Artigo Original

ISSN 0103-1716

O lugar do esporte de rendimento no financiamento da função esporte e lazer dos municípios do sul do Brasil

The place of the sport of income in the financing of the sport and leisure function of the municipalities of the south of Brazil

SANTOS ES, MILANI FG, STAREPRAVO FA. O lugar do esporte de rendimento no financiamento da função esporte e lazer dos municípios do sul do Brasil. R. bras. Ci. e Mov 2019;27(4):32-42.

Edmilson S. dos Santos[1]
Fernanda G. Milani[2]
Fernando A. Starepravo[2]

[1]Universidade Federal do Vale do São Francisco
[2]Universidade Estadual de Maringá

RESUMO: As análises sobre financiamento público no setor esportivo vêm se consolidando nos últimos anos, sobretudo, em âmbito federal. Porém, no Brasil, o sistema federalista dá a premissa aos estados e municípios de se auto organizarem política e financeiramente, dessa forma, estudos sobre a temática em âmbito municipal, se tornam relevantes, no entanto, ainda são incipientes em nossa área. O financiamento público pode ser classificado de acordo com suas funções e subfunções. No campo esportivo, a Função Desporto e Lazer representa o maior nível de agregação dos gastos públicos realizado pelos entes federativos, ela está organizada de forma a contemplar gastos de quatro áreas de atuação governamental, chamadas de subfunções. O presente estudo, de natureza descritivo exploratória, teve como objetivo investigar o financiamento na subfunção Desporto Rendimento (sDR) realizado pelas prefeituras da região Sul do Brasil de 2005 a 2014. Como objetivo específico o estudo se propôs: (a) identificar o grau de adesão e os gastos dos municípios da região Sul ao gasto na Função Desporto e Lazer e sDR; (b) analisar o percentual da sDR dos gastos na Função DL dos municípios da região Sul; (c) analisar a participação das políticas do Governo Federal descentralizadas aos municípios e os municípios realizados por eles na sDR. Os dados referentes à FDL e as subfunções foram coletados diretamente do site do Tesouro Nacional nos dados referentes às contas anuais no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI. Os resultados demonstraram a diversidade alocativa na subfunção Desporto Rendimento, e portanto, vão ao encontro do que sinaliza a literatura sobre gasto social no federalismo. Com 1.191 autoridades políticas podendo contemplar interesses diversos de forma autônoma outro resultado não seria possível. Por fim, destacamos a necessidade de avançarmos num melhor detalhamento dos gastos da FDL no Brasil como também fazer análises comparativas entre os entes federados.

Palavras-chave: Políticas pública; Esporte; Financiamento.

ABSTRACT: The analysis of public financing in the sports sector has been consolidating in recent years, mainly at the federal level. However, in Brazil, the federalist system gives the premise to the states and municipalities to self-organize politically and financially. In this way, studies on the subject in the municipal scope, become relevant, however, are still incipient in our area. Public funding can be classified according to its functions and sub-functions. In the sports field, the Sports and Leisure Function represents the highest level of aggregation of public expenditures made by federal entities, it is organized in order to contemplate expenditures of four areas of government activity, called subfunctions. This exploratory descriptive study aimed to investigate the financing of the sub-function of Sports Income (SDR) conducted by the municipal governments of the southern region of Brazil from 2005 to 2014. As a specific objective, the study proposed: (a) to identify the degree of accession and the expenses of the municipalities of the South region to the expenses in the Sports and Leisure Function and sDR; (b) to analyze the percentage of the SDR of the expenses in the Sports and Leisure Function of the municipalities of the South region; (c) to analyze the participation of the decentralized federal government policies to the municipalities and the municipalities carried out by them in the RD. Data on the Sports and Leisure Function and the subfunctions were collected directly from the National Treasury website in the data referring to the annual accounts in the Brazilian Public Sector Accounting and Tax Information System - SICONFI. The results showed the allocative diversity in the sub-function Sport Income, and therefore, they meet the one that signals the literature on social spending in federalism. With 1,191 political authorities being able to contemplate diverse interests autonomously another result would not be possible. Finally, we highlight the need to move forward in a better detail of the Sports and Leisure Function expenses in Brazil, as well as to make comparative analyzes among the federated entities.

Key words: Public policies; Sport; Financing.

Contato: Edmilson Santos dos Santos - edmilson.santos@univasf.edu.br

Recebido: 18/06/2018
Aceito: 02/06/2019

Introdução

Tem crescido no Brasil análises acadêmicas que centram atenção num aspecto importante das políticas públicas de esporte e de lazer, o financiamento. Parte importante dessa agenda de pesquisa tem se dedicado a análise do comportamento do Governo Federal[1-8]. Outra parcela, tem se dedicado a análise do comportamento dos estados[9-12]. Alguns trabalhos contemplam o ente municipal[13-18].

