, concomitantemente, na FDL.

A coleta de dados foi realizada no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) (Tesouro Nacional, 2020) e no SIGA Brasil (Senado Federal, 2020). O primeiro foi utilizado para coletar os dados do gasto orçamentário total e da FDL pelos Municípios e Estados/DF, além do quantitativo populacional brasileiro; já o segundo foi usado para coletar os dados sobre o gasto orçamentário total e da FDL referente à União. O período de 2013 a 2018 foi delimitado em função da disponibilidade dos dados, desde a publicização mais antiga até a atualização mais recente presente no SICONFI – o gasto de 2019 não foi apresentado, pois o gasto com a FDL de 24 Estados e do Distrito Federal não estavam disponíveis no momento da coleta.

Carneiro e Mascarenhas (2018) propõem uma metodologia crítica de análise do financiamento do esporte, apresentando que devem ser analisados três diferentes indicadores: a fonte de recursos; a magnitude do gasto; e o direcionamento do gasto. Tendo sido definida a fonte orçamentária de recursos públicos, a análise será realizada a partir do indicador magnitude do gasto, ou seja, o montante gasto ao longo do tempo com as diferentes esferas de governo da federação brasileira. Carneiro e Mascarenhas (2018) apresentam que devem ser avaliados



diferentes elementos: a evolução da série histórica do gasto; a proporção do gasto específico em relação ao gasto total; e o gasto *per capita*.

Para os fins desta pesquisa foram considerados os recursos orçamentários dos Municípios, dos Estados/DF e da União a partir da fase de liquidação, que se refere à segunda fase da despesa orçamentária, momento em que a unidade executora recebe o objeto do empenho, confirmando que o bem foi entregue ou o serviço executado. Registra-se ainda que os valores aferidos foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas a partir da Calculadora do Cidadão (Banco Central do Brasil, 2020) a preços de dezembro de 2018, haja vista a necessidade de atualizar os valores para comparações longitudinais, eliminando os efeitos da inflação e da variação cambial da moeda brasileira.

Apresentação e discussão dos dados

As diferentes esferas do poder executivo do Estado brasileiro apresentam seus orçamentos públicos, podendo assim de maneira autônoma definir as diferentes políticas públicas que serão materializadas. Dentre os setores de intervenção daquelas está o esporte e o lazer, que, como vimos, conta com a rubrica da FDL. A presença de recursos financeiros é essencial para que as políticas públicas de esporte e lazer sejam concretizadas (Carneiro, 2018).

Inicialmente, apresentamos na Tabela 1 os gastos da União, dos Estados/DF e dos Municípios com a FDL. De modo geral podem ser identificadas grandes discrepâncias no gasto dos diferentes entes federados do Estado brasileiro.

Tabela 1 – Gasto com a FDL pelos Municípios, Estados/DF e União – série 2013 a 2018

Unidade Federativa	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Municípios	4.075,16	4.585,66	5.079,42	4.384,19	3.148,92	3.535,24	24.808,60
	39,30%	51,08%	71,86%	74,04%	72,07%	72,71%	59,68%
Estados/DF	5.738,81	3.270,3	1.143,08	985,75	883,35	1.011,17	13.032,47
	55,35%	36,43%	16,17%	16,65%	20,22%	20,80%	31,35%
União	554,14	1.121,55	846,18	551,41	336,86	315,52	3.725,65
	5,34%	12,49%	11,97%	9,31%	7,71%	6,49%	8,96%
Total	10.368,12	8.977,51	7.068,68	5.921,35	4.369,13	4.861,93	41.566,73

Fonte: Tesouro Nacional (2020) e Senado Federal (2020). Elaboração própria.

Obs.: Valores liquidados. Valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de dezembro de 2018 em milhões de R\$ e %.



Assim, na totalidade, os Municípios foram a esfera federativa que mais gastou com a FDL, representando 59,68% dos R\$ 41.566,73 milhões gastos no período. Os Estados/DF gastaram pouco mais da metade que os Municípios direcionaram à FDL (31,35%), e a que menos gastou foi a União, representando 8,96%. O estudo de Santos et al. (2018) havia apontado que os gastos dos Municípios brasileiros eram maiores que o gasto da União com esporte e lazer.

Os dados da Tabela 1 revelam o protagonismo dos Municípios no financiamento das políticas públicas de esporte e lazer. Embora os estudos viessem focando o papel da União no financiamento do esporte e lazer (Pereira et al., 2019), eles acabaram trazendo luz à esfera governamental que menor importância teve no financiamento do setor, pelo menos no período analisado.

