



MUNICÍPIOS BRASILEIROS E O ORÇAMENTO PÚBLICO PARA O ESPORTE (2002-2018)

 **Suélen Barboza Eiras de Castro**

Doutora em Educação Física
Universidade Federal do Paraná – UFPR.
Curitiba, PR – Brasil.
sueleneiras@hotmail.com

 **Philippe Rocha de Camargo**

Doutor em Educação Física
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS.
Corumbá, Mato Grosso do Sul – Brasil.
philipe_camargo@hotmail.com

 **Fernando Marinho Mezzadri**

Doutor em Educação Física
Universidade Federal do Paraná – UFPR.
Curitiba, PR – Brasil.
fmezzadri@uol.com.br

Resumo

Objetivo do estudo: Investigar o financiamento orçamentário dos municípios brasileiros para o esporte e lazer de 2002 a 2018.

Metodologia/abordagem: Estudo descritivo e de natureza quantitativa que coletou dados orçamentários e sociodemográficos dos municípios brasileiros dos portais Secretaria do Tesouro Nacional e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Originalidade/Relevância: A pesquisa colabora com a compreensão do comportamento dos municípios no financiamento de esporte e lazer ampliando os recortes temporais de estudos anteriores e propiciando um panorama nacional.

Principais resultados: Os municípios brasileiros têm, em sua grande maioria, financiado ações para esporte e lazer em suas localidades. Os valores variaram entre R\$ 3,67 (Maraial/PE – 2010) e R\$ 714 milhões (Rio de Janeiro/RJ – 2015), e entre 0,000019% (Betânia/PE - 2013) e 57,3% (Ribeirão do Largo/BA - 2016) dos orçamentos municipais. O investimento per capita médio foi de R\$ 21,46, tendo variado entre R\$ 0,00003 (Maraial/PE – 2010) e R\$ 4.716,47 (Manoel Urbano/AC – 2011). A subfunção “Desporto Comunitário” foi priorizada em todos os anos analisados, somando R\$ 24,9 bilhões (58,1%), seguida da subfunção “Lazer” (R\$ 6,2 bilhões - 14,5%), demais subfunções (R\$ 5,3 bilhões - 12,4%), “Desporto de Rendimento (R\$ 4,7 bilhões – 11,1%) e “Administração Geral” (R\$ 1,6 bilhão - 3,9%).

Contribuições teóricas/metodológicas: A compreensão do papel que tem sido desempenhado pelos municípios pode colaborar com a discussão das competências dos demais entes federativos, bem como com a proposição do Sistema Nacional de Esporte e Lazer.

Palavras-chave: Financiamento. Orçamento público. Esporte. Lazer. Políticas públicas.

Cite como

American Psychological Association (APA)

Castro, S. B. E., Camargo, P. R., & Mezzadri, F. M. (2023, jan./abr.). Municípios brasileiros e o orçamento público para o esporte (2002-2018). *PODIUM Sport, Leisure and Tourism Review*, São Paulo, 12(1), 38-63. <https://doi.org/10.5585/podium.v12i1.19118>.



BRAZILIAN MUNICIPALITIES AND THE PUBLIC BUDGET FOR SPORT (2002-2018)

Abstract

Objective of the study: Investigate the budgetary financing of Brazilian municipalities for sport and leisure from 2002 to 2018.

Methodology/approach: Descriptive and quantitative study that collected budgetary and sociodemographic data from the Brazilian municipalities of the National Treasury Secretariat portals and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE).

Originality/Relevance: The research collaborates with the understanding of the behavior of municipalities in financing sports and leisure, expanding the time frames of previous studies and providing a national panorama.

Main results: Most Brazilian municipalities have financed sports and leisure activities in their localities. The values vary between R\$ 3.67 (Maraial / PE - 2010) and R\$ 714 million (Rio de Janeiro / RJ - 2015), and between 0.000019% (Betânia / PE - 2013) and 57.3% (Ribeirão do Largo / BA - 2016) of municipal budgets. The average investment per capita was R\$ 21.46, having varied between R\$ 0.00003 (Maraial / PE - 2010) and R\$ 4,716.47 (Manoel Urbano / AC - 2011). The sub-function "Community Sport" was prioritized in all analyzed years, totaling R\$ 24.9 billion (58.1%), followed by the sub-function "Leisure" (R\$ 6.2 billion - 14.5%), other sub-functions (R\$ 5.3 billion - 12.4%), "Sports for Income (R\$ 4.7 billion - 11.1%) and "Management" (R\$ 1.6 billion - 3.9%).

Theoretical/methodological contributions: The understanding of the role played by the municipalities can collaborate with the discussion of the competences of the other federative entities, as well as with the proposal of the National System of Sport and Leisure.

Keywords: Financing. Public budget. Sport. Leisure. Public policy.

MUNICIPIOS BRASILEÑOS Y PRESUPUESTO PÚBLICO PARA EL DEPORTE (2002-2018)

Resumen

Objetivo del estudio: Investigar la financiación presupuestaria de los municipios brasileños para el deporte y el ocio de 2002 a 2018.

Metodología/abordaje: Estudio descriptivo y cuantitativo que recogió datos presupuestarios y sociodemográficos de los municipios brasileños de los portales de la Secretaría del Tesoro Nacional y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

Originalidad / Relevancia: La investigación colabora con la comprensión del comportamiento de los municipios en la financiación del deporte y el ocio, ampliando los marcos temporales de estudios previos y brindando un panorama nacional.

Principales resultados: La mayoría de los municipios brasileños han financiado actividades deportivas y de ocio en sus localidades. Los valores variaron entre R\$ 3,67 (Maraial / PE - 2010) y R\$ 714 millones (Rio de Janeiro / RJ - 2015), y entre 0,000019% (Betânia / PE - 2013) y 57,3% (Ribeirão do Largo / BA - 2016) de los presupuestos municipales. La inversión promedio per cápita fue de R\$ 21,46, habiendo variado entre R\$ 0,00003 (Maraial / PE - 2010) y R\$ 4.716,47 (Manoel Urbano / AC - 2011). La subfunción "Deportes comunitarios" fue priorizada en todos los años analizados, totalizando R \$ 24,9 mil millones (58,1%), seguida de la subfunción "Ocio" (R\$ 6,2 mil millones - 14,5%), otras subfunciones. (R\$ 5,3 mil millones - 12,4%), "Deportes para la Renta (R\$ 4,7 mil millones - 11,1%) y "Administración General" (R\$ 1,6 mil millones - 3,9%).

Aportes teóricos/metodológicos: La comprensión del papel que han jugado los municipios puede colaborar con la discusión de las competencias de las demás entidades federativas, así como con la propuesta del Sistema Nacional de Deporte y Ocio.

Palabras clave: Financiamiento. Presupuesto público. Deporte. Recreación. Políticas públicas.



Introdução

Considerada um marco para a ordem político-administrativa nacional, a Constituição Federal (CF) de 1988¹ instituiu o Brasil como uma federação com três esferas de governo: União, estados e municípios. A estes, foi garantido autonomia política, administrativa e financeira, e um novo padrão de relações entre as esferas foi definido, do qual destacam-se a forte diretriz de descentralização e o compartilhamento de competências em diversas políticas públicas (Franzese, 2010).

Em relação as competências, vale destacar que nem todas as áreas foram contempladas por normativas que estabelecessem as funções de cada um dos entes federados perante as políticas públicas. Deste modo, cada política específica desenvolveu um tipo de relação entre os entes federados, gerando resultados diferenciados, seja “pela descentralização política e autonomia de agenda, seja pela descentralização fiscal e capacidade de arrecadação” (Santos, Andrade & Santos, 2014, p. 5).

A inexistência de normativas que estabelecem competências específicas de cada ente federativo é realidade no cenário público do esporte brasileiro. Isto porque, ainda que a CF de 1988 tenha reconhecido o esporte como um direito de cada um e dever do Estado brasileiro e que o Sistema Brasileiro do Desporto, composto por órgãos públicos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal, tenha por objetivo garantir a prática esportiva regular (Brasil, 1998), não foram designadas as funções específicas de cada um dos órgãos quanto a elaboração e implementação de políticas para o esporte.

A competência para legislar sobre o esporte foi considerada concorrente entre os entes federados (Brasil, 1988), mas as responsabilidades específicas dos entes em relação à implementação de ações esportivas não foram estabelecidas, o que tem gerado sobreposição de ações e/ou inação no âmbito esportivo (Canan, Santos & Starepravo, 2017).

Também não foram estabelecidos percentuais mínimos para investimentos no setor esportivo a partir do orçamento público. No entanto, a legislação brasileira assegura que sejam designados recursos em programas de trabalhos específicos, constantes dos orçamentos da União, estados, Distrito Federal e municípios para a execução da Política Nacional do Desporto e para atender o art. 217 da CF – dever do Estado, direito à prática e destinação prioritária ao esporte educacional (Brasil, 1998). Este financiamento público direto e governamental,

¹ De acordo com o art. 18 da Constituição Federal, “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).



denominado de “financiamento orçamentário”², encontra-se normatizado pelos Planos Plurianuais (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, especialmente, pela Lei Orçamentária Anual (LOA). As despesas orçamentárias para o esporte, todavia, são consideradas discricionárias em todos os níveis federais (Castro, 2016).