Mas quando se trata esporte rendimento parte importante das análises se caracteriza por investigar o comportamento do Governo Federal. No âmbito municipal um trabalho que se destaca é o de Borges e Tonini[19]. Os autores analisaram cinco modalidades fomentadas pela Lei Municipal de Incentivo ao Esporte de Vitória/ES.

O esporte rendimento também pode ser acolhido dentre as opções alocativas dos municípios. A Função Desporto e Lazer (FDL) é a unidade de gasto responsável por registrar os gastos nas políticas públicas de esporte e de lazer do setor público brasileiro. Ele representa o maior nível de agregação dos gastos públicos realizado pelos municípios. Ela está organizada de forma a contemplar gastos de quatro áreas de atuação governamental, chamadas de subfunções[20]. Uma das subfunções consegue capturar os gastos com políticas de esporte de alto rendimento: subfunção Desporto Rendimento.

As análises sobre financiamento têm demonstrado o vigor dessa agenda. No entanto, países federalistas apresentam diversidade e diferença na alocação dos recursos descentralizados entre os entes federados[21,22]. Essa realidade fica explícita quando comparamos o desempenho dos entes federados não só do ponto de vista vertical (entre os entes federados), mas também horizontal (comparando os entes pares). Porém, esse tipo de análise constitui lacuna importante da produção da área de políticas públicas de esporte e de lazer.

A FDL permite compreender o comportamento dos decisores no que diz respeito às prioridades alocativas ao longo do tempo e dá pista do atual estágio de descentralização dessas políticas[23]. No entanto, pouco se discute sobre as preferências alocativas dos municípios no que concerne ao esporte rendimento. Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo investigar o financiamento na subfunção Desporto Rendimento (sDR) realizado pelas prefeituras da região Sul do Brasil de 2005 a 2014. Para atender este objetivo nos balizamos no seguinte questionamento: Qual o nível de adesão e de gasto na subfunção Desporto Rendimento (sDR) realizado pelas prefeituras da região Sul do Brasil de 2005 a 2014.

Esporte Rendimento nas políticas públicas de esporte

Apesar da íntima relação entre Estado esporte no Brasil desde a década de 1940[24], o Estado passa a ter centralidade nas políticas públicas de esporte a partir da Constituição Federal de 1988. Apesar de não ter imputado responsabilidades aos entes federados na aplicação do Art. 217 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o texto estrutura um dado campo de atuação dos agentes que disputam interesse em torno das agendas políticas dos governos.

O Art. 217 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabeleceu em seu *caput* que "É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um[25]". No Inciso II está previsto que os recursos públicos devem ser priorizados ao esporte educacional e em casos específicos, ao rendimento. Ou seja, o que está explícito na norma é que não é ilegítimo investimentos no esporte rendimento por parte dos municípios[26].

Há diferentes teorias que explicam a diversidade de comportamento dos atores na formulação e na mudança das políticas públicas[1]. As narrativas criadas para análise e crítica da hegemonia da atenção do Estado para com o esporte de alto rendimento, algumas vezes, personificam a decisão no *policy makers* (decisor). A priorização da ação é uma demanda que atende aos interesses do decisor, porém tais análises desconsideram os *stakeholders* (influenciadores políticos) das políticas públicas, sejam eles governamentais ou não governamentais[31]. Dentre os *stakeholders*

[1] Para análise panorâmica ver Capela[27], Faria[28] e Souza [29,30].

governamentais temos: legisladores, burocratas, judiciário e dentre os *stakeholders* não governamentais: grupos de interesse (empresários do setor esportivo, associação de atletas, de comunidades), comunidades acadêmicas, partidos políticos, por exemplo.

Nos ambientes que exigem elevada concertação, como os governos e ambientes legislativos, interesses são articulados por grupos de interesse com alta capacidade de mobilização. Um dos trabalhos inaugurais nessa direção foi o de Bueno[32,33]. Nele o autor demonstra, através do arranjo teórico *Advocacy Coalition Framework* (ACF), que a participação dos atores no subsistema esportivo explica o resultado da política e, portanto, maior apoio ao esporte rendimento.

No entanto, são poucos os estudos que buscam compreender a participação do esporte de alto rendimento nas agendas dos governos locais (municípios). Inácio[14] aponta que, no município de Balneário Rincão/SC, houve maior ênfase nos investimentos do esporte alto rendimento, especialmente naquele representado pelo futebol. Conclusão similar foi destacada por Mezzadri[18].

A análise de Silva[34:85] verificou que no município Ipiaú/BA as ações na área estão voltadas apenas para responder a demandas pontuais, emergenciais, pois "os recursos financeiros direcionados a entidade esportiva responsável pelo fomento de ações esportivas limitaram-se a construção de quadras poliesportivas, implantação e modernização da infraestrutura e apoio a eventos pontuais."

Apesar de não ter como foco a análise do financiamento, Starepravo e Mezzadri[35] analisaram as políticas de esporte e de lazer de três cidades do Paraná. Observaram que as ações tomadas pelo poder público municipal reproduzem a prioridade do esporte rendimento.