Chama atenção que ao longo do tempo os recursos orçamentários do Estado brasileiro para a FDL – considerando todos os entes federados – foram sendo reduzidos, apenas em 2018 o valor foi superior ao ano anterior - o valor gasto no último ano da série corresponde a apenas 46,89% do gasto do primeiro ano. Uma possível explicação para essa tendência de queda no gasto com a FDL no período analisado são os desdobramentos da crise financeira global iniciada em 2008/2009 que teve reflexo nos anos seguintes, ocasionando uma crise econômica e política com contornos estruturais (Pinto et al., 2016).

Os recursos dos Municípios oscilaram bastante, aumentando de 2013 para 2015, diminuindo de 2015 para 2017 e aumentando novamente em 2018. Já os recursos dos Estados/DF foram aqueles que tiveram maior variação, o ano de maior gasto (2013) é 6,5 vezes superior ao ano de menor gasto (2017). A título de exemplo, somente em 2013 foi gasto 44,03% de todo recurso da FDL dos Estados/DF. A União também teve flutuação, depois de registrar pico de gasto em 2014, os recursos foram diminuindo, tendo em 2018 o menor gasto.

No período analisado, os Municípios foram se consolidando como o principal ente federado no financiamento da FDL, sua participação passou de 39,30%, em 2013, para acima de 71,85% a partir de 2015. Em contrapartida, a participação dos gastos dos Estados/DF foi diminuindo, passou de 55,35%, em 2013, para menos de 20,81% a partir de 2015. A União, depois de ter pico de participação em 2014, passou a diminuí-la gradativamente.

Os dados revelam que apesar dos diferentes entes federados direcionarem recursos para a FDL, os recursos para o setor são marcados pela descontinuidade, ocorrendo grande variação ao longo dos anos. Athayde et al. (2015) apresenta um argumento para esta oscilação em relação ao gasto da União com a FDL que tem validade para as outras esferas, isto é, a ausência de



recursos e gastos de natureza obrigatória. Carneiro (2018) apresenta que há recursos vinculados que chegam ao orçamento federal para a FDL, eles são fruto de loterias e concursos de prognóstico, todavia, a maior parte dos recursos para a referida função teve origem em recursos ordinários² e não em recursos de loterias e concursos prognóstico.

A partir de dados apresentados por Carneiro et al. (2019c) é possível identificar que no período de 2013 a 2018, no que tange ao gasto da União com a FDL, 85% dele foi financiado por recursos ordinários e 15% foi por recursos de loterias e concursos prognósticos. Dessarte, a maioria dos recursos da União presentes na Tabela 1 foi formada por recursos discricionários que apresentam aplicação voluntária.

Estudos sobre o gasto da União com esporte e lazer apontam que há oscilação no financiamento da FDL (Athayde et al., 2015; Mascarenhas, 2016; Carneiro, 2018; Carneiro et al., 2019c), processo que se dá pelo menos desde 2001. Athayde et al. (2015) além de mencionar a falta de recursos obrigatórios indica outras razões, como as dificuldades técnico-administrativas para operacionalização do orçamento público por parte do ME e a demora na liberação dos recursos. Há consenso de que um dos fatores que explica essa curva descendente de gastos da União com a FDL diz respeito ao contingenciamento de recursos ao longo do tempo para gerar superávit primário, recurso voltado, principalmente, para pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública (Mascarenhas, 2016; Carneiro, 2018; Carneiro et al., 2019c).

Também em relação ao financiamento da FDL pela União a queda de recurso a partir de 2015 pode ser explicada por uma mudança na matriz de financiamento público federal do esporte e lazer, pois de acordo com o Transparência no Esporte (2020), desde 2015 os recursos orçamentários para a FDL passaram a ficar mais diminutos, passando o setor a contar, principalmente, com a fonte de recursos extraorçamentário e de gastos tributários (Carneiro, 2019a). A criação de novas fontes de financiamento para o esporte e lazer pela União, fez com que se diminuísse a pressão sobre os recursos orçamentários, levando à sua diminuição.

No âmbito dos Estados/DF chama atenção que a maioria dos seus gastos com a FDL se deu em 2013 e 2014, isto se deve aos Estados/DF que haviam sido escolhidos como sedes da realização da Copa do Mundo de Futebol 2014 (Copa 2014). Os sete Estados que mais gastaram com FDL em 2013 e 2014 sediaram este grande evento esportivo, foram eles: Mato Grosso,

² Os recursos ordinários são provenientes de impostos federais, especificamente, o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), além dos recursos desvinculados das Contribuições Sociais (Salvador, 2012a). Esses recursos são discricionários, isto é, podem, ou não, serem direcionados para determinada função ou órgão.



Rio de Janeiro, Amazonas, Pernambuco, Ceará e São Paulo (Tesouro Nacional, 2020). Finalizada a Copa 2014, estes Estados diminuíram seus gastos com a FDL.