A discricionariedade de investimentos no setor esportivo e a inexistência de responsabilidades específicas da União, estados e municípios no que tange a implementação de políticas esportivas reforça a importância de melhor compreender os posicionamentos dos diferentes entes federativos frente o financiamento de ações esportivas no país. Entre os diferentes entes, destacamos os municípios brasileiros. Estes, apesar da inexistência de constrangimentos no âmbito da federação e de obrigatoriedade de investimentos, têm, em sua grande maioria, financiado políticas públicas para o esporte. Todavia, as variáveis que influenciam este financiamento ainda não estão claras (Santos & Mendes, 2020).

Também não estão claras as tendências de comportamento dos municípios no financiamento orçamentário para o esporte e lazer em todo o território brasileiro. Isto porque, ainda que as pesquisas sobre financiamento para o esporte e lazer a nível municipal tenham aumentado consideravelmente nos últimos anos, grande parte destas tem parcializado suas análises em regiões e/ou estados.

Diante deste cenário, este estudo tem por objetivo investigar o financiamento orçamentário dos municípios brasileiros para o esporte e lazer de 2002 a 2018. Como objetivos específicos, este trabalho visa: 1) Identificar a adesão dos municípios no financiamento orçamentário para o esporte e lazer de 2002 a 2018; 2) Averiguar o grau de adesão do investimento em esporte e lazer pelos municípios brasileiros de 2002 a 2018; 3) Levantar o investimento municipal per capita em esporte e lazer de 2002 a 2018; e 4) Investigar o direcionamento do investimento em esporte e lazer pelos municípios de 2002 a 2018.

Esta proposta busca ampliar o recorte temporal apresentado pelos estudos anteriores, bem como busca analisar a participação dos municípios no financiamento orçamentário para o esporte e lazer perante suas características sociodemográficas ao invés de sua localização geográfica. Acreditamos que os achados deste estudo possibilitarão uma melhor compreensão do financiamento público para o esporte no cenário municipal, bem como fornecerão subsídios para as discussões relativas as competências dos diferentes entes federativos.

² Vale observar que o setor esportivo também conta com um financiamento público indireto – “financiamento extraorçamentário”. Este se refere aos recursos adquiridos por meio de incentivos financeiros, concessão de benefícios, auxílios e subvenções sociais e de exonerações tributárias que não transitam pelo orçamento público (Castro, 2016).



Financiamento orçamentário dos entes federativos para o esporte no Brasil

Os estudos do financiamento orçamentário para o esporte no Brasil têm centrado suas análises na esfera federal, e em menor grau nas esferas estaduais e municipais. Estas análises têm examinado, em sua grande maioria, quais as manifestações esportivas que têm sido priorizadas pelo Poder Público. A expectativa é a de que, a partir do reconhecimento do esporte como um direito, o Estado brasileiro desenvolvesse políticas que garantisse a democratização e o acesso a prática esportiva da população brasileira. Para grande parte dos autores da área, a democratização ao esporte passa, sobretudo, pela priorização de ações governamentais e, conseqüentemente do financiamento, voltado ao esporte de participação e educacional.

Na esfera federal, destacam-se os trabalhos de: Caram (1989), Veronez (2005), Boudens (2007), Bueno (2008), Almeida e Marchi Júnior (2010), Castelan (2011), Almeida, Coakley, Marchi Jr e Starepravo (2012), Santo Filho (2013), Athayde (2014a; 2014b), Figuerôa, Mezzadri e Silva (2014a), Figuerôa, Sevegnani, Mezzadri e Silva (2014b), Athayde, Mascarenhas e Salvador (2015), Castro, Starepravo, Coakley e Souza (2015), Matias (2015), Castro (2016), Mascarenhas (2016), Teixeira (2016), Guimarães (2017), Almeida, Castro, Mezzadri e Souza (2018), Carneiro (2018), Carneiro e Mascarenhas (2018), Teixeira, Carneiro, Mascarenhas e Matias (2018) e Carneiro, Pereira, Teixeira, Húngaro e Mascarenhas (2019). Os resultados do exame da atuação estatal no esporte não são unânimes.

Diversos estudos têm indicado que o esporte de rendimento é a dimensão esportiva que soma a maior parte dos recursos orçamentários da esfera federal. Segundo estes estudos, este cenário indica um desalinhamento com o preceito constitucional de priorização de aplicação de recursos públicos no esporte educacional (Caram, 1989; Veronez, 2005; Bueno, 2008; Almeida, 2010; Almeida & Marchi Júnior, 2010; Matias 2015; Figuerôa et al., 2014a; 2014b).

Paralelamente ao privilégio do esporte de rendimento, outros estudos destacaram o impacto dos megaeventos no orçamento público federal para o esporte (Almeida et al., 2012; Athayde, 2014a; Castro et al., 2015; Mascarenhas, 2016, Carneiro 2018, Carneiro et al., 2019). Athayde (2014a) concluiu que houve uma inflexão dos gastos públicos em direção à realização dos grandes eventos esportivos a partir de um maior aporte de recurso nos programas voltados ao esporte de rendimento e nas obras de realização da Copa do Mundo de 2014 e da Olimpíada de 2016. A elevação de gastos com os programas para o esporte de rendimento em decorrência dos megaeventos também foi corroborada por Figuerôa et al. (2014b) e Figuerôa et al. (2014a). Já Castro et al. (2015) constatou que os grandes eventos esportivos influenciaram a quantidade



e a distribuição de recursos no período, sendo que o esporte de rendimento e a realização do Pan 2007 foram considerados prioritários no processo de execução do orçamento.

Além do privilégio do financiamento do esporte de rendimento, Bueno (2008) verificou desproporcionalidade de representação no órgão entre as manifestações esportivas que favoreceu o predomínio do alto rendimento. Castelan (2011) também encontrou inconsistências entre as deliberações aprovadas pelas Conferências Nacionais de Esporte e os gastos governamentais, os quais indicavam que os investimentos nas ações de democratização das práticas de esporte e lazer são inferiores as outras ações financiadas. Outro achado é o de que, ao contrário do esporte de rendimento, o fomento do esporte educacional tem se desenvolvido a partir de uma política de descentralização dos recursos públicos ao Terceiro Setor (Santo Filho, 2013).

Há outros estudos, no entanto, que destacam a inexistência de um padrão no financiamento orçamentário para o esporte na esfera federal (Athayde, 2014b; Athayde et al., 2015; Castro, 2016; Guimarães, 2017; Almeida et al., 2018; Carneiro & Mascarenhas, 2018). Também foram identificadas discrepâncias entre os processos de planejamento e execução orçamentária no financiamento orçamentário do esporte na esfera federal (Athayde et al., 2015; Castro, 2016).

Ainda no que tange ao financiamento federal, outros trabalhos destacaram a priorização do financiamento em ações de infraestrutura esportiva (Mascarenhas, 2016; Castro, 2016; Carneiro, 2018; Almeida et al., 2018; Carneiro et al., 2019) e o expressivo aporte de emendas parlamentares no orçamento federal para o esporte (Castro, 2016; Teixeira, 2016; Teixeira et al., 2018).

Na esfera estadual, entre os poucos estudos relativos ao financiamento orçamentário, destacamos as análises comparativas de Santos, Carvalho e Sousa (2020) e das unidades do Distrito Federal (Carneiro & Mascarenhas, 2013; Athayde & Dalmas, 2018), Minas Gerais (Diniz & Silva, 2016), Santa Catarina (Furtado, Effting, Castro & Castro, 2016; Milani, 2018; Quinaud & Almeida, 2018; Quinaud, Nascimento, Saadc, Marchi Jr. & Folle, 2019), Bahia (Silva, Santana e Silva, 2015), Paraná (Milani, 2018), Pará (Moreira & Silva, 2020) e Piauí (Santos, Juchem & Maduro, 2021).

Na análise comparativa do padrão de financiamento entre os estados brasileiros, Santos, Carvalho e Sousa (2020) concluíram que todos os estados brasileiros, independentemente de haver obrigação ou não por parte do pacto federativo, apresentaram investimento contínuo e crescente nas ações de esporte e lazer. Este resultado, contudo, é contestado por outros



trabalhos. Foram verificadas a fragilidade de investimentos na área, seja pelo baixo percentual de investimentos no Piauí (Santos et al., 2021), limitação de execução daquilo que foi previsto (Carneiro & Mascarenhas, 2013) e queda abrupta de recursos no Distrito Federal (Athayde & Dalmas, 2018). Também foi identificada a existência de comportamento cíclico de investimentos que é afetado pelo período eleitoral nos estados de Santa Catarina e Paraná (Milani, 2018).

No Distrito Federal (Athayde & Dalmas, 2018) e no Paraná (Milani, 2018) foram verificadas a inexistência de projetos políticos claros. Nos estados da Bahia (Silva et al., 2015), Santa Catarina (Furtado et al., 2018; Quinaud & Almeida, 2018; Quinaud et al., 2019), Pará (Moreira & Silva, 2020) e Minas Gerais (Diniz & Silva, 2016) também foi identificado a prevalência de investimentos em ações pontuais, de abrangência limitada e focalizadas.