Apesar desses estudos apontarem para uma certa priorização do desporto rendimento também na escala municipal, a literatura carece de análises comparativas capazes de destacar o comportamento dos atores governamentais municipais em relação ao tema. Nesse sentido, o presente estudo busca contribuir com a produção científico/acadêmica das políticas públicas de esporte e lazer, apresentando análise sobre o financiamento da subfunção desporto rendimento por parte dos municípios da região Sul do Brasil.

Metodologia

O presente estudo, de natureza descritivo exploratória, teve como objetivo investigar o financiamento na subfunção Desporto Rendimento realizado pelas prefeituras da região Sul do Brasil de 2005 a 2014. Como objetivo específico o estudo se propõe: (a) identificar o grau de adesão e os gastos dos municípios da região Sul ao gasto na FDL e sDR; (b) analisar o percentual da sDR dos gastos na FDL dos municípios da região Sul; (c) analisar a participação das políticas do Governo Federal descentralizadas aos municípios e os municípios realizados por eles na sDR.

A Função Desporto e Lazer representa o maior nível de agregação dos gastos públicos realizado pelos municípios. Ela está organizada de forma a contemplar gastos de quatro áreas de atuação governamental, chamadas de subfunções[20]. A especificidade da ação é que orienta a classificação do gasto na subfunção. Temos a subfunção "Desporto Comunitário" (sDC), a subfunção "Desporto Rendimento" (sDR), a subfunção "Lazer" (sL) e a subfunção "Outras Subfunção do Esporte e Lazer" (sO). Como não é possível identificar a pauta específica dessa subfunção, ela foi subtraída da análise.

As informações referentes à FDL foram capturadas diretamente do site do Tesouro Nacional (STN)[2] nos dados referentes às contas anuais no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI. Para efeitos desse trabalho, estamos considerando apenas os recursos liquidados (regulada pelo Art. 63 da Lei nº

[2] https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/publi. [2017 abr 10].

4.320/1964[36]). O ano de 2005 é o primeiro em que a STN divulga as informações desagregadas por subfunção. Nesse sentido, analisaremos 10 anos de consolidação das informações fiscais.

As despesas na FDL são dos recursos executados, independente da origem do recurso para implementação da ação. Para garantir a comparabilidade das informações fiscais, os valores referentes ao FDL foram deflacionados pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPCA).

A adesão da agenda ao gato na FDL foi avaliada a partir dos seguintes critérios: Adesão Muito Alta, quando a adesão a essa agenda de gasto foi igual ou superior a 90%; Adesão Alta, quando a adesão é superior a 70% e inferior a 90%; Média Adesão, superior a 50% e inferior a 70%. Baixa Adesão, superior a 0% até 50%; Inação, quando o município não adere a essa agenda de gasto.

O registro das despesas por função independente da natureza do orçamento é registrado pelo ente que líquida as despesas (unidade executora). Para análise dos recursos descentralizados pelo Governo Federal para implementação do Programa Segundo Tempo (PST) e Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) utilizamos os dados disponibilizados por Castro[3]. No entanto, encontramos algumas incongruências nos registros da FDL por parte dos municípios. Desde municípios que receberam transferências do Governo Federal para o PST/PELC e registraram zero nos gastos com FDL, até municípios que receberam recursos do Governo Federal e registraram valores menores. Nesse sentido, optamos por uma postura conservadora. Como as análises são por blocos de municípios (total), fizemos a subtração dos valores transferidos pelo Governo Federal para definirmos a capacidade de investimento dos municípios.

O banco de dados foi elaborado em planilha Excel contendo os valores da FDL e de suas subfunções por município e estado da região Sul. As informações referentes ao número de municípios dos estados e suas características demográficas foram extraídas diretamente do banco de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponível na aba "Cidades". A estatística descritiva foi utilizada para aferir médias e desvio padrões às análises.

Resultados e Discussão

No âmbito da federação não foi atribuída função específica para o gasto em políticas públicas de esporte e de lazer. Num cenário de liberdade alocativa e considerando os recursos sempre escassos para implementação de políticas públicas, é razoável esperar elevada inação dos municípios. No entanto, a realidade da região Sul no que concerne aos gastos na FDL parecem ir na direção contrária à expectativa da inação, em todo o período residual. Exceto em 3 cenários, todos no ano de 2014, o nível de adesão a esse gasto foi sempre superior a 90% (Muito Alta). Isso significa que há uma preocupação coletiva e registrada ao longo do tempo que garantem recursos às políticas públicas de esporte e de lazer.

Importante salientar que esse resultado vai na direção contrária do que estabelece a literatura sobre descentralização das políticas sociais[37-39]. A descentralização de políticas não reguladas por norma superior tende a garantir baixa responsabilização. Resultado oposto ao encontrado no financiamento da FDL.