A realização dos grandes eventos esportivos capitaneou a agenda esportiva brasileira na segunda década do século XXI no Brasil (Mascarenhas, Athayde, Santos & Miranda, 2012; Carneiro, 2018), embora a Copa 2014 tenha sido o grande evento que menos contou com recursos da FDL pela União (Carneiro et al., 2019c), teve uma participação importante dos Estados, pelo menos em 2013 e 2014.

Em relação ao gasto municipal com a FDL, estudos que analisaram o período de 2002 a 2011 demonstram que houve comportamento diverso nos Municípios dos diferentes Estados, nos do Piauí houve crescimento crescente do gasto (Santos et al., 2018), nos do Rio de Janeiro houve grande variação (Santos, 2020) e em análise conjunta do Acre, Amapá, Roraima e Rondônia foi demonstrado que houve oscilação significativa com tendência de aumento de gasto (Santos et al., 2020).

Uma questão importante para este debate sobre o papel dos Municípios no gasto com a FDL é o nível de adesão ao gasto na referida função, o que pode ser identificado na Tabela 2. Assim, pode ser visto que, em média, 92,41% dos Municípios gastaram com a FDL, no período de 2013 a 2018. Ademais, não há grande oscilação na adesão dos Municípios à FDL, tendo variado de 90,92% (2013) a 93,83% (2014).

Tabela 2 – Nível de adesão dos Municípios ao gasto com a FDL

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Média
Municípios*	5461	5190	5432	5422	5522	5452	5413
Municípios que gastaram com a FDL	4965	4870	5050	5019	5059	5047	5002
Nível de adesão (%)	90,92	93,83	92,97	92,57	91,62	92,57	92,41

Fonte: Tesouro Nacional (2020). Elaboração própria.

Obs.: *Os números se referem ao quantitativo em unidades de Municípios que disponibilizaram seus gastos orçamentários anualmente no SICONFI (Tesouro Nacional, 2020).

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 2018 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 de acordo com Santos e Mendes (2020) e Santos et al. (2020), as regiões brasileiras mais desenvolvidas (Sul e Sudeste) apresentam maior nível de adesão que regiões menos desenvolvidas (Norte e Nordeste). Há grande discrepância entre os diferentes Municípios em suas capacidades de arrecadação e nível de desenvolvimento social (Santos & Mendes, 2020), elementos que reverberam no financiamento das políticas públicas de esporte e lazer.

Além disso, todos os Estados e o Distrito Federal gastaram com a FDL ao longo de 2013 a 2018. Embora Santos et al. (2019) apontem que a falta de definição clara sobre a responsabilidade das políticas públicas de esporte e lazer para os diferentes entes federados seja um incentivo à inação, os dados das Tabelas 1 e 2 demonstram que esta não tem sido a realidade, pois a União, todos os Estados/DF e a maioria dos Municípios gastou com a FDL.

Embora os Municípios e os Estados/DF sejam as unidades federativas que mais gastaram com a FDL, elas são as unidades federativas que menos tiveram recursos disponíveis para serem direcionados às diferentes políticas públicas. Como pode ser observado na Tabela 3, ao longo de 2013 a 2018, a União ficou com 64,28% dos recursos públicos, os Estados/DF ficaram com 21,73% e os Municípios com 13,99%. Estes dados ratificam a análise de Soares e Machado (2018) de que a União fortaleceu ao longo do tempo sua autoridade fiscal, processo que se deu por meio de aumentos na carga tributária, aumentos de tributação exclusiva da União (contribuições sociais) e desvinculações de receitas nacionais (Desvinculação de Recursos da União).

Tabela 3 – Gasto geral das unidades federativas com as políticas públicas

Unidade federativa	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	%
Municípios	573,32	601,99	632,65	616,74	588,79	644,76	3.658,26	13,99
Estados	955,86	977,39	974,01	911,96	906,60	954,67	5.680,51	21,73
União	2.505,04	2.884,67	2.914,44	2.959,23	2.672,17	2.866,32	16.801,86	64,28
Total	4.034,22	4.464,05	4.521,10	4.487,94	4.167,56	4.465,76	26.140,63	100,00

Fonte: Tesouro Nacional (2020) e Senado Federal (2020). Elaboração própria.

Obs.: Valores liquidados. Valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de dezembro de 2018 em bilhões de R\$ e %.

Assim, a União como ente federado que fica com a maior parte dos recursos públicos arrecadados pelo Estado brasileiro, deveria ser aquele que mais gasta com a FDL, no entanto, essa não é a realidade. O protagonismo foi dos Municípios, mesmo sendo o ente federado que conta com os mais diminutos recursos públicos, o que reflete a numerosa quantidade de



Municípios sem capacidade fiscal e administrativa. De acordo com Soares e Machado (2018, p. 64): “A estrutura do federalismo fiscal em um país favorece o desenvolvimento de políticas públicas nacionais quando centraliza a arrecadação de recursos na União [...]”, todavia, como pode ser vista esta não tem sido a realidade das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil.