No que tange ao direcionamento de recursos para as diferentes dimensões previstas pela legislação brasileira, enquanto foram identificados um equilíbrio de investimentos entre as dimensões em Santa Catarina (Milani, 2018), outros estudos apontaram um maior direcionamento de recursos ao esporte de participação no Distrito Federal (Carneiro & Mascarenhas, 2013), à implantação de infraestrutura esportiva no Paraná (Milani, 2018) e em Santa Catarina (Quinaud & Almeida, 2018; Quinaud et al., 2019). Também foram identificados um maior direcionamento de recursos às ações de gestão da secretaria no Distrito Federal (Athayde & Dalmas, 2018).

Já em Santa Catarina (Furtado et al., 2018; Quinaud & Almeida, 2018; Quinaud et al., 2019) e no Pará (Moreira & Silva, 2020) os estudos atestaram o privilégio de esporte de rendimento, e no Piauí os autores concluíram uma mudança abrupta na agenda governamental em direção ao esporte de rendimento (Santos et al., 2021).

Por fim, na esfera municipal, destacam-se os trabalhos relativos aos municípios do Maranhão (Santos, 2018), Piauí (Santos & Hirata, 2017; Santos, Starepravo & Canan, 2018b), Espírito Santo (Santos & Santos, 2018), Bahia (Santos, Canan & Starepravo, 2018a), Mato Grosso (Santos, Milani, Reverdito & Starepravo, 2019), Pará (Grasso & Isayama, 2017), Paraíba (Santos & Santos, 2019), Pernambuco (Santos, Menezes & Lima, 2019b), Acre, Amapá, Rondônia e Roraima (Santos, Carvalho & Froes, 2019a), Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (Santos, Milani & Starepravo, 2019d). No que tange a análises nacionais, destacamos o trabalho de Santos e Mendes (2020) e o de Santos, Carvalho, Bastos e Starepravo (2020). Diferentemente das esferas estadual e federal, a maior parte dos estudos sobre o financiamento orçamentário municipal tem investigado a relação dos investimentos esportivos



com outras variáveis sociais, tais como índice de desenvolvimento humano (IDH), classe populacional, receita e tamanho do município, entre outros.

Enquanto alguns estudos apontam que o IDH e/ou o PIB não são variáveis que explicam os investimentos realizados no esporte na esfera municipal (Santos & Hirata, 2017; Santos e Santos, 2019), outros estudos indicaram relações entre os fatores. No Maranhão, por exemplo, Santos (2018) concluiu que, apesar das variações, municípios menores e com menor IDH apresentaram menores condições de investimentos na área, e municípios maiores e de maior IDH apresentaram melhores condições de investimentos. Resultado semelhante foi verificado junto ao Espírito Santo. Nos municípios deste estado, a ampliação de investimentos no setor esportivo foi maior entre as cidades com IDH alto e médio, mas as cidades com menor IDH têm maior comprometimento da sua receita com os gastos na área do esporte (Santos & Santos, 2018). Um maior aporte entre as cidades com menores IDH também foi encontrado no Mato Grosso (Santos et al., 2019c).

Outros estudos apontaram para um crescimento significativo de investimentos no setor esportivo a partir da esfera municipal (Santos et al., 2018b; Santos et al., 2019a) e a relação entre maior arrecadação própria com maior aporte de recursos às políticas esportivas nos municípios de Pernambuco (Santos et al., 2019c). O componente regional também foi indicado como um fator determinante para os níveis de investimentos nas políticas esportivas municipais. Para Santos et al. (2020) e Santos e Mendes (2020), as regiões Sul e Sudeste apresentam condições mais favoráveis para garantir a adesão e o volume de investimento no esporte municipal.

Santos et al. (2018a) e Santos e Santos (2019), todavia, atestam para a existência de comportamentos diferenciados no que tange aos investimentos, independentemente dos tamanhos dos municípios e suas receitas. De acordo com Santos e Santos (2019, p. 1), “variáveis locais acabam definindo o padrão de investimento dos municípios, produzindo uma realidade assimétrica”.

Entre as dimensões esportivas financiadas, nos municípios do Pará (Grasso & Isayama, 2017) e de Pernambuco (Santos et al., 2019c) foi constatado o direcionamento de investimentos ao esporte de participação e educacional. Também foi atestado que o investimento no esporte de rendimento entre os municípios da região Sul é marginal (Santos et al., 2019d).



Metodologia

Esta pesquisa se caracteriza como um estudo quantitativo de natureza exploratória que buscou investigar o financiamento orçamentário dos municípios brasileiros no período de 2002 a 2018.

Este estudo é parte de um projeto de pesquisa intitulado “Gestão do Esporte em Estados e Municípios” (GEEM) do Instituto de Pesquisa Inteligência Esportiva (IPIE)³, o qual tem por objetivo levantar aspectos quanti e qualitativos do esporte promovidos pelas secretarias estaduais/municipais, com o intuito de potencializar as ações dos diferentes entes federados, melhorar o nível de informação esportiva e possibilitar articulações futuras na área esportiva. Para fins deste artigo, esta pesquisa abarcou duas dimensões do GEEM: Caracterização do Município e Política para o Esporte (Mezzadri, Lise, Maoski, Castro, Starepravo & Santos, 2020).

Os dados orçamentários e sociodemográficos dos municípios brasileiros foram coletados de dois portais oficiais: Secretaria do Tesouro Nacional e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No portal da Secretaria do Tesouro Nacional⁴, coletamos os dados orçamentários dos municípios no período de 2002 a 2018 e os tabulamos em uma planilha do Microsoft Excel. Estes dados envolveram ano, município, unidade federativa, região, população, etapa orçamentária⁵ e valores de todas as funções e subfunções orçamentárias⁶.

Optamos por analisar as despesas empenhadas, por serem aquelas disponibilizadas durante todo o período investigado, e as despesas da função “27 – Desporto e Lazer”, por indicar os valores investidos no setor esportivo pelos municípios brasileiros. Também analisamos o orçamento total executado pelos municípios a partir do somatório de todas as funções orçamentárias de cada município.

O recorte temporal levou em consideração a disponibilização dos dados pelo portal do Tesouro Nacional, sendo 2002 o primeiro ano em que os valores executados nas funções foram discriminados, e 2018 o último ano em que os dados estavam disponibilizados em sua

³ O Instituto de Pesquisa Inteligência Esportiva (IPIE), da Universidade Federal do Paraná (UFPR), tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento do esporte no país. Para tanto, pretende produzir conhecimento para auxiliar na estrutura da gestão e das políticas do esporte no Brasil, fundamentado na produção científica, tecnológica e na inovação; através dos princípios da interdisciplinaridade, intersetorialidade no âmbito nacional e internacional.

⁴ <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/home>

⁵ Até 2012, os dados orçamentários disponibilizados pelo Tesouro Nacional abrangiam a etapa “empenho” do processo de execução orçamentária. A partir de 2013, foram disponibilizadas informações sobre todas as demais etapas de execução do orçamento público: empenho, liquidação, pagamento, inscrição de restos a pagar não processados e inscrição de restos a pagar processados.

⁶ As funções orçamentárias organizam as despesas públicas em áreas de atuação governamental, representando, “o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público” (Brasil, 1999). Ao todo, o orçamento público pode ser organizado em 28 funções. Já as subfunções representam, “uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público” (Brasil, 1999). Na função “27 – Desporto e Lazer” estão vinculadas as seguintes subfunções: “811 – Desporto de Rendimento”, “812 – Desporto Comunitário”, e “813 – Lazer”. Vale observar que, as subfunções podem ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas (Brasil, 1999).



completude durante o período de coleta de dados. Efetuamos a correção monetária dos valores orçamentários de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de 2018.

No portal do IBGE, mais especificamente no IBGE Cidades⁷, coletamos as informações sociodemográficas dos municípios brasileiros e tabulamos estas informações em uma planilha do Microsoft Excel. Os dados abrangeram: nome do município, unidade federativa, número de habitantes estimado em 2019, número de habitantes no Censo 2010, densidade demográfica (hab./km²), área territorial (km²), PIB per capita, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e a posição do município no ranking do PIB per capita em relação ao estado e ao país.

Os dados orçamentários e sociodemográficos dos municípios foram agrupados em uma única planilha. Efetuamos a correção e padronização dos nomes dos municípios a partir portal do IBGE, uma vez que vários municípios tiveram alteração em seus nomes durante o período analisado. Vale observar que, ainda que Brasília (DF) e Fernando de Noronha (PE) constem como municípios no portal do IBGE, estes não constam na base orçamentária do Tesouro Nacional e, portanto, não foram contemplados neste estudo. Deste modo, constaram em nossa base, informações orçamentárias de 5568 municípios brasileiros⁸.