As políticas de esporte e de lazer têm forte apelo local por circunstâncias que ainda desconhecemos. No entanto, para Arretche, Marquez e Gomes[40] a proximidade com os interesses locais pode garantir maior conexão do gestor local com a demanda dos cidadãos. Isso significa que a pauta esportiva e de lazer estão entre as preferências alocativas dos cidadãos da região Sul do Brasil.

Uma resposta tão uníssona em direção ao gasto na FDL indica que existem variáveis importantes agindo na região pressionando os *policy makers* a garantirem recursos para essas áreas. Quando analisamos a existência de

elementos normativos locais, no âmbito da lei orgânica[3], também não foi possível encontrar elemento para justificar esse comportamento dos municípios da região Sul.

Tabela 1. Nível de adesão dos municípios da região Sul ao gasto na FDL de 2005 a 2014 (%).

UF	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PR	92,98	96,99	95,49	95,74	96,24	96,74	97,49	96,24	94,49	86,72
RS	99,20	91,75	92,35	92,15	93,16	92,96	93,56	94,37	95,57	86,32
SC	94,92	96,61	95,93	97,29	96,61	96,95	96,61	96,61	96,95	84,41

Fonte: Dados da pesquisa.

Quando analisamos especificamente o percentual de municípios que registraram gastos na FDL que deslocaram recursos a subfunção Desporte Rendimento, outra realidade se destaca (tabela 2). Para todos os cenários, o resultado apontou para Baixa Adesão a essa agenda de gasto. Exceto o Paraná em 2013, os outros cenários os níveis de investimentos sempre ficaram abaixo de 10%, portanto tem atenção marginal dos *policy makers*. O estado do Paraná foi o que apresentou maior percentual de investimento na sDR em todo o período. Esse resultado indica que essa subfunção não recebe atenção prioritária por parte dos municípios da região Sul. Mesmo considerando o resultado do Paraná, atenção ao gasto na sDR é marginal na região Sul.

Tabela 2. Nível de adesão dos municípios da região Sul à subfunção Esporte Rendimento de 2005 a 2014 (%).

UF	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PR	8,63	7,75	7,09	7,85	7,81	6,99	7,71	6,51	10,61	8,67
RS	2,43	3,95	4,58	4,37	3,67	4,55	4,52	4,05	4,63	6,53
SC	4,29	3,86	3,89	2,79	4,21	4,90	5,61	5,61	5,94	6,43

Fonte: Dados da pesquisa.

A figura 1 trata daqueles municípios que realizaram gastos no DR. A quantidade de recursos dispendidos médio na sDR é bastante elevada para esses municípios na região Sul, como pode sDR observado na Figura 1. Quando a opção é feita por investir na sDR, esse investimento concentra a atenção dos gastos na FDL. Exceto em 2005 e 2014 o Rio Grande do Sul obteve as menores médias percentuais da região. Ou seja, parece haver menos estímulos para uma alocação que promova o gasto na sDR nesse estado. Os maiores níveis de investimentos foram encontrados no estado de Santa Catarina. Nos anos de 2005, 2008 e 2009 encontramos os maiores percentuais da região no estado, superiores a 70%. A partir de 2010 o estado do Paraná apresentou maiores percentuais.

Em 100% dos cenários o Rio Grande do Sul esteve abaixo da média regional, indicando menor propensão de investimento na subfunção. O estado do Paraná, em 90% dos cenários obteve resultado superior à média regional. O elevado desvio padrão em todos os cenários indica forte dispersão dos resultados. Essa dispersão vai ao encontro de matérias não reguladas por lei superior em estados federalistas, portanto, não constituindo algum erro priorizar essa agenda.

A falta de regulação do Art. 217 da CF/88 cria inúmeras dificuldades para se compreender melhor não só a aplicação do direito, como também o nível de governo que deve ofertá-lo. Outro aspecto importante é o fato do Inciso 2 indicar que os recursos públicos devem ser priorizados ao desporto educacional, mas, de forma ambígua, indicar que em casos específicos ao desporto de alto rendimento. Como bem destacou Zahariadis[41] a ambiguidade nas políticas públicas

[3] Ao analisarmos 5% dos municípios da região Sul (escolhidos de forma aleatória) identificamos que nenhum deles registrou gasto com as políticas públicas de esporte e de lazer em sua lei orgânica.

cria espaço para diferentes comportamentos. Portanto, ela cumpre papel de garantir acomodação dos interesses. O que o texto também permite compreender que em casos específicos o *policy maker* pode priorizar o desporto de alto rendimento. De fato, as médias expressas na figura 1 indicam que quando realizam gastos na sDR, eles dão prioridade a esse gasto.

As diferenças econômicas entre os municípios podem produzir diferenças na capacidade decisória[42,21]. Tendo liberdade para fazerem alocações que contemplem interesses políticos locais e considerando a variação dos percentuais ao longo do período, o saldo premia a diversidade alocativa.