Ribeiro, Moreira, Ouverney, Pinto e Silva (2018) entendem que a adoção de sistema federativo de caráter centralizado no Brasil conflita com a perspectiva descentralizadora das políticas públicas presente na Constituição, o que compromete as funções redistributivas do Estado e sua capacidade de corrigir iniquidades, incluindo aquelas atinentes ao acesso à prática de atividades físicas e esportivas, apresentado no estudo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2017).

As transferências constitucionais através dos Fundos de Participação Estadual e Municipal (FPE e FPM) se consolidariam em mecanismos necessários à distribuição mais equânime de recursos no sentido de diminuir as desigualdades entre as unidades da federação, compensando os desequilíbrios fiscais. No entanto, diferente disso, é possível observar a presença de disputas de natureza federativa, como a “guerra fiscal” entre os Estados. Nesse sentido, a possibilidade de uma perspectiva cooperativa mais eficaz para enfrentar os dilemas decorrentes das desigualdades entre as esferas governamentais é minada pelos critérios econômico-financeiros e os conflitos de instâncias políticas (Nascimento, 2001).

Uma questão importante é identificar a magnitude do gasto da FDL das unidades federativas em relação ao seu gasto orçamentário total, elemento apresentado na Tabela 4. Deste modo, pode ser visto que proporcionalmente a seu gasto orçamentário total, os Municípios são os que mais gastam com esporte e lazer (0,43%), em seguida estão os Estados/DF (0,33%) e por último, com valor bem menor, a União (0,02%). Os dados da Tabela 4 ratificam o papel de protagonista dos Municípios no direcionamento de recursos públicos para promoção das políticas públicas de esporte e lazer. Ao longo de 2013 a 2018, 0,15% dos recursos do gasto do Estado brasileiro foram para a FDL.



Tabela 4 – Magnitude do gasto com a FDL das unidades federativas em relação ao gasto orçamentário total

Unidade federativa	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Municípios	0,43	0,47	0,52	0,48	0,35	0,37	0,43
Estados/DF	1,00	0,54	0,18	0,16	0,15	0,16	0,33
União	0,02	0,04	0,03	0,02	0,01	0,01	0,02
Geral	0,26	0,20	0,16	0,13	0,10	0,11	0,15

Fonte: Tesouro Nacional (2020) e Senado Federal (2020). Elaboração própria.

Obs.: Valores liquidados em %.

Conforme apresentamos anteriormente, nas três CNEs que foram realizadas há em seus documentos finais propostas de vinculação de recursos para o esporte e lazer, isto é, recursos orçamentários que deveriam ser garantidos ao setor, mas não houve aprovação de emenda constitucional sobre esta questão. Dessarte, o resultado foi que ao longo do tempo, conforme pode ser notado na Tabela 4, os entes federados ficaram longe de atingir o mínimo proposto que era de 1% do gasto orçamentário com a FDL.

Portanto, é possível verificar que a FDL ocupa lugar marginal nos gastos da União, dos Estados/DF e dos Municípios. Isto é um reflexo do reconhecimento social e da posição que este setor ocupa na esfera dos direitos de cidadania. Os dados da Tabela 4 ratificam o entendimento de Bracht (2011) de que o esporte ainda não aparece como prioridade na agenda pública nacional.

O órgão responsável pela política esportiva nacional ao longo de 2003 a 2018 foi o ME, tendo sido este o responsável do gasto com a FDL pela União. Todavia, a União e o ME não foram protagonistas no gasto com a FDL, seja quando comparado com os gastos de Estados/DF e Municípios, ou mesmo quando comparado com gasto orçamentário total da União. Conforme ponderam Carneiro et al. (2019c), se a existência de ministério exclusivo para o esporte não foi capaz de garantir montantes expressivos de recursos para o setor, com a transformação do ME em Secretaria Especial do Esporte e a implantação de uma política econômica de austeridade, espera-se que o setor tenha menor representatividade no orçamento da União.

No âmbito da União, estudos como o de Athayde et al. (2015), Mascarenhas (2016), Carneiro et al. (2019b) e Carneiro et al. (2019c) já vinham denunciando a diminuta participação do gasto com a FDL. O contingenciamento de recursos orçamentários da União contribuiu para este processo, sendo que funções que não têm gastos obrigatórios ou que apenas uma pequena parte é formada por gastos obrigatórios, são mais impactadas (Carneiro, 2018). Este cenário



acaba limitando as possibilidades da União de reduzir as desigualdades regionais no financiamento do esporte e lazer.