Estas informações, expostas a seguir, foram analisadas a partir da, (1) adesão dos municípios ao investimento na função “Desporto e Lazer” (verificação da execução ou não de investimentos na função “Desporto e Lazer” pelo município); (2) grau de adesão do investimento (percentual do orçamento municipal que foi designado à função “Desporto e Lazer”); (3) investimento per capita (orçamento municipal da função “Desporto e Lazer” dividido pelo número de habitantes da cidade); e (4) direcionamento do investimento (distribuição do orçamento municipal da função “Desporto e Lazer” nas suas subfunções “Desporto de Rendimento”, “Desporto Comunitário”, “Lazer”, “Administração Geral” e “Demais subfunções”).

Discussão e resultados

Os municípios brasileiros, ainda que disponham de discricionariedade nos investimentos e na competência, têm, em sua grande maioria, participado de maneira significativa na implementação de políticas esportivas locais. Os dados indicam uma tendência,

⁷ <https://cidades.ibge.gov.br/>

⁸ O município de Jamari (RO) foi extinto no decorrer do período analisado, constando apenas nos quatro primeiros anos (2002 a 2005) no Sistema do Tesouro Nacional. Optamos por não o incluir na amostra deste estudo.

ainda que não constante, de crescimento do número de municípios que tem designado uma parte de seu orçamento municipal para o esporte e lazer.

Dos 5.568 municípios brasileiros analisados, 3.064 (55%) apresentaram orçamento esportivo em todos os anos em que apresentaram seus orçamentos municipais. Além disso, dos 3.064, 2.325 municípios apresentaram orçamento esportivo nos 17 anos analisados (Tabela 1). Apenas 11 municípios não apresentaram orçamento esportivo em nenhum dos 17 anos analisados: Benedito Leite (MA), Campo Alegre de Lourdes (BA), Curalinho (PA), Feijó (AC), Fortaleza dos Valos (RS), Linha Nova (RS), Monteirópolis (AL), Nova Bréscia (RS), Santa Rosa do Purus (AC), São João de Meriti (RJ) e Três Forquilhas (RS).

Tabela 1.

Quantidade de Municípios que Apresentaram Orçamento Municipal e Na Função "27 - Desporto e Lazer"

	Orçamento Municipal	Orçamento Esportivo	% Adesão
2002	5396	4375	81,1%
2003	5401	4457	82,5%
2004	5171	4309	83,3%
2005	5245	4511	86,0%
2006	5536	4967	89,7%
2007	5522	4964	89,9%
2008	5482	4997	91,2%
2009	5520	5003	90,6%
2010	5495	5073	92,3%
2011	5382	4989	92,7%
2012	5173	4791	92,6%
2013	5385	4980	92,4%
2014	5192	4877	93,9%
2015	5432	5066	93,3%
2016	5420	5027	92,7%
2017	5523	5070	91,8%
2018	5404	5020	92,9%

Nota: O cálculo do % de adesão ao orçamento esportivo levou em consideração o número de municípios que prestaram contas de seus orçamentos e não a quantidade total de municípios brasileiros (5.570)⁹.

Fonte: Tesouro Nacional (2019).

A adesão de investimentos no esporte, a partir do orçamento municipal, corrobora com os achados de outros estudos sobre o financiamento orçamentário. Santos e Mendes (2020), por exemplo, ao analisarem o nível de adesão dos 5.570 municípios brasileiros na função “Desporto

⁹ A divergência entre o número de municípios brasileiros (5.570) e aqueles que apresentaram seus orçamentos está relacionada com a exclusão de alguns municípios do banco de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, pois, de acordo com a própria secretaria, alguns municípios apresentaram inconsistências nas informações fornecidas e/ou não havia entregue seus dados dentro do prazo estipulado em lei.



e Lazer” de 2002 a 2011, afirmaram que, ainda que o federalismo brasileiro possa estimular à inação em matérias não regulamentadas por normas superiores, as cidades brasileiras têm um comportamento muito ativo ao gasto no setor. A adesão aos investimentos no setor esportivo também foi identificada nos municípios de Mato Grosso (Santos et al., 2019c), Paraíba (Santos & Santos, 2019), Pernambuco (Santos et al., 2019c), Piauí (Santos et al., 2018b), Bahia (Santos et al., 2018a), Espírito Santo (Santos, 2018) e Acre, Amapá, Rondônia e Roraima (Santos et al., 2019a).

Deste modo, tal como identificado no presente estudo, ainda que a inação apareça como uma possibilidade de comportamento dos municípios brasileiros, especialmente pela ausência de obrigatoriedade de investimentos e falta de clareza quanto às competências dos entes, a adesão de gastos no esporte por parte dos municípios tem aumentado ao longo dos anos (Santos et al., 2018a; 2018b; Santos et al., 2019a; 2019c; Santos & Santos, 2019; Santos & Mendes, 2020; Santos et al., 2019c).

Em nosso estudo, os 11 municípios brasileiros que não aderiram ao investimento na função “Desporto e Lazer” nos 17 anos investigados apresentam características sociodemográficas diversificadas, o que não nos permite inferir que a inação se deu por um único determinado fator. Na literatura, as razões para a adesão ou não dos municípios nos investimentos em esporte e lazer não estão claras. A hipótese de que, o baixo desempenho econômico de municípios possa ser um fator decisivo no investimento em esporte e lazer foi descartada no estudo de Santos et al. (2019a). Segundo os autores, nos estados do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima (RR), apesar do baixo desempenho econômico da região, houve um envolvimento efetivo dos municípios com os investimentos no esporte e lazer (Santos et al., 2019a). Em nosso estudo, considerando a adesão e a inação dos municípios analisados, o baixo desempenho econômico também não parece ser fator decisivo.

No estudo de Santos e Santos (2019) a não adesão esteve relacionada ao porte dos municípios. De acordo com os autores, grande parte dos municípios que não investiram no setor esportivo era de pequeno porte (até 10.000 habitantes). No Maranhão, municípios menores e com menor IDH também foram indicados como aqueles que possuíam maior fragilidade de adesão ao gasto na função “Desporto e Lazer” (Santos, 2018). Todavia, segundo o autor, os resultados de adesão à função “Desporto e Lazer” são bastante diferenciados (Santos, 2018).

Já os estudos de Santos e Mendes (2020) e Santos et al. (2020) observaram que a adesão aos investimentos na função “Desporto e Lazer” é impactada por elementos regionais. Santos et al. (2020) indicaram que, entre as capitais, as do Sul e Sudeste apresentaram condições mais



favoráveis para garantir a adesão de investimentos. De modo semelhante, Santos e Santos (2020) concluíram que, as regiões Sul e Sudeste apresentaram condições mais favoráveis à adesão, enquanto as regiões Norte e Nordeste apresentaram índices menores de adesão ao investimento em esporte e lazer. Contudo, os autores também destacaram que, ainda que estados apresentem condições semelhantes, há comportamentos distintos na adesão ao investimento (Santos & Mendes, 2020). Ou seja, tal como em nosso estudo, o arranjo regional e/ou estadual não pode ser indicado como fator explicativo para a adesão ou não no investimento em esporte e lazer.

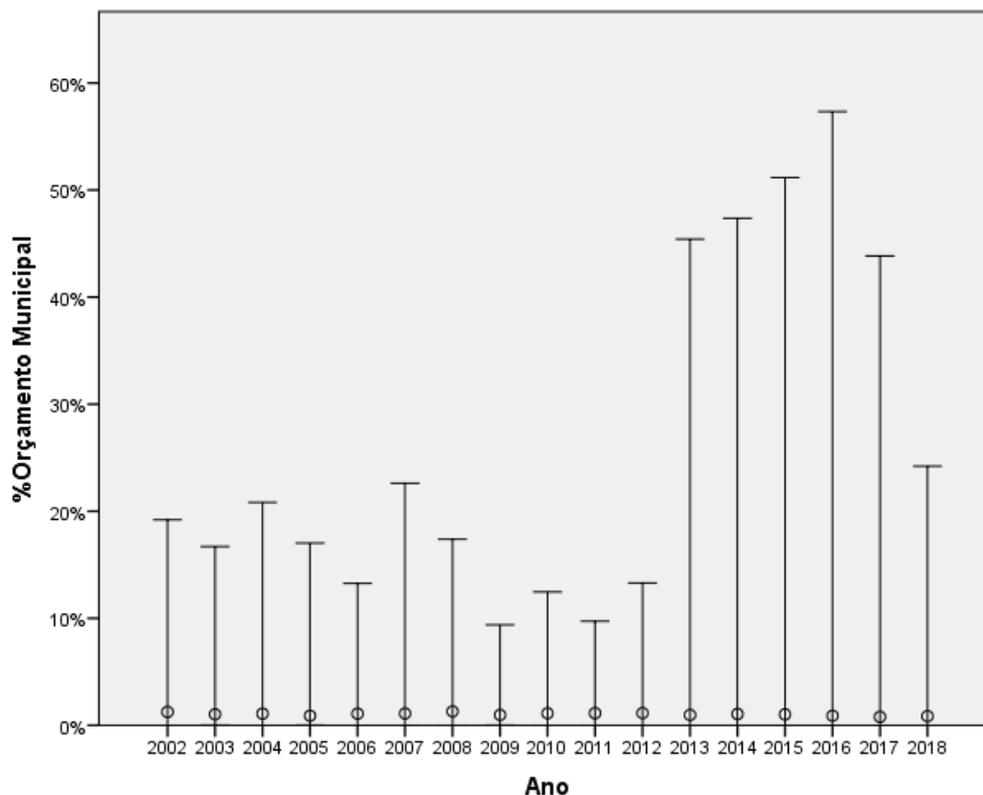
Se por um lado, os resultados deste estudo indicam a grande adesão dos municípios nos investimentos em esporte e lazer, por outro lado, os graus de adesão variaram significativamente entre os municípios. Excetuando-se os casos em que não houve investimento no esporte (R\$ 0,00), os orçamentos anuais para a área variaram entre R\$ 3,67 (Maraial/PE – 2010) e R\$ 714 milhões (Rio de Janeiro/RJ – 2015).