UF		**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
PR	n	32	30	27	30	30	27	30	25	40	30
	μ	60,47	64,16	58,05	68,72	69,2	65,94	65,89	61,06	62,22	53,87
	Θ	36,3	37,77	39,14	34,76	35,87	36,26	38,62	40,66	39,33	40,5
RS	n	12	18	21	20	17	21	21	19	22	28
	μ	63,44	47,02	49,39	41,55	41,4	39,21	29,19	37,78	38,76	51,08
	Θ	40,11	44,35	40,54	39,98	41,17	37,62	29,96	37,28	31,17	37,28
SC	n	12	11	11	8	12	14	16	16	17	16
	μ	77,74	67,82	66,51	80,45	78,55	60,14	52,48	49,44	56,8	47,28
	Θ	35,71	40,63	37,61	22,7	26,7	36,24	37,35	40,97	40,8	37,37
Total	n	56	59	59	58	59	62	67	60	79	74
	μ	64,73	59,61	56,55	60,97	63,09	55,41	51,19	50,59	53,14	51,39
	Θ	39,97	40,58	39,19	37,79	38,11	38,07	38,69	40,28	40,08	38,19

Figura 1. Média e desvio padrão da FDL na subfunção Esporte Rendimento da FDL por estado da região Sul.

Dado que a alocação nas subfunções não segue a regra de soma zero, é possível que os municípios possam fazê-la de forma equilibrada entre todas as subfunções. Nesse caso, cada uma teria 33,33% dos recursos. Variações superiores indicam maior peso à subfunção. Porém, a prioridade alocativa na subfunção pode sDR aferida quando o percentual do gasto supera os 50%. Na média, os municípios do estado do Paraná fizeram gastos na sDR de forma prioritária. No estado de Santa Catarina, em 80% dos cenários houve maior propensão a gastos na sDR. No Rio Grande do Sul, apenas em dois cenários encontramos esse resultado (2005, 2014). Portanto, a propensão por gastos na sDR não é igual entre os estados da região Sul.

A priorização da sDR não colide com o Inciso 2 do Art. 217 da C/88[25]. Não temos informações acerca do gasto municipal na educação física escolar (pagamento de professores, equipamentos e matérias esportivos) para fazer o comparativo. Por outro lado, inexiste norma que impeça esse comportamento dos *policy makers*. Sendo assim, não há por que esboçar qualquer tipo de crítica as preferências alocativas aos municípios. Se pudéssemos compor o quadro do gasto com o que os municípios investem na educação física escolar (ensino fundamental responsabilidade dos municípios) certamente esses valores seriam ainda menores.

Em linhas gerais, podemos afirmar que o gasto na sDR não é algo prioritário dos municípios da região Sul, principalmente quando consideramos apenas aqueles que investiram na FDL. No entanto, quando realizado os investimentos eles tendem a sDR priorizados pelos *polciy makers* na sDR. Ou seja, em boa medida, o investimento na FDL desses municípios pode sDR explicado pela maior propensão de investirem nessa subfunção. Não encontramos também algum indicador que anunciasse aprendizagem institucional ou difusão de política ao longo do período que

imprimisse envolvimento crescente com essa agenda.

A Figura 2 indica que em todos os cenários o maior volume de recursos na FDL foi feito pelo Paraná. Exceto 2 anos (2010 e 2014) os percentuais sempre estiveram superiores a 40%. Exceto em 2011 Santa Catarina obteve o segundo melhor resultado. Considerando que os níveis de adesão se equivalem (tabela 1), o pior desempenho foi do estado do Rio Grande do Sul em termos de recurso investido. Os municípios do Paraná são os que mais investem na sDR e os municípios do Rio Grande do Sul os que menos investem na região Sul.

Não temos parâmetros para avaliar a magnitude do investimento na FDL. Porém, em todos os estados foi possível observar crescimento dos recursos investido na FDL no período. O estoque de crescimento (comparação entre o ano de entrada e o ano de saída) obteve os seguintes resultados: PR (41,58%), RS (59,51%), SC (51,17%). Isso significa que essa agenda pressionou os *policy makers* por mais investimentos ao longo do período.

UF	Unidade	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PR	R$	95,5	125,3	122,4	149,3	135,2	140,7	165,2	181,5	132,4	135,2
	%	41,0	44,5	41,9	41,5	42,8	39,3	40,9	42,7	40,8	38,9
RS	R$	59,8	69,0	83,7	102,9	89,1	100,7	120,3	114,8	89,5	95,4
	%	25,7	24,5	28,7	28,6	28,2	28,2	29,8	27,0	27,6	27,4
SC	R$	77,5	87,4	86,0	108,0	91,4	116,2	118,6	128,7	102,6	117,1
	%	33,3	31,0	29,4	30,0	28,9	32,5	29,4	30,3	31,6	33,7
Total	R$	232,8	281,6	292,2	360,2	315,7	357,7	404,2	425,0	324,5	347,7

Figura 2. Total de recursos investidos na FDL na região Sul (em milhões).