Além disso, a diminuição do orçamento federal para a FDL, sobretudo após 2016, tem relação direta com o fim do ciclo de megaeventos esportivos - Copa 2014 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 - realizados no Brasil, vez que Carneiro et al. (2019c) demonstram que em 2017 e 2018 o ME deixou de gastar com aqueles.

A participação da FDL no gasto orçamentário dos Estados/DF foi a que teve maior variação ao longo do período analisado, tendo uma tendência descendente. Como vimos, isto se deve ao gasto dos Estados com a preparação da Copa 2014 em 2013 e 2014. Contudo, esse não foi o caso do DF, pois de acordo com Athayde e Dalmas (2018) os recursos públicos para preparação do DF para sediar a Copa do Mundo FIFA de 2014 não tramitaram pela FDL do orçamento distrital.

No que tange à participação do gasto da FDL no orçamento municipal é possível identificar falta de continuidade. Santos et al. (2020) ao analisar a participação do gasto da FDL em relação ao orçamento municipal das capitais brasileiras demonstraram que a variação e a falta de continuidade são as marcas deste gasto, elementos que comprometem a constância das políticas públicas de esporte e lazer nos Municípios.

Como vimos, não houve a construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer conforme deliberação das CNEs, entretanto a ênfase dos Municípios na promoção das políticas públicas de esporte e lazer que foi apresentado na II CNE (Brasil, 2006) acabou se materializando. Esse processo fica claro pelos dados apresentados, vez que os Municípios foram protagonistas no financiamento da FDL pelo Estado brasileiro, tanto no volume de recursos, quanto na participação do orçamento público. A maior proximidade da população com os governos municipais acaba fazendo com que eles realizem políticas públicas de esporte e lazer.

Outra questão importante sobre a magnitude do gasto com a FDL é seu gasto *per capita*. A Tabela 5 demonstra que o gasto *per capita* foi em média de R\$ 34,08 anuais com cada cidadão brasileiro. A soma dos recursos da União, Estados/DF e Municípios *per capita* gastos com a FDL ao longo de 2013 a 2017 foram diminuindo, tendo aumentado em 2018. Embora a população brasileira tenha saído de 201.032.714 habitantes, em 2013, para 206.081.432 habitantes, em 2018 (Tesouro Nacional, 2020), isso não se refletiu em aumento do gasto com a FDL. Assim, mesmo que a população brasileira tenha aumentado 2,51% de 2013 a 2018, o gasto com a FDL diminuiu 54,26% entre esses anos.



Tabela 5 – O gasto *per capita* do Estado brasileiro com a FDL

Esferas	Estados/ Municípios	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Média
União, Estados/DF e Município	-	51,57	44,27	34,86	28,96	21,20	23,59	34,08
Estados	Mato Grosso	530,58	280,99	3,31	0,56	2,22	4,96	137,10
	Bahia	28,70	20,95	14,14	14,44	13,71	15,32	17,88
	Rio de Janeiro	57,97	8,72	5,00	4,36	2,38	2,19	13,44
Municípios	São José dos Campos (SP)	125,95	172,53	116,94	122,93	70,90	77,22	114,41
	Rio de Janeiro (RJ)	17,41	58,03	145,17	88,61	3,93	4,48	52,94
	São Paulo (SP)	28,20	18,35	26,73	24,23	15,23	13,50	21,04

Fonte: Tesouro Nacional (2020) e Senado Federal (2020). Elaboração própria.

Obs.: Valores liquidados em R\$.

Embora haja estudos que tenham analisado o gasto *per capita* com a FDL pela União (Carneiro, 2018), por Municípios de Estados específicos (Santos et al., 2018) e pelas capitais brasileiras (Santos et al., 2020), este é o primeiro momento em que foi possível analisar todo o gasto *per capita* do Estado brasileiro com as políticas públicas de esporte e lazer. Em estudo comparativo sobre o gasto federal com esporte pelo governo brasileiro e o governo espanhol, Rocha (2018) demonstrou que além do gasto médio espanhol ser maior que o brasileiro, ele também apresenta maior constância.