Para fins comparativos, optamos por considerar o percentual do orçamento esportivo em relação ao orçamento geral dos municípios. E, assim como os valores reais, os percentuais de investimentos anuais para o esporte também variaram expressivamente entre 0,000019% (Betânia/PE - 2013) e 57,3% (Ribeirão do Largo/BA - 2016) dos orçamentos municipais. O investimento médio anual no esporte e lazer ficou em 1,04% do orçamento municipal e 90% dos casos (n=82.476) investiram até 2,34% dos orçamentos municipais anuais em esporte e lazer (GRÁFICO 1 e TABELA 2).



Gráfico 1.

Valor Máximo, Mínimo e Mediana do Percentual do Orçamento Municipal Anual Que Foi Investido Na Função "Desporto e Lazer" De 2002 A 2018



Fonte: Tesouro Nacional (2019).

Tabela 2.

Percentual de Investimento na Função "Desporto e Lazer" em Relação ao Orçamento Municipal Anual

%ORÇAMENTO MUNICIPAL	QUANTIDADE DE CASOS	% DE CASOS
≥0,00002% <0,5%	32.481	39%
≥0,5% <1%	19.415	24%
≥1% <1,5%	12.104	15%
≥1,5% <2%	7.042	9%
≥2% <2,5%	4.282	5%
≥2,5% <5%	5.987	7%
≥5% <10%	1.076	1%
≥10% <20%	81	0,1%
≥20%	8	0,01%

Fonte: Tesouro Nacional (2019).

Os resultados suscitam duas questões principais. A primeira delas é referente ao percentual do orçamento municipal que tem sido designado à função “Desporto e Lazer”. A proposição de obrigatoriedade de investimento de um percentual mínimo tem sido debatida e



reivindicada por profissionais e gestores da área do esporte e lazer. Este assunto se fez presente nas três conferências nacionais de esporte. Em 2004, na I Conferência Nacional do Esporte (CNE), houve a proposição de que tanto os órgãos municipais quanto estaduais de esporte e lazer fossem instituídos como unidades orçamentárias e que estes fossem dotados de no mínimo 1% dos respectivos orçamentos municipais, estaduais e federais (Brasil, 2004). De acordo com o documento, no eixo “Esporte, Economia e Negócios”, a proposta de ação indicou a “vinculação mínima de 1% do orçamento federal, estadual, e municipal, através de emenda constitucional, para o esporte, em suas quatro manifestações definidas no texto básico sistematizado” (Brasil, 2004, p. 30).

Para a II CNE, as propostas para a área do financiamento apresentadas pelos participantes durante o I Fórum do Sistema Nacional de Esporte e lazer, indicaram que, “deve ser fixada, no Plano Plurianual e previstos na legislação complementar, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei do Orçamento Anual (LOA), a utilização de um percentual crescente do Orçamento da União, dos atuais 0,2% a 1,5% nos próximos cinco anos” (Brasil, 2006a, p. 37). Ao final, em 2006, na II CNE, foi proposto a criação de uma emenda constitucional para a vinculação e destinação de um percentual mínimo - 1% da receita tributária -, nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) para o desenvolvimento das políticas de esporte e lazer (Brasil, 2006b).

Na terceira e última CNE, em 2010, a criação de uma emenda constitucional foi novamente citada. O percentual, contudo, passou para no mínimo 2% do orçamento da União, 1,5% dos orçamentos dos estados e Distrito Federal e 1% dos municípios (Brasil, 2010). Apesar das proposições, a vinculação de receitas não foi regulamentada.

No nível federal, o estudo de Castro (2016) indicou que, no período de 2004 a 2011, o montante executado na função “Desporto e Lazer” representou 0,07% do Orçamento Geral da União (OGU). Em 2007, ano com maior investimento e percentual de liquidação do período, a área chegou a 0,12% do OGU (Castro, 2016). Ainda na esfera federal, Almeida et al. (2018) afirmaram que os valores executados na função “Desporto e Lazer” variaram entre 0,03% (2004) e 0,12% (2013) do OGU. Já na esfera estadual, Milani (2018) investigou o direcionamento dos gastos públicos da função “Desporto e Lazer” no Paraná entre 2003 e 2017 e concluiu que os valores executados no esporte variaram entre 0,05% (2008) e 0,15% (2017). Ou seja, os dados dos estudos têm demonstrado que enquanto as esferas federal e estadual estão distantes da proposição de investimentos mínimos em esporte e lazer, na esfera municipal,



apesar da grande disparidade, 37% dos casos de financiamento municipal investiram ao mínimo 1% na função “Desporto e Lazer”.

Ainda no que tange ao grau de adesão, o segundo ponto que destacamos é relativo às variações identificadas. A realidade assimétrica de investimentos municipais também foi identificada por outros estudos e alguns destes têm buscado identificar quais os fatores têm influenciado na capacidade de investimentos em esporte e lazer. Santos (2018), por exemplo, apesar de reconhecer a variabilidade nos comportamentos alocativos dos municípios do Maranhão, apontou que, tanto o porte de municípios quanto o IDH influenciam na capacidade de investimento na função “Desporto e Lazer”. No Espírito Santo, o IDH também foi atestado como elemento que diferencia a capacidade de investimento. De acordo com Santos (2018, p. 320), “o aumento do investimento está associado à melhora do IDH”. Já Santos et al. (2020), ao analisarem as capitais brasileiras, identificaram um comportamento regional no volume de recursos dispendidos para o setor.

A identificação de variáveis explicativas à capacidade de investimento é, todavia, contestada em outros estudos. De acordo com Santos e Santos (2019), nos municípios da Paraíba, os níveis de PIB per capita e de IDH não estão relacionados com os padrões de investimentos em esporte e lazer pelos municípios. De acordo com estes, “variáveis locais acabam definindo o padrão de investimento dos municípios, produzindo uma realidade assimétrica” (Santos & Santos, 2019, p. 1).

A tese de que o IDH não é um fator explicativo para os investimentos na função “Desporto e Lazer” é confirmada em outros estudos (Santos & Hirata, 2017; Santos et al., 2019c). No Mato Grosso, por exemplo, segundo Santos et al. (2019b), a análise do IDH dos municípios não determinou os níveis de investimentos na função “Desporto e Lazer”. Para os autores, “as desigualdades socioeconômicas não impactam na distribuição de políticas públicas municipais de esporte e de lazer” (Santos et al., 2019c, p. 66).

Outra hipótese refutada é a de que a dependência dos municípios ao Fundo de Participação Municipal (FPM) está relacionada à capacidade de investimentos no esporte e lazer. De acordo com Santos et al. (2019c, p. 37), nos municípios de Pernambuco, “a variável dependência do FPM não é capaz de estabelecer diferença nítida entre os municípios no que diz respeito às possibilidades de financiamento”. Os autores também concluíram que o volume de recursos investidos pelos municípios não esteve relacionado com o grau de vulnerabilidade deste (Santos et al., 2019c).