Quando comparamos os resultados alcançados no FDL na região com aqueles apresentados por Castro[3], é possível estabelecer comparação entre as agendas de dois entes federados, União e municípios (Figura 3). De 2005 a 2011 a soma dos recursos liquidados nas transferências para aos municípios para implementarem o Programa Segundo Tempo e Programa Esporte e Lazer da Cidade equivalem a menos de 20% do que os municípios investem na FDL[4].

Esse comportamento do Governo Federal pode estar associado ao maior desenvolvimento econômico e social dos estados da região Sul. Como destaca o Inciso 3 do Artigo 3 da CF/88, a participação da União na distribuição de recursos deve primar por garantir maior equidade na distribuição dos serviços. Isso justificaria a maior participação dos municípios no financiamento da FDL na região.

Recentemente tem sido publicado na literatura especializada a participação dos municípios na oferta de políticas públicas de esporte e de lazer através da análise do gasto na FDL[43-50]. No entanto, a exata dimensão dessa participação pode ser observada realizando análise comparativa de gasto ao que é realizado por outro importante *player* da oferta de políticas públicas de esporte e de lazer, o Governo Federal.

Como podemos observar na Figura 3, parcela importante de recursos destinados à FDL na região Sul é garantida pelo ente local e não pela União. Considerando os níveis de adesão e a quantidade de recurso próprio dos municípios investido na região Sul, é possível afirmar que há uma potente descentralização *bottom-up* em curso das políticas públicas de esporte e de lazer na região. Nenhuma outra política social alcançou esses resultados sem regulação federal[37-39].

Quando comparamos o desempenho dos municípios com o financiamento da sDR com o que o Governo

[4] Utilizamos o dado 2005 a 2011 porque esse é o período que foi possível parear os anos com o estudo de Castro[3]. Para análise foi extraído as transferências do Governo Federal de cada um dos estados ano a ano. Após, também deflacionamos os valores para garantir a mesma medida comparativa. Já na análise da sDR não foi necessária essa operação. Como o governo não tem política de esporte rendimento para descentralizar aos municípios, todo o recurso provém da receita própria.

Federal transferiu aos estados da região Sul para o desenvolvimento de seus dois principais programas (PST e PELC), foi possível observar três resultados muito distintos na análise 2005/2011: (a) no estado do Paraná os recursos dos municípios para a sDR foram entre 42,1% (2007) e 112,5% (2006) do que o Governo Federal investiu no estado; (b) no Rio Grande do Sul o investimento dos municípios na sDR sempre foram menores do que o Governo Federal investiu no estado, confirmando a menor propensão a esse tipo de investimento; (c) em Santa Catarina os valores investidos pelos municípios na sDR sempre foram muito superiores ao que o Governo Federal investiu no PELC e PST. Ou seja, mesmo o investimento na sDR, que é marginal frente ao conjunto dos gastos nas outras subfunções, considerando aqui todos os recursos por subfunção, o resultado permite uma compreensão mais ajustada da participação da União na oferta de seus 2 principais programas da agenda social e do peso do esporte rendimento na agenda dos municípios.

UF	Unidade	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PR	TU*	13,36	13,6	22,8	23,0	18,7	15,8	12,1	-	-	-
	R$	9,8	15,3	9,6	14,5	12,7	13,1	10,2	11,3	8,5	10,1
	%	73,4	112,5	42,1	63,0	67,9	82,9	84,3	-	-	-
RS	TU	9,0	15,2	17,5	31,6	33,8	23,5	24,0	-	-	-
	R$	0,8	1,4	1,3	1,5	1,0	3,9	1,6	2,6	2,0	4,1
	%	8,9	9,2	7,4	4,7	3,0	16,6	6,7	-	-	-
SC	TU	2,9	2,9	4,1	8,4	7,2	4,2	3,2	-	-	-
	R$	9,9	14,4	16,6	14,8	13,2	17,8	18,4	16,2	15,4	16,3
	%	341,4	496,6	404,9	176,2	183,3	423,8	575,0	-	-	-
Total	R$	20,6	31,1	27,6	30,9	26,9	34,8	30,2	30,0	25,9	30,5

Figura 3. Total de recursos investidos na sDR na região Sul, por milhão. * Transferências da União para desenvolvimento do PELC e PST em reais.

Dos resultados apresentados na Figura 3, sobressaem algumas informações importantes. Primeiro, os estados da região Sul têm comportamentos muito distintos no que concerne ao gasto na sDR. Segundo, no estado de Santa Catarina a propensão de investirem na sDR é muito superior ao apresentado pelo Governo Federal para desenvolvimento dos seus programas da área social. Terceiro, no estado do Rio Grande do Sul os investimentos na sDR sempre foram muito menores do que a participação do Governo Federal.

Mesmo considerando os resultados do Paraná e Santa Catarina, os resultados encontrados sinalizam que a agenda de gasto na sDR é marginal na região Sul. Por último, no Paraná os gastos na subfunção sempre foram muito próximos do investido pelo Governo Federal, demonstrando que essa agenda tem elevado valor para os municípios, mas não é superior (exceto em 2006) ao esforço realizado pelo Governo Federal para desenvolvimento de suas políticas sociais.