Ainda na Tabela 5 são apresentados os 3 Estados e os 3 Municípios que mais gastaram com a FDL de 2013 a 2018, sendo demonstrado os gastos *per capita* da FDL destes 6 entes federados. Embora tenham sido os que mais gastaram com a FDL, apenas o Estado de Mato Grosso e os Municípios de São José dos Campos (SP) e do Rio de Janeiro (RJ) tiveram médias maiores que a média das 3 esferas de governo. Assim, embora os Estados da Bahia e Rio de Janeiro e o Município de São Paulo (SP) tenham tido os maiores gastos, quando são colocados em proporção às suas populações acabaram tendo médias de gasto com a FDL abaixo da média das 3 esferas. Além disso, chama atenção na Tabela 5 a falta de continuidade do gasto com a FDL, emblemático disso é o Estado do Mato Grosso, pois em 2013 teve o gasto *per capita* de R\$ 530,58 e em 2016 ele foi de apenas 0,56 centavos, sendo que em 2013 e 2014 o Mato Grosso foi o Estado que mais gastou com a FDL, sendo este gasto justificado pela preparação para sediar a Copa 2014. Contudo, Santos et al. (2019) apontam ser comum a presença de discrepâncias de gasto em uma mesma unidade federativa.

O Mato Grosso, o Rio de Janeiro e a Bahia terem sido os Estados que mais gastaram com a FDL tem relação com terem sediado a Copa 2014. Além disso, chama atenção que os



maiores gastos *per capita* com a FDL por Estado contemplou unidades federativas de distintas regiões brasileiras - Centro-Oeste, Nordeste e Sudeste. Já em relação às três cidades com maior gasto *per capita* com a FDL foi contemplada apenas a região Sudeste. Este último dado tem relação direta com o que é apresentado por Santos e Mendes (2020), pois estes demonstraram que os Municípios da região Sudeste foram aqueles que mais aderiram ao gasto com a FDL, sendo que os Municípios do Estado de São Paulo foram os que tiveram mais adesão.

Santos et al. (2019) analisaram o gasto *per capita* com a FDL pelos Municípios de quatro diferentes Estados (Acre, Amapá, Roraima e Rondônia), tendo percebido que faltava um padrão de gasto *per capita* entre eles, havendo discrepância dentro do conjunto de Municípios de um mesmo Estado. Em outro estudo, Santos et al. (2018) demonstram que no Estado do Piauí os Municípios de até 5.000 habitantes foram aqueles que proporcionalmente mais gastaram com a FDL.

Considerações finais

As determinações históricas, geográficas e socioculturais do Brasil engendram enormes desafios para a implementação de políticas públicas. A despeito das heterogeneidades e diferenças regionais, uma das saídas encontradas na CF 88 foi dar autonomia aos Municípios e Estados/DF, estabelecendo uma relação entre democracia, descentralização e autonomia política. Contudo, determinadas áreas de políticas públicas conseguiram articular a construção de sistemas nacionais, deixando claras as atribuições de cada ente federado, além de garantir financiamento, como é o caso da saúde e da assistência social. Contudo, este não é caso do esporte e lazer, pois de fato não existe um sistema nacional e as atribuições dos entes federados são difusas, tendo como consequências a duplicação e falta de otimização dos gastos e a sobreposição na oferta de políticas públicas para as diferentes dimensões esportivas, impactando sua implementação nas diferentes esferas.

Os dados apresentados revelam que embora os Municípios sejam o ente federado que teve menos recursos para gastar com as diferentes políticas públicas, foram eles que mais gastaram 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. Além disso, supõe-se que a transformação do ME em Secretaria Especial do Esporte enfraquecerá a disputa pelo orçamento federal frente a outros setores prioritários para o governo, um problema que futuros estudos poderão, ou não, confirmar.

Dessarte, os dados revelam uma relação inversamente proporcional entre o quantitativo de recursos públicos para as políticas públicas e o gasto com a FDL, pois a União tem mais recursos, mas foi a que menos gastou com a FDL, e os Municípios são os que têm menos recursos, entretanto foram os que mais gastaram com a FDL. Ademais, embora a população brasileira tenha aumentado de 2013 para 2018, o mesmo não ocorreu com os recursos da FDL, que apresentaram uma tendência de queda.

Uma marca do financiamento da FDL pela União, Estados/DF e Município é a grande variação ao longo do tempo. O reflexo desse processo é a descontinuidade da realização das políticas públicas de esporte e lazer pelos diferentes entes federados. Também foi possível verificar uma tendência de queda no financiamento orçamentário do esporte lazer, sobretudo, devido à diminuição do gasto dos Estados/DF a partir de 2015, elemento que tem ligação com a realização da Copa 2014.

Assim, avaliamos ter demonstrado o peso de cada um dos entes federados no gasto com a FDL. Deste modo, não foi possível fazer uma discussão mais detalhada sobre questões regionais, analisando mais detidamente a desigualdade de gasto com a FDL. Com efeito, é importante que novos estudos busquem ter esse olhar de totalidade, compreendendo as desigualdades no acesso ao esporte e lazer, sendo a compreensão do seu gasto um elemento importante para os estudos sobre as políticas públicas de esporte e lazer. Dessarte, estudos que demonstram esta realidade contribuirão significativamente para que tenhamos instrumentos de controle e participação social na busca por políticas públicas que efetivamente garantam o esporte e o lazer como direito.

Referências

Abrucio, F. L., & Franzese, C. (2007). *Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil*. Disponível em:



https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil. Acesso em: 19 mai. 2020.

Almeida, B. S., & Marchi Júnior, W. (2010). O financiamento dos programas federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008). *Movimento*, 16(4), 73-92.

Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), 17-26.

Athayde, P. F. A., & Dalmas, L. C. (2018). Políticas de esporte do Distrito Federal: uma análise sobre a legislação, gestão e o financiamento entre os anos de 2008 a 2014. *Revista Brasileira de Ciência & Movimento*, 26(2), 113-128.

Athayde, P. F. A., Mascarenhas, F., & Salvador, E. (2015). Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no governo Lula. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, 37(1), 2-10.

Banco Central do Brasil (2020). *Calculadora do Cidadão - correção de valores*. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>. Acesso em: 20 mai. 2020.

Bracht, V. (2011). *Sociologia crítica do esporte: uma introdução* (4ª. ed.). Ijuí: Ed. Unijuí. (Trabalho original publicado em 1997)

Brasil (1988). *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 abr. 2020.

Brasil (1988). *Lei nº 9.615, de 24 de março de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9615consol.htm. Acesso em: 19 mai. 2020.

Brasil (2004). *Documento final – I Conferência Nacional do Esporte*. Disponível em: <http://www2.esporte.gov.br/conferencianacional/conferencia1/documentoFinal.jsp>. Acesso em: 01 mai. 2020.

Brasil (2006). *Documento final – II Conferência Nacional do Esporte*. Disponível em: <http://www2.esporte.gov.br/conferencianacional/conferencia2/documentoFinal.jsp>. Acesso em: 01 mai. 2020.

Brasil (2010). *Documento final – III Conferência Nacional do Esporte*. Disponível em: <http://www2.esporte.gov.br/conferencianacional/conferencia3.jsp>. Acesso em: 01 mai. 2020.

Carneiro, F. H. S. (2018). *O financiamento do esporte no Brasil: aspectos da atuação estatal nos governos Lula e Dilma*. Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Universidade de Brasília. Brasília, Brasil.

Carneiro, F. H. S., Athayde, P. F. A., & Mascarenhas, F. (2019c). Era uma vez um Ministério



do Esporte...: seu financiamento e gasto nos governos Lula, Dilma e Temer. *Motrivivência*, 31(60), 01-22.

Carneiro, F. H. S., Athayde, P. F. A., Húngaro, E. M., & Mascarenhas, F. (2016). A política de esporte do Distrito Federal do Brasil: uma análise de sua configuração, abrangência e gasto público entre 2008 e 2014. *Educación Física y Deporte*, 35(1), 141-176.

Carneiro, F. H. S., Athayde, P. F. A., Pereira, C. C., & Mascarenhas, F. (2019a). A matriz de financiamento público federal do esporte no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência & Movimento*, 27(4), 85-102.

Carneiro, F. H. S., & Mascarenhas, F. (2014). O direito ao esporte: análise do planejamento e execução de políticas pública no Distrito Federal no período 2008-2011. *Licere*, 17(2), 86-123.

Carneiro, F. H. S., & Mascarenhas, F. (2018). O financiamento esportivo brasileiro: proposta de metodologia crítica de análise. *E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, Número Especial – Pesquisas e Políticas sobre Esporte, 119-140.

Carneiro, F. H. S., Pereira, C. C., Teixeira, M. R., Húngaro, E. M., & Mascarenhas, F. (2019b). Orçamento do esporte no governo Dilma: a primazia dos interesses econômicos e o direito escanteado. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, 41(4), 343-349.

Castelan, L. P. (2010). *As Conferências Nacionais do Esporte na configuração da política esportiva e de lazer no governo Lula (2003-2010)*. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Universidade de Campinas. Campinas, Brasil.

Castro, S. B. E. (2016). *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, Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, Brasil.

Cavalcante, P. (2011). Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. *Revista de Administração Pública*, 45(6), 1781-1804.

Diniz, R. S., & Silva, L. P. (2016). O ICMS esportivo e o financiamento das políticas municipais de esporte em Minas Gerais. *Movimento*, 22(4), 1-14.

Furtado, S., Effting, E. R. M., Castro, S. B. E., & Souza, D. L. (2016). O financiamento do esporte em Santa Catarina: o caso do FUNDESPORTE nos anos de 2011 e 2012. *Motrivivência*, 28(47), 145-159.

Grasso, R. P., & Isayama, H. F. (2017). Financiamento e políticas públicas de esporte e lazer: uma análise da gestão no município de Santarém/PA (2005-2012). *Revista Brasileira de Ciência & Movimento*, 25(1), 151-167.

Mascarenhas, F. (2016). O orçamento do esporte: aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. *Revista Brasileira de Educação Física e Esporte*, 30(4), 963-980.



- Mascarenhas, F., Athayde, P. F. A., Santos, M. R., & Miranda, N. N. (2012). O Bloco Olímpico: Estado, organização esportiva e mercado na configuração da agenda Rio 2016. *Revista da ALESDE*, 2(2), 15-32.
- Ministério do Esporte (2015). *Grupo de trabalho*. Disponível em: <http://arquivo.esporte.gov.br/index.php/sistema-nacional-do-esporte/grupo-de-trabalho>. Acesso em: 24 jul. 2020.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (1999). *Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999*. 1999. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/. Acesso em: 18 out. 2020.
- Nascimento, O. A. S., Cavalcante, F. R., Athayde, P. F. A., & Lazzarotti Filho, A. (2020). O financiamento público estadual do esporte no Estado de Goiás. *Revista Pensar a Prática*, 23, 1-22.
- Nascimento, V. B. (2001). Interdependência e autonomia na gestão pública da saúde. *Lua Nova*, 52, 29-69.
- Pereira, C. C., Carneiro, F. H. S., Reis, N. S., Athayde, P. F. A., & Mascarenhas, F. (2020). O financiamento do esporte no periodismo científico brasileiro: uma revisão sistemática. *Motrivivência*, 32(62), 01-22.
- Pinto, E. C. et al. (2016). *A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise*. Disponível em: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2016/TD_IE_004_2016_COSTA%20PINTO_et%20al.pdf. Acesso em: 01 out. 2020.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2017). *Relatório e Desenvolvimento Humano Nacional - Movimento é vida: atividades físicas e esportivas para todas as pessoas*. Brasília: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- Quinaud, R. T., & Almeida, B. S. (2018). Financiamento público no esporte: os repasses do estado de Santa Catarina para projetos na mesorregião grande Florianópolis (2007-2014). *Pensar a Prática*, 21(2), 338-352.
- Ribeiro, J. M., Moreira, M. R., Ouverney, A. M., Pinto, L. F., & Silva, C. M. F. P. (2018). Federalismo e políticas de saúde no Brasil: características institucionais e desigualdades regionais. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(6), 1777-1789.
- Rocha, Cíntia Csucsuly. (2018) *Políticas públicas e organização esportiva: estudo comparado Brasil-Espanha*. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Universidade de Brasília. Brasília, Brasil.
- Salvador, E. (2010a). Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. *Serviço Social e Sociedade*, 104, 605-631.



- Salvador, E. (2010b). *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- Santos, E. S. (2020). Investimento nas políticas públicas de esporte e de lazer nos municípios do Rio de Janeiro. *Revista Intercontinental de Gestão Desportiva*, 10(1), 1-12.
- Santos, E. S., Carvalho, M. J., Bastos, F. C., & Starepravo, F. A. (2020). Participación de las capitales de los estados brasileños en la financiación del deporte y el ocio. *Educación Física Y Deporte*, 39(2).
- Santos, E. S., Carvalho, M. J., & Froes, G. S. (2019). Investimento na Função Desporto e Lazer (FDL) por parte dos municípios dos estados do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima. *Revista Intercontinental de Gestão Desportiva*, 9(2), 1-16.
- Santos, E. S., & Mendes, A. D. (2020). Níveis de adesão ao gasto público na função desporto e lazer por parte dos municípios brasileiros. *Revista Pensar a Prática*, 23, 1-19.
- Santos, E. S., Starepravo, F. A., & Canan, F. (2018). Evolução das despesas da função desporto e lazer (FDL) dos municípios do estado do Piauí de 2003 a 2011. *Motrivivência*, 30(55), 20-33.
- Senado Federal (2020). *Siga Brasil - Orçamento Federal*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 05 mar. 2020.
- Soares, M. (2013). *Formas de Estado: federalismo*. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/DCP.
- Soares, M. M., & Machado, J. A. (2018). *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: ENAP.
- Tesouro Nacional (2020). *Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)*. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf. Acesso em: 05 mar. 2020.
- Transparência no Esporte (2020). *Recursos para o esporte*. Disponível em: <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>. Acesso em: 20 mai. 2020.
- Teixeira, M. L., Carneiro, F. H. S., Mascarenhas, F., & Matias, W. B. (2018). Esporte, fundo público e pequena política: os reveses de um orçamento (r)emendado. *Movimento*, 24(2), 593-606.
- Tribunal de Contas da União (2014). *Relatório de levantamento de auditoria – Sistema Nacional do Desporto*. Brasília: Tribunal de Contas da União.
- Triviños, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.