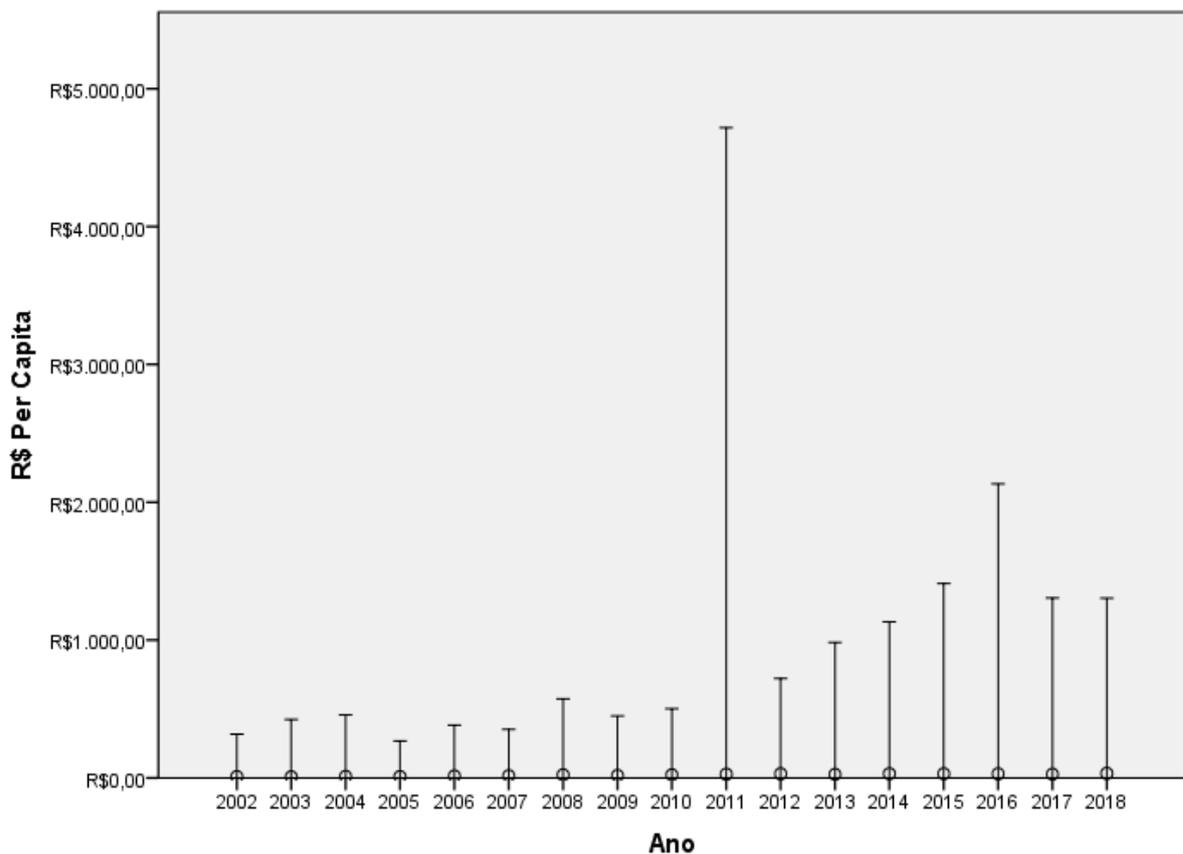


Em nosso estudo, a assimetria de investimentos também foi encontrada entre os valores investidos por número de habitantes. O investimento médio anual foi de R\$ 21,46, tendo variado entre R\$ 0,00003 (Maraiial/PE – 2010) e R\$ 4.716,47 (Manoel Urbano/AC – 2011) investido por habitante. Abaixo, seguem os valores investidos pelos municípios na função “Desporto e Lazer” per capita (Gráfico 2 e Tabela 3):

Gráfico 2.

Valor Máximo, Mínimo e Mediana do Investimento Municipal Anual Per Capita na Função

"Desporto e Lazer" de 2002 a 2018



Fonte: Tesouro Nacional (2019).

Tabela 3.

Valor de Investimento na Função "Desporto e Lazer" Per Capita

R\$ PER CAPITA	QUANTIDADE DE CASOS	% DE CASOS
< R\$ 0,01	46	0,1%
≥ R\$ 0,01 ≤ R\$ 1,00	7.812	9,5%
>R\$ 1,00 ≤ R\$ 3,00	10.356	12,6%
> R\$ 3,00 ≤ R\$ 8,00	16.751	20,3%
> R\$ 8,00 ≤ R\$ 15,00	14.796	17,9%
> R\$ 15,00 ≤ R\$ 30,00	15.761	19,1%
> R\$ 30,00 ≤ R\$ 60,00	10.754	13,0%
> R\$ 60,00 ≤ R\$ 100,00	3.729	4,5%
> R\$ 100,00 ≤ R\$ 200,00	1.977	2,4%
> R\$ 200,00 ≤ R\$ 400,00	435	0,5%
> R\$ 400,00 ≤ R\$ 1.000,00	51	0,1%
> R\$ 1.000,00	7	0,01%

Fonte: Tesouro Nacional (2019).

Assim como no grau de adesão, a variabilidade de investimentos per capita também foi encontrada em outros estudos e algumas variáveis explicativas deste cenário têm sido levantadas. Santos et al. (2019c), por exemplo, afirmaram que a grande variação no comportamento alocativo do investimento em esporte e lazer per capita é algo próprio do modelo de gestão deste sistema. Ainda de acordo com os autores, a disparidade de investimentos é indicativa da desigualdade na capacidade de financiamento de políticas esportivas e de lazer dos municípios brasileiros (Santos et al., 2019c).

Segundo os estudos de Santos e Starepravo (2018), um dos fatores que pode influenciar no investimento em esporte e lazer per capita é o porte das cidades. De acordo com os autores, o tamanho da cidade impactou no volume de recursos disponibilizados por habitantes. Entre os municípios do Piauí, “o aumento no tamanho da cidade impacta de forma a diminuir a quantidade de recurso disponível por habitante. De outra forma, municípios pequenos dispõem de maior quantidade de recurso por habitante para investimentos em políticas públicas de esporte e de lazer” (Santos & Starepravo, 2018, p. 173).

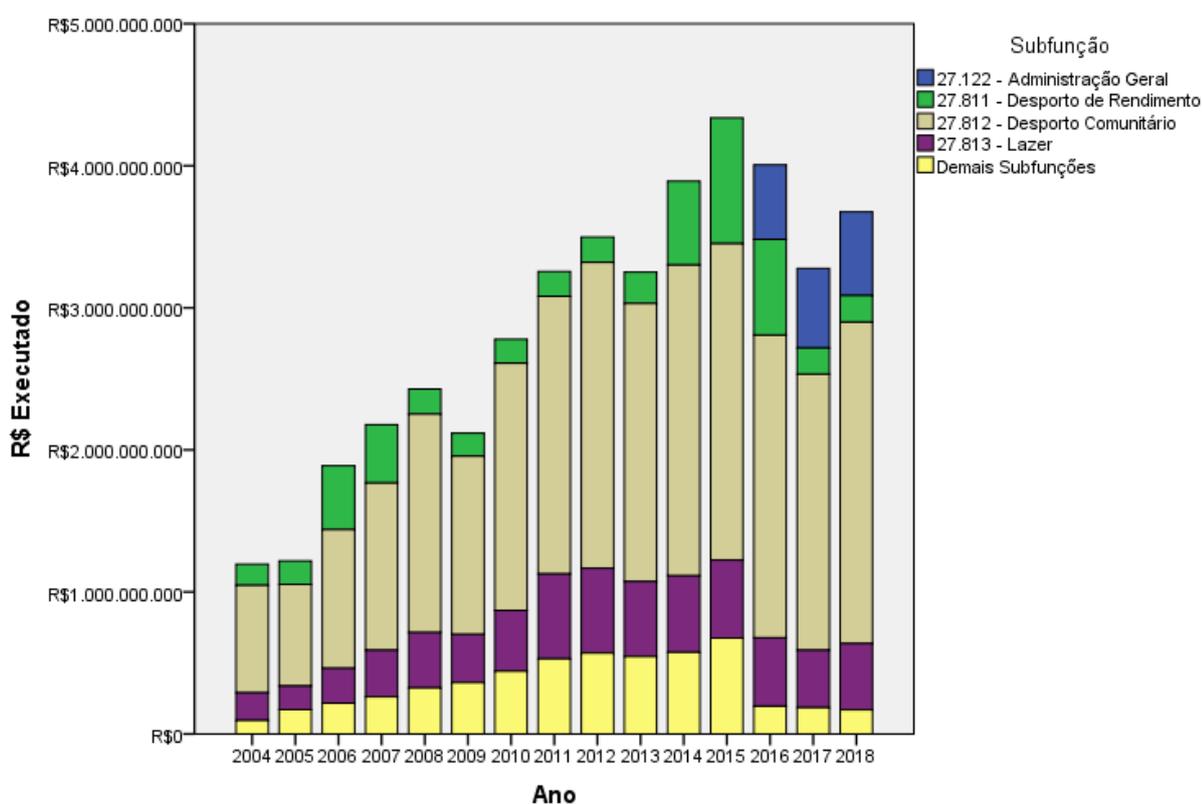
Outra hipótese levantada foi a de que a existência de uma secretaria exclusiva de esporte e lazer poderia aumentar os investimentos per capita. Todavia, de acordo com Santos e Starepravo (2018), entre os municípios do Piauí, a existência de uma secretaria exclusiva e, consequentemente, de um ator político estratégico (secretário do esporte, por exemplo) não foi percebido como fator estimulante para elevar o investimento médio per capita em esporte e lazer nas localidades.



Em relação às áreas de investimentos, os municípios brasileiros têm alocado de maneira majoritária, em todos os anos analisados, na dimensão do esporte comunitário. No somatório do período, os municípios designaram R\$ 24,9 bilhões (58,1%) à subfunção “Desporto Comunitário”, R\$ 6,2 bilhões (14,5%) à subfunção “Lazer”, R\$ 5,3 bilhões (12,4%) às demais subfunções, R\$ 4,7 bilhões (11,1%) à função “Desporto de Rendimento” e R\$ 1,6 bilhão (3,9%) à subfunção “Administração Geral” (Gráfico 3).

Gráfico 3.