Conclusões

Os cenários aqui apresentados que expõe diversidade alocativa na subfunção Desporto Rendimento vão ao encontro do que sinaliza a literatura sobre gasto social no federalismo. Souza[51:22] aponta que "[...] os governos subnacionais variam consideravelmente na sua capacidade de implementar políticas e de investir em programas sociais". Nesse sentido, os resultados encontrados da descentralização *bottom-up* do gasto na FDL e na sDR vão na direção do que aponta a literatura sobre descentralização. Com 1.191 autoridades políticas podendo contemplar interesses diversos de forma autônoma, como destaca Almeida[52], outro resultado não seria possível.

Os investimentos na subfunção têm comportamentos muito diferenciado em termos comparativos com o gasto total na FDL e com o investimento do Governo Federal nos estados da região. Porém, a comparação dos resultados da tabela 2 com a Figura 3 revela que para os municípios que investem na subfunção a quantidade de recurso dispendida é muito elevada, explicando, de alguma forma, a Figura 1. Quando os municípios investem na subfunção o fazem de forma prioritária. Não seria irrelevante pensar que é o gasto na subfunção que explica o gasto na FDL para esses casos e não o contrário. Para 35% das adesões à subfunção o investimento foi superior a 90% do total gasto na FDL. Esses municípios reservam alta prioridade ao gasto na subfunção Desporto Rendimento.

Esses resultados apontam para a necessidade da *policy communities* da área de políticas públicas se debruçarem de forma comparativa com os resultados apresentados pelos municípios na descentralização das políticas públicas de esporte e de lazer. Precisamos avançar num melhor detalhamento dos gastos da FDL no Brasil como também fazer análises comparativas entre os entes federados. Outro aspecto que precisamos avançar diz respeito ao resultado prático do gasto: no que é investido esses recursos.

Referências

1. Castro SBE, Scarpin JE, Souza DL. Financiamento público e esporte educacional: uma análise do processo orçamentário do programa "Segundo Tempo" (2004-2011). Motrivivência. 2017; 29(52): 136-156.

2. Athayde PFA. A disputa pelo fundo público no âmbito do financiamento esportivo brasileiro. Revista Brasileira de Ciências do Esporte. 2016; 36.

3. Castro SBE. 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. Licere. 2016; 19(3): 387-388.

4. Castro SBE, Poffo BN, Souza DL. Financiamento do esporte de rendimento no Brasil: programa "Brasil no Esporte de alto rendimento" (2004-2011). Revista Brasileira de Ciência e Movimento. 2016; 24(3): 146-157.

5. Athayde PFA, Mascarenhas F, Salvador E. Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no Governo Lula. Revista Brasileira de Ciências do Esporte. 2015; 37(1): 2-10.

6. Figuerôa KM, Mezzadri FM, Silva MM. Rio 2016 e os legados de esporte e lazer. Licere. 2014; 3(17).

7. Almeida BS, Marchi Júnior W. O financiamento dos programas federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008). Movimento. 2010; 16(4): 73-92.

8. Veronez LFC. O planejamento governamental e o orçamento do setor esportivo. In: XV Congresso Brasileiro De Ciências Do Esporte E II Congresso Internacional De Ciências Do Esporte, 2007, *Anais* ... Recife. 2007.

9. Furtado S, *et al*. O financiamento do esporte em Santa Catarina: o caso do Fundesport e nos anos de 2011 e 2012. Motrivivência. 2016; 28(47): 145-159.

10. Diniz RS, Silva LP. O ICMS esportivo e o financiamento das políticas municipais de esporte em Minas Gerais. Movimento. 2016; 22(4): 1223- 1236.

11. Silva TD, Santana TA, Silva RC. O planejamento e a estrutura financeira das políticas públicas de lazer no estado da Bahia. Coleção Pesquisa em Educação Física, Várzea Paulista. 2015; 14(4): 121-130.

12. Vaz AF. Políticas públicas para o esporte e o lazer em Santa Catarina: reflexões e considerações. Journal of Physical Education. 2001; 12(1): 89-96.

13. Grasso RP, Isayama HF. 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. 2017; 25(1): 151-167.

14. Inácio JH. Políticas públicas direcionadas ao esporte e lazer no município de Balneário Rincão: limites e possibilidades, 2016.

15. Venturim LF, Borges CNF, Silva DS. Estratégias de gestão pública na prefeitura de Vitória/ES? O PELC e a intersetorialidade das ações. Licere. 2013; 16(4): 1-38.

16. Ribeiro OCF. Um estudo das políticas públicas de lazer de Brotas/SP. Licere. 2013; 16(3).

17. Miguel RG, Starepravo FA. Análise das Políticas Públicas de Esporte e Lazer de Guarapuava-PR. 1º Encontro Da Alesde - Esporte na América Latina: atualidade e perspectivas. Curitiba, 2008.