Valor Executado Por Subfunção Na Função “Desporto e Lazer” de 2004* A 2018



*Nota: O detalhamento de investimento por subfunção só foi disponibilizado a partir de 2004, não sendo possível, portanto, os dados referentes a 2002 e 2003.

Fonte: Tesouro Nacional (2019).

O investimento majoritário na dimensão do esporte comunitário e minoritário no esporte de rendimento foi atestado por outros estudos. De acordo com Grasso e Isayama (2017), no município de Santarém/PA, o investimento em esporte de participação e educacional tem sido continuamente majoritário. No estado de Pernambuco, Santos et al. (2019c) afirmaram que o esporte de rendimento ocupou atenção periférica e preocupação mínima nos investimentos. Em todas as categorias de municípios analisados, o esporte comunitário e de lazer foi prioritário



(Santos et al., 2019c). Resultado semelhante foi encontrado entre os municípios da região Sul do Brasil. Segundo Santos et al. (2019d), o gasto municipal no esporte de rendimento é marginal.

O investimento majoritário no esporte comunitário corrobora com parte dos estudos das esferas estaduais e federais. Isto porque, na esfera estadual, por exemplo, os resultados dos estudos têm divergido entre a priorização de recursos públicos para o esporte participação (Carneiro & Mascarenhas, 2013), esporte de rendimento (Furtado et al., 2016, Quinaud et al., 2019) e inexistência de padrão no investimento (Milani, 2018). Este cenário se assemelha ao encontrado nos estudos dos investimentos federais. Estudos de Veronez (2005), Bueno (2008), Castelan (2011), Almeida et al. (2012), entre outros, apontam para o privilégio do esporte de rendimento, ao passo que Almeida et al. (2018) indicam a predominância do esporte de participação e educacional, e Athayde et al. (2015), Castro (2016), Carneiro e Mascarenhas (2018), Guimarães (2017), entre outros, indicam a inexistência de homogeneidade na distribuição de recursos orçamentários para o setor esportivo.

Um dos fatores que pode estar contribuindo com o padrão de financiamento no esporte comunitário a nível municipal está relacionado às transferências de recursos por outros entes federativos, especialmente da esfera federal. De acordo com o estudo de Castro (2016), no período de 2004 a 2011, 62,2% dos recursos planejados da função “Desporto e Lazer” do Orçamento Geral da União (OGU) foram provenientes de emendas parlamentares. Estas, por sua vez, em sua quase totalidade, foram direcionadas aos programas “Esporte e Lazer da Cidade” e “Segundo Tempo” e dirigidas a localidades específicas as quais os parlamentares possuíam vínculos (Castro, 2016). As transferências dos recursos financeiros da União aos municípios podem ter impactado tanto no volume de recurso do município e, conseqüentemente, no percentual do orçamento municipal destinado ao esporte e lazer, quanto nas características alocativas dos investimentos realizados, o qual priorizou o esporte comunitário.

Considerações finais

Os municípios brasileiros têm, em sua grande maioria, participado de maneira ativa no financiamento de ações para esporte e lazer em suas localidades. Os dados indicaram uma tendência, ainda que não constante, no aumento de municípios que têm designado parte de seus orçamentos para o esporte e lazer. O grau de financiamento, entretanto, variou expressivamente

entre os municípios. O investimento anual para o esporte variou entre R\$ 3,67 (Maraial/PE – 2010) e R\$ 714 milhões (Rio de Janeiro/RJ – 2015), e entre 0,000019% (Betânia/PE - 2013) e 57,3% (Ribeirão do Largo/BA - 2016) dos orçamentos municipais. Em relação ao investimento per capita anual, o valor médio foi de R\$ 21,46, tendo variado entre R\$ 0,00003 (Maraial/PE – 2010) e R\$ 4.716,47 (Manoel Urbano/AC – 2011).

Os municípios brasileiros têm financiado de forma prioritária, em todos os anos analisados, o esporte na sua dimensão comunitária. No somatório do período e considerando as diferentes subfunções do orçamento público, os municípios destinaram R\$ 24,9 bilhões (58,1%) à subfunção “Desporto Comunitário”, R\$ 6,2 bilhões (14,5%) à subfunção “Lazer”, R\$ 5,3 bilhões (12,4%) às demais subfunções, R\$ 4,7 bilhões (11,1%) à função “Desporto de Rendimento” e R\$ 1,6 bilhão (3,9%) à subfunção “Administração Geral”.

Ao traçar um panorama do financiamento municipal para o esporte e lazer a partir do orçamento público, o estudo aqui proposto não pretende esgotar as análises na área, mas fomentar o debate sobre a participação dos municípios na implementação de políticas públicas para o esporte e lazer. Estamos cientes de que a análise do financiamento orçamentário do esporte é um dos diversos elementos possíveis de análise das políticas que tem sido realizada pelos municípios brasileiros na área. Além disso, por tratarmos do financiamento orçamentário a partir da classificação funcional (“Função Desporto e Lazer”), estamos cientes da possibilidade de ações realizadas pelos municípios que extrapolem os dados coletados por este estudo. Apesar das limitações, acreditamos que a compreensão do papel que tem sido realizado pelos municípios brasileiros a partir da análise orçamentária pode colaborar com a compreensão das funções dos demais entes federativos, bem como colaborar com a discussão geral no cenário esportivo, especialmente referente a proposição de um Sistema Nacional de Esporte e Lazer.

Acreditamos que ainda há ainda diversas lacunas sobre o financiamento municipal que precisam ser elucidadas em futuras pesquisas. Entre eles, destacamos as variáveis que podem influenciar na adesão e na capacidade de investimentos dos municípios na função “Desporto e Lazer”. A apreensão destes fatores e, conseqüentemente, controle e gestão destas variáveis pode colaborar com uma intervenção positiva no financiamento das ações esportivas e de lazer. Acreditamos também que futuras pesquisas possam aclarar o impacto da participação de outros entes federativos, especialmente da União, no financiamento e, conseqüentemente, na implementação de políticas esportivas municipais.



Agradecimentos

Agência de Fomento: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Instituto de Pesquisa Inteligência Esportiva (IPIE - UFPR).

Referências

- Almeida, B. S. de, & Marchi Jr., W. (2010). O financiamento dos programas federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008). *Movimento*, 16(4), 73-92. <https://doi.org/10.22456/1982-8918.13103>
- Almeida, B. S., Coakley, J., Marchi Jr., W., & Starepravo, F. A. (2012). Federal government funding and sport: the case of Brazil, 2004–2009. *International Journal of Sport Policy and Politics*. 4 (3): 411-426. <https://doi.org/10.1080/19406940.2012.735687>
- Athayde, P. F. A. (2014a). A disputa pelo fundo público no âmbito do financiamento esportivo brasileiro. *Rev. Bras. Ciênc. Esporte*, 36(2): S636-S651.
- Athayde, P. F. A. (2014b). *O ornotorrinco de chuteiras: determinantes econômicos da política de esporte do governo Lula e suas implicações sociais*. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília (DF).
- Almeida, B. S., Castro, S. B. E., Mezzadri, F. M., & Souza, D. L. (2018). Do sports mega-events boost public funding in sports programs? The case of Brazil (2004–2015). *International Review for the Sociology of Sport*. 53 (6): 685–705. <https://doi.org/10.1177/1012690216680115>
- 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. *Rev. bras. Ci. e Mov*, 26(2): 113-128. <https://doi.org/10.31501/rbcm.v26i2.9030>
- 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. <https://doi.org/10.1016/j.rbce.2013.09.002>
- Boudens, E. P. J. (2007). *O financiamento do esporte no primeiro mandato de Lula (2003-2006)*. Imprensa: Rio de Janeiro, T+8, 2007.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília.
- Brasil. (1998). *Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília.
- Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (1999). *Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília.



- Brasil. Ministério do Esporte. (2004). *Esporte, lazer e desenvolvimento humano – texto final da I Conferência Nacional do Esporte*. Brasília.
- Brasil Ministério do Esporte. (2006a). *II Conferência Nacional do Esporte – Coletânea de textos*. Brasília.
- Brasil. Ministério do Esporte. (2006b). *II Conferência Nacional do Esporte – documento final*. Brasília.
- Brasil. Ministério do Esporte. (2010). *III Conferência Nacional do Esporte*. Brasília.
- Bueno, L. (2008). *Políticas Públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento*. Tese (Doutorado) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- Canan, F., Santos, L. L. S. R., & Starepravo, F. A. (2017). Panorama geral sobre políticas de esporte no Brasil. *Caderno de Educação Física e Esporte*, 15 (1): 15-27. <https://doi.org/10.36453/2318-5104.2017.v15.n1.p15>
- Caram, E. de M. (1989). Administração pública e o desenvolvimento dos esportes no Brasil. *Rev. Bras. Ciênc. Esporte*, Campinas, 10(3): 3-13.
- Carneiro, F. H. S. (2018). *O financiamento do esporte no Brasil: aspectos da atuação estatal nos governos Lula e Dilma*. Tese (Doutorado) Universidade de Brasília (DF).
- Carneiro, F. H. S., & Mascarenhas, F. (2013). O direito ao esporte no Distrito Federal: entre o planejado e o executado. *Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte*.
- Carneiro, F. H. S., & Mascarenhas, F. (2018). O financiamento esportivo brasileiro: proposta de metodologia crítica de análise. *E-legis*, 119-140. <https://doi.org/10.51206/e-legis.v11i0.481>
- Carneiro, F. H. S., Pereira, C. C., Teixeira, M. R., Húngaro, E. M., & Mascarenhas, F. (2019). Orçamento do esporte no governo Dilma: a primazia dos interesses econômicos e o direito escanteado. *Rev. Bras. Ciências do Esporte*, 41 (4): 343-349. <https://doi.org/10.1016/j.rbce.2018.03.032>
- Castelan, L. P. (2011). *As Conferências Nacionais do Esporte na configuração da política esportiva e de lazer no governo Lula (2003-2010)*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP).
- 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 (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba (PR).
- Castro, S. B. E. de, Starepravo, F. A., Coakley, J., & Souza, D. L. (2015). Mega sporting events and public funding of sport in Brazil (2004–2011). *Leisure Studies*, 35(3): 369-386. <https://doi.org/10.1080/02614367.2015.1037789>