18. Mezzadri FM, *et al*. Políticas públicas para o esporte e lazer nas cidades do estado do Paraná. Esporte e lazer: subsídios para o desenvolvimento e a gestão de políticas públicas. São Paulo: Manole; 2006. p. 43-60.

19. Borges CNF, Tonini GT. O incentivo ao esporte de alto rendimento como política pública: influências recíprocas entre cidade e esporte. Revista Brasileira de Ciências do Esporte. 2011; 34(2).

20. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 abr. 1999. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/siope/leis/P42_MPOG_14-041999.pdf>. [2018 fev. 20].

21. Souza C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1998. Revista Sociologia e Política. 2005; 24: 105-121.

22. Arretche M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. Revista de Sociologia e Política. 2005; 24(1): 69-85.

23. Arretche M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais. 1996; 11(31): 44-66.

24. Starepravo FA. Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil: aproximações, intersecções, rupturas e distanciamentos entre os subcampos político/burocrático e científico/acadêmico. [Tese de Doutorado]. Curitiba: Departamento de Educação Física, Universidade Federal do Paraná; 2011.

25. Brasil. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p, 1988.

26. Santos ES, Freitas AL. C. O direito ao desporto: justiça social e políticas públicas. Direitos Fundamentais & Justiça. 2015; 9: 139-157.

27. Capella ACN. Perspectivas Te ricas sobre o Processo de Formula o de políticas públicas. BIB. 2006; 61: 25-52

28. Faria CAP. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2006.

29. Souza C. Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo, 2002.

30. Souza C. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2006.

31. Secchi L. Ciclo de políticas públicas. In: Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

32. Bueno L. Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil: aplicação da *Advocacy Coalition Framework*. In: Santos ES, Leiro ACR. Políticas Públicas de Esporte e de Lazer: diálogos. Petrolina: UNIVASF, 2015. p. 17-47.

33. Bueno L. Políticas Públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento. [Tese de Doutorado]. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas; 2008.

34. Silva TD, Couto MAS, Santos MLA. Analysis of the administrative structure and financial sport in IPIAU-BA county. Podium: Sport, Leisure and Tourism Review. 2014; 3(3): 77-88.

35. Starepravo FA, Mezzadri FM. A estrutura dos projetos de esporte e lazer nos municípios de Piraquara, São José dos Pinhais e araucária. In: 1º Encontro Da Alesde, Curitiba, 2008.

36. Brasil. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964: estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da união, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal: Legislação complementar: Índice remissivo. Atlas, 2003.

37. Arretche M. O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes. [Tese de Doutorado]. Campinas, SP: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas; 1998.

38. Rodriguez V *et al*. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. Cadernos Cedes, 2001.

39. Bodstein R. Atenção básica na agenda da saúde. Ciência & Saúde Coletiva. 2002; 7(3).

40. Arretche M, Vazquez D, Gomes S. Descentralização e autonomia: deslocando os termos do debate. In. Lavalle AG. (org) O Horizonte da política - Questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: UNESP; 2012.

41. Zahariadis N. The multiple streams framework. Structure, limitations, prospects. In: Sbatier P. (org.) Theories of the policy process. Cambridge, MA: Westriew Press, 2007. p. 65-91.

42. Arretche M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? Dados. 2010; 53(3): 587-620.

43. Santos ES, Milani FG, Reverdito RS, Starepravo FA. O financiamento do esporte e do lazer pelos municípios do estado do Mato Grosso de 2005 a 2008. Revista Licere. 2019; 22: 49-69.

44. Santos ES, Starepravo FA, Hirata E. Perfil das prefeituras que descentralizaram o PELC de 2003 a 2012. Revista Licere. 2018; 21: 71-88.

45. Santos ES, Canan F, Starepravo FA. Investimentos na função desporto e lazer por parte dos municípios da Bahia de 2002 a 2011. Journal of Physical Education. 2018; 29: 2-10.

46. Santos ES, Santos AG. Participação dos municípios do estado do Espírito Santo nos gastos da Função Desporto e Lazer. Revista Conexões. 2018; 16.

47. Santos ES, Starepravo FA, Canan F. Evolução das despesas da função desporto e lazer (FDL) dos municípios do estado do Piauí de 2003 a 2011. Revista Motrivivência. 2018; 30: 20-33.

48. Santos ES. Gasto na Função Desporto e Lazer pelos municípios do estado do Maranhão. Revista intercontinental de gestão desportiva. 2018; 8: 138-150.

49. Santos ES, Starepravo FA. Political-Administrative Structure of Municipal Governments in Piauí and Investment in Sport and Leisure. Revista Licere. 2018; 21: 166-183.

50. Santos ES, Hirata E. Investimento na função desporto e lazer por níveis de índice de desenvolvimento humano. Caderno de educação física. 2017; 15: 49-55.

51. Souza C, Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. Dados. 2001; 44(3): 513-560.

52. Almeida MHT. Recentralizando a federação? Revista Sociologia e Política, Curitiba. 2005; 24: 29-40.