- Diniz, R. S., & Silva, L. P. (2016). O ICMS esportivo e o financiamento das políticas municipais de esporte em Minas Gerais. *Movimento*, 22(4): 1223-1236. <https://doi.org/10.22456/1982-8918.64264>
- Figuerôa, K. M., Mezzadri, F. M., & Silva, M. M. (2014a). Rio 2016 e os legados de esporte e lazer. *Licere*, 17(3): 99-133. <https://doi.org/10.35699/1981-3171.2014.974>
- Figuerôa, K. M., Sevegnani, P., Mezzadri, F. M., & Silva, M. M. (2014b). Planejamento, ações e financiamento para o esporte em tempos de megaeventos. *Motrivivência*, 26(42): 55-71. <https://doi.org/10.5007/2175-8042.2014v26n42p55>
- Franzese, C. (2010). *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo (SP).
- Furtado, S., Effting, E. R. M., Castro, S. B. E. de, & Souza, D. L. de. (2016). O financiamento do esporte em Santa Catarina: o caso do FUNDESPORTE nos anos de 2011 e 2012. *Motrivivência*, 28 (47): 145-159. <https://doi.org/10.5007/2175-8042.2016v28n47p145>
- 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 e Movimento*, 25 (1): 151-167. <https://doi.org/10.18511/rbcm.v25i1.7121>
- Guimarães, A. A. (2017). *Políticas públicas no âmbito do Ministério do Esporte e os planos plurianuais dos governos Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Com o orçamento quem ganha o quê, quando e como?* Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa (PR).
- Mascarenhas, F. (2016). O orçamento do esporte: aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. *Rev. Bras. Educ. Fís. Esporte*, 30(4): 963-80. <https://doi.org/10.1590/1807-55092016000400963>
- Matias, W. B. (2015). O enigma olímpico: o controvertido percurso da agenda e políticas esportivas no governo Lula. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília (DF).
- Mezzadri, F. M., Lise, N. S., Maoski, A. P. C. B., Castro, S. B. E., Starepravo, F. A., & Santos, T. O. (2020). Gestão do esporte nos estados e municípios (GEEM): apresentação de uma ferramenta voltada à Inteligência Esportiva no Brasil. *Research, Society and Development*, 9 (10). <https://doi.org/10.33448/rsd-v9i10.8716>
- Milani, F. G. (2018). *Políticas públicas estaduais de esporte: uma análise a partir do planejamento e execução do orçamento público*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá (PR).
- Moreira, F. S., Silva, L. P. (2020). A política de esporte no estado do Pará no período de 2012 a 2013. *Motrivivência*, 32(63): 01-21. <https://doi.org/10.5007/2175-8042.2020e71682>



- 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. <https://doi.org/doi:10.5216/rpp.v21i2.46064>
- Quinaud, R. T., Nascimento, J. V. do, Saadc, M. A., Marchi Jr, W., & Folle, A. (2019). Demandas e distribuição de recursos do fundo estadual de esporte de Santa Catarina: análise das propostas esportivas submetidas de 2007 a 2014. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*. 41 (3): 241-247. <https://doi.org/10.1016/j.rbce.2018.02.004>
- Santo Filho, E. E. (2013). O esporte no Brasil do século XXI: balanço crítico da política do Ministério do Esporte no período 2003-2012. 171 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador (BA).
- Santos, E. S. dos. (2018). Gastos na função Desporto e lazer pelos municípios do estado do Maranhão. *Revista Intercontinental de Gestão Desportiva*, 8 (2): 138-150.
- Santos, E. S., Andrade, J. C., & Santos, R. S. (2014). Programa Segundo Tempo e o papel das prefeituras na sua difusão. *Pensar a Prática*, 17 (4). <https://doi.org/10.5216/rpp.v17i4.29020>
- Santos, E. S. dos, & Hirata, E. (2017). Investimento na função Desporto e Lazer por níveis de desenvolvimento humano. *Caderno de Educação Física e Esporte*, 15 (2): 49-55. <https://doi.org/10.36453/2318-5104.2017.v15.n2.p49>
- Santos, E. S., Canan, F., & Starepravo, F. A. (2018a). Investimentos na função Desporto e Lazere por parte dos municípios da Bahia de 2002 a 2011. *J. Phys. Educ.*, 29 (1). <https://doi.org/10.4025/jphyseduc.v29i1.2944>
- Santos, E. S., & Santos, A. G. (2018). Participação dos municípios do estado do Espírito Santo nos gastos da Função Desporto e Lazer. *Conexões*. 16 (3): 312–324. <https://doi.org/10.20396/conex.v16i3.8653010>
- Santos, E. S., & Starepravo, F. A. (2018). Estrutura político-administrativa dos governos municipais do Piau e investimento no esporte e no lazer. *Licere*. 21 (4): 166-183. <https://doi.org/10.35699/1981-3171.2018.1935>
- Santos, E. S., Starepravo, F. A., & Canan, F. (2018b). Evolução das despesas da função desporto e lazer (FDL) dos municípios do estado do Piauí de 2003 a 2011. *Motrivência*. 30 (55): 20-33. <https://doi.org/10.5007/2175-8042.2018v30n55p20>
- Santos, E. S., & Santos, A. G. (2019). Regiões geoadministrativas e financiamento na função Desporto e lazer no estado da Paraíba. *Revista Intercontinental de Gestão Desportiva*. 9 (3): 01-15. <https://doi.org/10.51995/2237-3373.v11i1e110006>
- Santos, E. S., Carvalho, M. J., & Froes, G. S. (2019a). 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., Menezes, V. G., & Lima, E. W. G. (2019b). Investimento na função desporto e lazer (FDL) dos municípios de Pernambuco no ano de 2013 por níveis de dependência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, 41 (1): 34-40. <https://doi.org/10.1016/j.rbce.2018.03.021>
- Santos, E. S. dos, Milani, F. G., Reverdito, R. S., & Starepravo, F. A. (2019c). O Financiamento do Esporte e do Lazer pelos municípios do estado do Mato Grosso de 2005 a 2008. *Licere*, 22 (1): 49-68. <https://doi.org/10.35699/1981-3171.2019.12311>
- Santos, E. S., Milani, F. G., & Starepravo, F. A. (2019d). O lugar do esporte de rendimento no financiamento da função esporte e lazer dos municípios do sul do Brasil. *Revista Brasileira de Ciência e Movimento*, 27 (4): 32-42. <https://doi.org/10.31501/rbcm.v27i4.9567>
- 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. <https://doi.org/10.5216/rpp.v23.54542>
- Santos, E. S. dos, Carvalho, M. J., Bastos, F. C., & Starepravo, F. A. (2020). Participação das capitais dos Estados brasileiros no financiamento do esporte e do lazer. *Educación Física y Deporte*, 39 (2). <https://doi.org/10.17533/udea.efyd.v39n2a04>
- Santos, E. S., Juchem, L., & Maduro, L. A. R. (2021). Expenditure on sports and leisure by the government of the state of Piauí. *J. Phys. Educ.*, 32(1). <https://doi.org/10.4025/jphyseduc.v32i1.3202>
- Silva, T. D., Santana, T. A., & Silva, R. C. (2015). O planejamento e a estrutura financeira das políticas públicas de lazer no estado da Bahia. *Coleção Pesquisa em Educação Física*, 14 (4): 121-130.
- Tesouro Nacional. (2019). SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Contas Anuais. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf
- Teixeira, M. R. (2016). Esporte, fundo público e pequena política: os reveses de um orçamento (r)emendado. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília; Brasília (DF).
- Teixeira, M. R., Carneiro, F. H., Mascarenhas, F., & Matias, W. B. (2018). Esporte, fundo público e pequena política: os reveses de um orçamento (r)emendado. *Movimento*, 24 (2): 593-606. <https://doi.org/10.22456/1982-8918.73007>
- Veronez, L. F. C. (2005). *Quando o Estado joga a favor do privado: as políticas de esporte após a Constituição de 1988*. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP).