

PARTICIPAÇÃO DAS CAPITAIS DOS ESTADOS BRASILEIROS NO FINANCIAMENTO DO ESPORTE E DO LAZER

PARTICIPACIÓN DE LAS CAPITALES DE LOS ESTADOS BRASILEÑOS EN LA FINANCIACIÓN DEL DEPORTE Y EL OCIO

PARTICIPATION OF BRAZILIAN STATE CAPITALS IN THE FUNDING OF SPORT AND LEISURE

Edmilson Santos dos Santos¹

Maria José Carvalho²

Flávia Bastos³

Fernando Augusto Starepravo⁴

¹ Doutorado. Universidade Federal do Vale do São Francisco, Petrolina, Brasil.
Email: edmilson.santos@univasf.edu.br

ORCID: 0000-0003-3805-2319

² Doutorado. Faculdade de Desporto da Universidade do Porto, Porto,
Portugal. Email: mjc@fade.up.pt

ORCID: 0000-0002-4975-0115

³ Doutor. Professora Associada da Escola de Educação Física e Esporte,
Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil. Email: flaviacb@usp.br

ORCID: 0000-0002-6859-0188

⁴ Doutor. Professor Associado, Universidade Estadual de Maringá, Maringá,
Brasil. Email: fastarepravo@uem.br

ORCID: 0000-0002-1655-998X

Como referenciar

dos Santos, E. S., Carvalho, M. J., Bastos, F., & Starepravo, F. A. (2020). Participação das capitais dos Estados brasileiros no financiamento do esporte e do lazer. *Educación Física y Deporte*, 39(2), 61-82. <https://doi.org/10.17533/udea.efyd.v39n2a04>

© Autores.



Esta obra está licenciada sob a licença Creative Commons Atribuição-
NãoComercial-Compartilhalgual 4.0.

RESUMO

Problema: as capitais dos Estados brasileiros apresentam as melhores condições para experimentarem a autonomia política garantida pela Constituição, pois mostram uma dinâmica econômica diferenciada. **Objetivo:** analisar os investimentos das capitais brasileiras na Função Desporto e Lazer (FDL) de 2002 a 2011 através das variáveis: tempo de adesão, volume de gasto, percentual da receita e gasto *per capita*. **Método:** o presente estudo caracteriza-se por ser descritivo de cunho exploratório, as informações foram capturadas diretamente do *website* do Tesouro Nacional. Ali foi possível perceber um comportamento regional na capacidade de gasto das capitais. **Resultados:** os Estados das regiões Sul e Sudeste apresentam condições muito mais favoráveis para garantirem a adesão, o volume de investimento e o percentual da receita comprometida com a Função Desporto e Lazer (FDL). Desconhecemos os motivos que levam a esse comportamento. Nesse sentido, uma segunda geração de investigação deve ser capaz de identificar as variáveis que ajudam a produzir esse resultado.

PALAVRAS-CHAVE: financiamento, políticas públicas, esporte, lazer, descentralização.

RESUMEN

Problema: las capitales de estado brasileñas presentan las mejores condiciones para experimentar la autonomía política garantizada por la constitución, ya que exhiben dinámicas económicas diferenciadas. **Objetivo:** analizar las inversiones de las capitales brasileñas en la Función Deporte y Ocio de 2002 a 2011, de acuerdo con las variables: tiempo de adhesión, volumen de gasto, porcentaje de ingresos y gasto per cápita. **Método:** estudio de naturaleza exploratoria. La información se recopiló del sitio web del Tesoro Nacional, y fue posible percibir un comportamiento regional en la capacidad de gasto de las capitales. **Resultados:** los estados de las regiones sur y sudeste presentan condiciones mucho más favorables para garantizar el cumplimiento, el volumen de inversión y el porcentaje de ingresos comprometidos con la Función deporte y Ocio, aunque no se saben las razones que conducen a este comportamiento. En este sentido, una segunda generación de investigación debería poder identificar las variables que ayudan a producir este resultado.

PALABRAS CLAVE: financiación, políticas públicas, deporte, ocio, descentralización.

ABSTRACT

Problem: The Brazilian state capitals present the best conditions to experience political autonomy, guaranteed by the constitution, since they exhibit differentiated economic dynamics. **Objective:** To analyze the investments of Brazilian capitals in the Sport and Leisure Function from 2002 to 2011, according to the variables: time of adhesion, volume of expenditure, percentage of revenue and per capita expenditure. **Method:** Study of exploratory nature. The information was collected from the National Treasure website, and it was possible to perceive a regional behavior in the spending capacity of the capitals. **Results:** The states from the South and Southeast regions present much more favorable conditions to ensure adherence, investment volume, and the percentage of revenue committed to the Sports and Leisure Function. Although the reasons that lead to this behavior are unknown. In this sense, a second generation of research should be able to identify the variables that help produce this result.

KEYWORDS: Funding, public policies, sport, leisure, decentralization.

INTRODUÇÃO

A federação brasileira é composta por três entes federados, a União e dois níveis subnacionais, os governos estaduais (26) juntamente com o Distrito Federal e os municípios (5.570). Todos os entes possuem instrumentos fiscais à sua disposição para promover o gasto público conforme os interesses políticos que cercam a escolha dos governantes.

Quanto ao ente municipal, destacam-se as 26 capitais brasileiras que concentram parcela importante dos recursos fiscais, econômicos, sociais e políticos dos estados. São nas capitais que estão instalados os poderes executivo, legislativo e judiciário dos estados. Portanto, elas são o centro político onde as principais decisões dos níveis de governo subnacionais são tomadas.

Por conta de terem elevado grau de urbanização, esses municípios conseguem responder de forma mais eficiente a arrecadação de seus tributos, permitindo maior autonomia decisória (Moraes, 2006). As 26 capitais dos estados brasileiros representam 0,47% das cidades e concentram 22,49% da população, conforme o último censo, em 2010 (IBGE, 2010).

Em 2011, as capitais estaduais foram responsáveis por 31,51% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Dessas, apenas Florianópolis não representa o maior PIB de seu estado, Santa Catarina. Portanto, nessas cidades encontramos dinâmica econômica que propulsiona o desenvolvimento das cidades. Outro detalhe marcante do desenvolvimento brasileiro é a concentração de parcela importante de seus recursos financeiros nas regiões Sul e Sudeste. As 7 capitais das regiões Sul e Sudeste respondem por 71,36% do PIB das capitais (ano referência 2011). Como pudemos perceber, mesmo entre as capitais há um viés concentrador de recursos que contribui sobremaneira à desigualdade brasileira (IBGE, 2012).

Do ponto de vista político, as capitais são marcadas por forte alternância de poder, apenas Teresina, no Piauí, manteve

o mesmo partido no poder durante as 3 eleições do período aqui analisado (2000, 2004, 2008). Ou seja, a competição política nesses grandes centros urbanos é acirrada, o que permite a população experimentar diferentes projetos políticos. O partido que mais elegeu prefeituras foi o Partido dos Trabalhadores (n = 21), mesmo partido do Presidente da República em todo o período (2003/2008).

A plataforma de composição das receitas municipais é bastante variada e descentralizada, sendo que a descentralização aumentou a participação dos municípios na arrecadação tributária (Zuccolotto, Ribeiro & Abrantes, 2009). Três instrumentos fiscais têm maior peso na composição da receita dos municípios. Dois desses são transferências de entes superiores (estados, devolutiva; União, redistributiva) regulados pela Constituição Federal de 1988. Portanto, atualmente são transferências obrigatórias e estão distantes das barganhas políticas.

No âmbito estadual há o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), sua principal característica compreende taxar os serviços e sua regulação é de responsabilidade do governo dos estados. O ICMS é devolutivo, ele devolve para cada município um percentual do total arrecadado dentro de sua jurisdição.

No nível da União existe o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), trata-se de um fundo formado por diferentes fontes de financiamento, regulado pelo governo federal. Sua distribuição segue o regramento determinado pela Constituição que redistribui os recursos de forma a premiar os municípios vulneráveis, com vistas a suprir parte das desigualdades regionais. Seu viés redistributivo acaba tendo menor peso nos orçamentos das capitais, pois elas possuem outros instrumentos de política fiscal que garante recursos à sua agenda política.

A política fiscal à disposição dos municípios permite que essa esfera de governo regule três impostos municipais. O principal instrumento de arrecadação fiscal dos municípios é o Imposto

Predial e Territorial Urbano (IPTU), fortemente dependente da taxa de urbanização (Afonso & Araújo, 2000). Quanto maior for a concentração populacional nesse grande centro urbano, maior será a arrecadação. O Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) é resultado da dinâmica econômica da cidade que tem nas capitais seu principal centro. Já o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) possui menor impacto. Dadas as características econômicas e urbanas das capitais, elas são fortemente impactadas por essas condições, garantindo condições muito diferenciadas de oferta de políticas públicas (Marengo, Strohschoen & Joner, 2016). Considerando que elas não estão distribuídas de forma igualitária entre as capitais, as disparidades fiscais se mantêm presentes nessa realidade (Prado, 2001).

Diferentemente do ICMS e do FPM, os impostos municipais são resultados de políticas fiscais traçadas pelos próprios *policy decision makers*. Eles podem alargar a cobrança de forma a ter recursos financeiros para imprimir suas agendas políticas. Em seus estados, por concentrarem a maior parte do PIB, esse viés econômico garante condições diferenciadas à promoção de políticas públicas de esporte e de lazer. No entanto, como revelam Widdop, King, Parnell, Cutts e Millward (2018), analisando o financiamento das políticas de esporte na Inglaterra, as restrições orçamentárias, por conta das crises fiscais, tendem a pressionar para baixo os investimentos em políticas públicas de esporte e de lazer.

A análise da participação dos municípios no financiamento do esporte e do lazer no Brasil de forma comparada tem sido pouco explorada pela literatura. As pesquisas existentes procuram analisar as políticas públicas sem dar ênfase ao orçamento e numa escala menor, como os trabalhos de Azevedo (2015), Bankoff e Zamai (2011), Mertins, Myskiw e Sanfelice (2016), Santos (2016), e Terra, Imênes e Pacheco (2011). A utilização do financiamento como objeto de análise foi explorada de forma comparativa nos municípios da Bahia (Santos, Canan & Sta-

repravo, 2018), do Piauí (Santos & Starepravo, 2018), do Maranhão (Santos, 2018), do Espírito Santo (Santos & Santos, 2018), do Mato Grosso (Santos, Milani, Reverdito & Starepravo, 2019), do Acre, do Amapá, de Rondônia e de Roraima (Santos, Carvalho & Froes, 2019) e Pernambuco (Santos, Menezes & Lima, 2019).

Considerando a dinâmica econômica e populacional das capitais, elas concentrarem, em cada um dos estados, a maior parte da receita corrente dos municípios (Marenco, Strohschoen & Joner, 2016; Speroto, 2001). Esse fator as coloca em condições diferenciadas à oferta de políticas públicas, à medida que a arrecadação impacta na capacidade de gasto. Portanto, são os municípios brasileiros, comparativamente aos demais, com melhores condições à oferta de políticas públicas de esporte.

Nesse sentido, o presente trabalho busca analisar de forma comparativa o gasto nas políticas públicas de esporte e de lazer de todas as capitais brasileiras de 2002 a 2011 por meio da análise da Unidade de Gasto responsável por aferir esse investimento, a Função Desporto e Lazer (FDL). As questões de pesquisa objetivaram conhecer: (a) quais os níveis de adesão das capitais com a FDL; (b) qual o volume de recursos gasto na FDL e sua variação ao longo do tempo; (c) qual o comprometimento da Receita Corrente com os gastos na FDL; (d) qual o comportamento de gasto *per capita*.

METODOLOGIA

As funções orçamentárias são o maior nível de agregação dos gastos públicos, elas ajudam a classificar as despesas. A FDL agrega gastos realizados no esporte e no lazer. Ela está organizada de forma a contemplar gastos em quatro áreas de atuação governamental, chamadas de subfunções. A especificidade da ação orienta a classificação do gasto nas subfunções: Desporto

Comunitário, Desporto de Rendimento, Lazer, e Outras Subfunções do Desporto e Lazer. As subfunções somente têm seus valores publicados a partir de 2005, por isso não serão detalhadas no estudo.

As informações referentes à FDL (valores liquidados) e a Receita Corrente das prefeituras foram capturadas diretamente do site do Tesouro Nacional (2020), nos dados referentes às contas anuais no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Seguimos o seguinte percurso para cada ano no site do Tesouro Nacional: FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios > Consulta Municípios de Capitais > Tabela I: Receitas, e Tabela II: Despesas para cada ano de análise. Para análise per capita foi utilizada a projeção da população publicada para cada ano na Receita.

Através da estatística descritiva identificou-se os percentuais, as médias e o dimensionamento das variações dos investimentos na FDL. Os valores envolvidos no gasto da FDL foram corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) com intuito de permitir comparações fiscais ao longo do período, tendo como ano base, 2002.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) garantiu em seu artigo 217 o direito ao esporte a todos os cidadãos. No entanto, não houve regulação dessa matéria de forma a romper os entraves institucionais impostos pela própria constituição para tornar essa realidade efetiva. O tema do esporte não entrou no rol de competências exclusivas (Art. 30) ou comuns dos municípios (Art. 23). Ou seja, a própria constituição possibilitou margem à inação dos municípios nesta matéria ao não estabelecer o esporte como uma de suas competências (Assembleia Nacional Constituinte, 1988).

Porém, mesmo não sendo uma área que existam constrangimentos institucionais no âmbito da federação, a maioria das capitais realizou gastos na FDL no período. Apenas 5 capitais, em alguns períodos, não realizaram adesão ao gasto na FDL: Rio Branco (2002 a 2005; 2010 a 2011), Manaus (2004), Salvador (2002 a 2004), Cuiabá (2006 a 2008), Aracaju (2002 a 2005). Todas as cidades são das regiões de menor desenvolvimento econômico e social: Centro-Oeste, Nordeste e Norte. Portanto, esse aspecto pode estar associado a maior ou menor capacidade fiscal dos municípios (Abrucio & Couto, 1996). As capitais das regiões Sul e Sudeste garantiram investimentos em todo o período. Portanto, a não adesão pode ser discriminada regionalmente.

Considerando que o FDL não capta os recursos investidos no desenvolvimento do esporte na escola, não é possível aludir, a partir da adesão à FDL, o cumprimento ou não do Art. 217 da CF/88. O direito ao esporte não estabelece qual manifestação deve ou não ser apoiada (Santos & Freitas, 2015), apenas aponta, em lei ordinária, a necessidade de se priorizar o esporte que é praticado no interior das escolas. Considerando o compromisso de todas as capitais com a oferta do ensino fundamental, é possível afirmar que essa dimensão do esporte, prevista nos Parâmetros Curriculares Nacionais da área (Secretaria de Educação Fundamental, 1997), está presente em todas as capitais.

A despeito dos incentivos do federalismo à matéria em direção à inação, 21 (80,8%) capitais garantiram gastos na FDL durante todo o período. Essa realidade indica que as prefeituras das capitais sofrem pressões importantes por parte da sua comunidade ou dos *stakeholders* para manterem essa agenda. Portanto, a maioria das capitais (por motivos ainda desconhecidos) segue um comportamento distinto da não adesão.

Como revela a tabela 1, tanto o gasto total na FDL, como sua variação ao longo do período, demonstra que há diversidade de comportamentos alocativos entre as capitais brasileiras. Nenhuma capital experimentou período só de crescimento ou

de queda do volume de recurso destinado à FDL. Entre as capitais (n=23) que alocaram recursos no primeiro e último ano da série, apenas 21,74% (n=5) não garantiram crescimento no gasto na FDL. Esse comportamento variou e experimentou resultados que vão (variação positiva) de 31,14% (Porto Alegre/RS) a 1.705,81% (Fortaleza).

Tabela 1. Gasto das capitais brasileiras (por Unidade da Federação) na FDL (em milhões) sua variação (%) ao longo do período

UF	FDL	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PR	R\$	6,38	6,60	6,85	7,78	8,86	12,87	11,50	12,80	12,23	22,44
	Var.		3,5	3,8	13,6	13,9	45,2	-10,6	11,3	-4,5	83,5
RS	R\$	6,71	7,11	6,34	6,31	7,48	8,40	8,64	8,21	8,72	8,80
	Var.		6,0	-10,9	-0,4	18,6	12,2	2,9	-5,0	6,2	0,9
SC	R\$	3,07	3,22	3,15	2,25	2,03	2,25	3,08	3,39	3,26	2,96
	Var.		4,7	-2,2	-28,4	-9,8	10,5	37,1	10,1	-3,8	-9,3
ES	R\$	3,48	2,81	3,22	4,36	7,65	22,99	8,94	9,01	5,00	4,85
	Var.		-19,1	14,5	35,4	75,4	200,4	-61,1	0,8	-44,5	-3,0
MG	R\$	5,37	5,47	7,61	8,03	9,44	8,80	14,13	9,45	12,95	15,92
	Var.		1,8	39,1	5,5	17,5	-6,8	60,6	-33,1	37,0	22,9
RJ	R\$	83,79	111,6	115,9	94,57	268,9	238,2	26,75	16,90	20,91	18,96
	Var.		33,1	3,9	-18,4	184,3	-11,4	-88,8	-36,8	23,8	-9,3
SP	R\$	76,88	79,19	44,42	37,94	65,09	104,5	140,5	109,1	166,8	175,9
	Var.		3,0	-43,9	-14,6	71,6	60,5	34,5	-22,4	52,9	5,5
GO	R\$	4,62	3,76	2,53	3,74	4,73	3,22	4,47	3,86	1,78	13,23
	Var.		-18,6	-32,8	47,9	26,6	-32,0	39,0	-13,5	-53,9	643,6
MS	R\$	3,07	2,65	4,02	2,11	3,30	6,45	6,15	6,77	7,57	5,68
	Var.		-13,8	51,8	-47,5	56,0	95,8	-4,6	10,1	11,8	-24,9
MT	R\$	2,18	0,31	0,35	0,55	0,00	0,00	0,00	0,91	0,57	3,92
	Var.		-85,8	12,9	56,7	-100				-36,9	586,2
AL	R\$	0,17	0,25	0,41	0,50	2,10	0,30	0,87	0,88	0,51	0,16
	Var.		47,9	66,5	22,4	317,7	-85,8	189,7	1,9	-42,3	-67,9
BA	R\$	0,00	0,00	0,00	0,14	0,66	0,72	0,56	0,85	2,23	0,27
	Var.					369,1	8,9	-21,4	50,3	163,1	-87,8
CE	R\$	1,25	1,53	2,82	1,04	2,42	4,77	4,81	5,16	30,34	22,49
	Var.		23,1	83,9	-63,0	132,6	96,9	0,8	7,2	488,2	-25,9

UF	FDL	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
MA	R\$	4,61	1,71	2,25	4,16	3,17	2,99	2,55	4,39	5,99	8,21
	Var.		-62,9	31,2	85,3	-23,8	-5,8	-14,7	72,3	36,2	37,0
PB	R\$	0,58	0,46	0,14	0,62	1,55	0,60	0,89	1,99	4,55	2,94
	Var.		-21,7	-69,3	339,5	150,9	-61,5	48,2	124,7	128,6	-35,6
PE	R\$	1,89	2,24	2,98	2,75	2,51	2,05	2,07	1,77	2,49	3,29
	Var.		18,3	32,9	-7,7	-8,6	-18,2	0,9	-14,5	40,9	32,0
PI	R\$	0,31	1,60	0,42	1,80	1,77	3,55	3,62	2,86	3,38	1,78
	Var.		422,0	-73,6	325,3	-1,4	100,3	2,0	-20,9	18,1	-47,2
RN	R\$	5,24	4,97	4,06	1,99	7,97	21,79	17,22	3,78	5,01	5,08
	Var.		-5,1	-18,2	-51,0	300,6	173,2	-21,0	-78,0	32,3	1,5
SE	R\$	0,00	0,00	0,00	0,00	0,23	0,24	2,15	0,88	2,10	0,99
	Var.						3,1	798,5	-59,3	139,8	-53,0
AC	R\$	0,00	0,00	0,00	0,00	0,11	0,10	0,27	0,35	0,00	0,00
	Var.						-9,2	166,1	28,8	-100	
AM	R\$	6,69	2,67	0,00	0,11	0,09	0,15	0,36	0,35	0,01	6,69
	Var.		-60,1	-100		-20,2	72,7	141,7	-1,1	-98,6	
AP	R\$	0,07	0,07	0,05	0,11	0,56	0,48	0,15	0,38	0,34	0,61
	Var.		5,9	-34,3	132,2	418,7	-13,9	-68,3	147,1	-10,5	78,1
PA	R\$	0,50	0,66	0,81	0,60	0,01	0,19	0,00	15,37	8,92	5,56
	Var.		31,8	23,2	-26,4	-98,4	*	-99,7		-41,9	-37,6
RO	R\$	1,09	0,31	0,07	0,72	1,42	1,57	1,14	3,17	1,19	3,39
	Var.		-72,0	-76,3	895,3	96,6	10,6	-27,7	179,0	-62,4	184,4
RR	R\$	10,52	0,13	10,27	5,78	0,01	0,69	5,33	2,98	0,03	2,63
	Var.		-98,8	8045,5	-43,8	-99,9	**	669,8	-44,0	-98,8	***
TO	R\$	0,28	0,30	0,23	0,32	0,43	2,72	2,82	3,28	3,07	0,63
	Var.		6,9	-22,9	34,8	36,8	529,2	3,6	16,3	-6,4	-79,5

Fonte: Dados da pesquisa. *1800, ** 6800, ***8667. Estados: AC=Acre, AL=Alagoas, AP=Amapá, AM=Amazonas, BA=Bahia, CE=Ceará, ES=Espírito Santo, GO=Goiás, MA=Maranhão, MT=Mato Grosso, MS=Mato Grosso do Sul, MG=Minas Gerais, PA=Pará, PB=Paraíba, PR=Paraná, PE=Pernambuco, PI=Piauí, RJ=Rio de Janeiro, RN=Rio Grande do Norte, RS=Rio Grande do Sul, RO=Rondônia, RR=Roraima, SC=Santa Catarina, SP=São Paulo, SE=Sergipe, TO=Tocantins.

Mesmo considerando os diferentes comportamentos alocativos das capitais ao longo do tempo, algumas cidades parecem ter maiores dificuldades na garantia da agenda. São os casos

do Rio de Janeiro (RJ), Goiânia (GO), Florianópolis (SC), Natal (RN), Manaus (AM), Belém (PA) e Boa Vista (RR) que tiveram variação negativa (investimento menor que o ano anterior) em 5 cenários. Outras 6 capitais também tiveram variação negativa: Florianópolis (-3,7%), Rio de Janeiro (-77,4%), Maceió (-2,2%), Natal (-2,9%), Manaus (-92,9%), Boa Vista (-74,9%)], porém apenas em 2 anos, demonstrando maior consistência na agenda de gasto na FDL.

Apesar de ocorrer picos de crescimento da arrecadação tributária no Brasil durante o período, diferentes capitais experimentaram variação negativa. Esse aspecto acrescenta outras variáveis intervenientes no maior ou menor nível de investimento na FDL. Os três últimos anos foram os piores do período, em 2009, n=11 (40,74%) tiveram retração do investimento em relação ao ano anterior, em 2010, n=13 (48,15%) e em 2011, n=12 (44,44%).

O percentual de comprometido da Receita Corrente com a FDL também variou entre as capitais e durante o período, como pode ser observado na tabela 2. Na região Sul (1), os percentuais variaram de 0,35% a 1,09%. Porto Alegre (RS) foi a capital que teve a menor variação entre o menor e o maior percentual, demonstrando certa consistência ao longo do tempo da política de gasto na FDL. A cidade que apresentou a maior variação foi Florianópolis (SC), diferença de 0,59 pontos percentuais (pp).

Tabela 2. Percentual da Receita Corrente com gasto na FDL das capitais brasileiras (por Unidade da Federação)

Região	UF	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	PR	0,35	0,36	0,35	0,40	0,41	0,54	0,47	0,50	0,46	0,79
	RS	0,43	0,43	0,40	0,38	0,44	0,46	0,43	0,40	0,41	0,38
	SC	1,09	1,05	0,93	0,64	0,50	0,52	0,65	0,65	0,57	0,50
2	ES	0,87	0,68	0,66	0,77	1,22	3,20	1,13	1,25	0,66	0,59
	MG	0,29	0,28	0,35	0,34	0,40	0,34	0,48	0,31	0,40	0,44
	RJ	1,35	1,80	1,76	1,50	4,11	3,31	0,37	0,23	0,24	0,21
	SP	0,80	0,80	0,40	0,32	0,48	0,70	0,86	0,67	0,94	0,93

Região	UF	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
3	GO	0,54	0,45	0,25	0,35	0,44	0,27	0,33	0,28	0,12	0,83
	MS	0,66	0,50	0,68	0,32	0,45	0,83	0,67	0,71	0,74	0,49
	MT	0,65	0,09	0,09	0,13	-	-	-	0,17	0,10	0,59
4	AL	0,04	0,06	0,10	0,11	0,40	0,05	0,13	0,13	0,07	0,02
	BA	-	-	-	0,01	0,05	0,04	0,03	0,05	0,11	0,01
	CE	0,10	0,12	0,21	0,07	0,15	0,29	0,24	0,26	1,41	0,95
	MA	0,84	0,32	0,37	0,61	0,43	0,37	0,27	0,44	0,61	0,71
	PB	0,22	0,13	0,04	0,13	0,32	0,12	0,14	0,28	0,62	0,37
	PE	0,20	0,24	0,26	0,23	0,19	0,15	0,14	0,11	0,15	0,19
	PI	0,08	0,42	0,10	0,37	0,31	0,59	0,53	0,39	0,42	0,20
	RN	1,27	1,20	0,84	0,38	1,36	3,47	2,23	0,53	0,66	0,61
	SE	-	-	-	-	0,06	0,06	0,42	0,17	0,38	0,16
	5	AC	-	-	-	-	0,05	0,04	0,10	0,14	-
AM		0,83	0,33	0,00	0,01	0,01	0,01	0,03	0,03	0,00	0,03
AP		0,05	0,06	0,03	0,07	0,29	0,23	0,06	0,15	0,13	0,22
PA		0,08	0,10	0,11	0,08	0,00	0,02	0,00	1,55	0,81	0,49
RO		0,57	0,16	0,03	0,33	0,58	0,58	0,38	0,87	0,27	0,67
RR		7,77	0,08	6,53	2,75	0,00	0,23	1,97	0,85	0,01	0,91
TO		0,18	0,18	0,12	0,15	0,18	1,05	0,97	1,15	1,04	0,19

Fonte: Dados da pesquisa. Regiões: 1 (Sul), 2 (Sudeste), 3 (Centro-Oeste), 4 (Nordeste), 5 (Norte). Estados: AC=Acre, AL=Alagoas, AP=Amapá, AM=Amazonas, BA=Bahia, CE=Ceará, ES=Espírito Santo, GO=Goiás, MA=Maranhão, MT=Mato Grosso, MS=Mato Grosso do Sul, MG=Minas Gerais, PA=Pará, PB=Paraíba, PR=Paraná, PE=Pernambuco, PI=Piauí, RJ=Rio de Janeiro, RN=Rio Grande do Norte, RS=Rio Grande do Sul, RO=Rondônia, RR=Roraima, SC=Santa Catarina, SP=São Paulo, SE=Sergipe, TO=Tocantins.

Entre as capitais da região Sudeste (2), a menor variação foi em Belo Horizonte (MG), 0,2; maior variação foi na cidade do Rio de Janeiro (RJ), 2,61. Por outro lado, a cidade do Rio de Janeiro está entre as 8 que conseguiram percentuais acima de 1%, alcançados em 60% do período. Na Região Centro-Oeste (3) nenhuma capital conseguiu garantir percentuais acima de 1%. A diferença entre o percentual mínimo e máximo de comprometimento da receita é pequena nessa região, variou entre 0,51 (Campo Grande, MS) e 0,71 (Goiânia, GO). Na Região Nordeste (4) há maior variação entre os valores mínimos e máximos

entre as capitais, demonstrando elevada diversidade de comportamento alocativo. Salvador (BA) apresentou a menor variação (0,1), e Natal (RN) a maior (3,09). Na Região Norte a disparidade apresentou-se mais elevada, Boa Vista (RR) apresentou maior distensão (7,76) e Rio Branco (AC) a menor (0,1).

As Conferências Nacionais de Esporte, construídas para elaborar com a sociedade as principais diretrizes do esporte no Brasil, diante da falta de padrões de gastos na FDL, buscou indicar a vinculação do gasto a algum parâmetro de receita. O primeiro ponto nos remete a tentativa de vinculação de gasto para uma dada receita em área em que há constrangimentos no âmbito da federação à inação. Em agendas que não há obrigatoriedade na implementação de políticas, não há como fixar percentuais de gasto mínimo. O segundo, considerando que esse nível de vinculação necessita passar pelo Congresso Nacional, nos faltam elementos para identificar a viabilidade do tema na agenda legislativa e da existência de atores dispostos a colocar essa agenda em movimento nesta arena.

Em todos os cenários da tabela 3 é possível perceber variação anual do gasto que mesclam períodos de crescimento com períodos de queda. Esse resultado é perfeitamente compatível com o que se espera dos gastos discricionários no federalismo brasileiro, a liberdade alocativa produz diferentes prioridades de investimentos. Não há uma tendência clara para nenhuma das capitais. No entanto, quando identificamos os gastos per capita abaixo da mediana (R\$ 3,38) foi possível constatar que:

- a) Todas as capitais da Região Sul (1) alcançaram valores per capita superior à mediana.
- b) Somente 2 capitais na Região Sudeste apresentaram valores menores, Belo Horizonte (BH) e Rio de Janeiro (RJ). A primeira em 3 cenários (2002 a 2004) e a segunda em 2 (2010 a 2011).

- c) Na Região Centro-Oeste (3) todas as capitais apresentaram valores inferiores à mediana. Campo Grande (MS) apenas em um cenário (2005) e as outras duas capitais em 50% do período.
- d) Três capitais da Região Nordeste apresentaram valores menores que a mediana em todo o período, Maceió (AL), Salvador (BA) e Recife (PE). Natal (RN) obteve valores superiores em 90% do período. As outras capitais mesclaram o comportamento.
- e) Na Região Norte (5) apenas Rio Branco (AC) e Macapá (AP) tiveram valores menores que a mediana em todo o período e Manaus (AM) em 90% dele. E nenhuma capital da região obteve valores superiores à mediana em todo o período.
- f) Em 14,10% (n=34) dos dez anos nas 26 capitais o valor per capita foi superior à R\$ 10,00. Na Região Sul e Centro-Oeste apenas uma capital cada em um ano, Curitiba (PR) e Goiânia (GO). Na região Sudeste o contraste também é elevado. Em Vitória (ES) apenas em 2003 que o valor foi abaixo deste. O Rio de Janeiro (RJ) obteve o segundo melhor resultado alcançando esse valor em 60% do período. Apenas Belo Horizonte (MG) não conseguiu alcançar R\$ 10,00 per capita em nenhum ano. Na Região Nordeste apenas duas capitais e quatro anos, Fortaleza (CE) e Natal (RN). Enquanto essas regiões apresentaram seis anos com valor per capita superior a R\$ 10,00, a Região Norte com menos municípios que a soma dessas três outras regiões, apresentou valores superiores à mediana por dez anos para 3 capitais, Belém (PA), Boa Vista (RR) e Palmas (TO). Boa Vista se destaca alcançando valores superiores à R\$ 10,00 em 50% dos anos e Palmas em 40%.

Tabela 3. Gasto na FDL per capita (R\$) das capitais brasileiras
(por Unidade da Federação)

Região	UF	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	PR	3,88	3,95	3,97	4,43	4,96	7,16	6,29	6,91	6,98	12,71
	RS	4,85	5,10	4,47	4,41	5,19	5,91	6,04	5,72	6,19	6,22
	SC	8,52	8,72	8,13	5,68	5,00	5,67	7,66	8,32	7,75	6,93
2	ES	11,63	9,30	10,41	13,93	24,13	73,20	28,13	28,14	15,25	14,68
	MG	2,35	2,37	3,24	3,38	3,93	3,65	5,80	3,85	5,45	6,67
	RJ	14,11	18,67	19,15	15,52	43,81	39,09	4,34	2,73	3,31	2,98
	SP	7,25	7,42	4,10	3,47	5,91	9,60	12,78	9,88	14,82	15,55
3	GO	4,09	3,28	2,14	3,11	3,88	2,58	3,53	3,01	1,37	10,04
	MS	4,43	3,75	5,48	2,82	4,31	8,90	8,23	8,97	9,62	7,13
	MT	4,35	0,61	0,66	1,02	0,00	0,00	0,00	1,64	1,04	7,05
4	AL	0,20	0,29	0,46	0,56	2,28	0,34	0,94	0,94	0,55	0,17
	BA	0,00	0,00	0,00	0,05	0,24	0,25	0,19	0,28	0,83	0,10
	CE	0,56	0,68	1,21	0,44	1,00	1,96	1,95	2,06	12,37	9,08
	MA	5,09	1,85	2,34	4,25	3,18	3,12	2,58	4,41	5,90	7,99
	PB	0,94	0,73	0,22	0,94	2,31	0,89	1,28	2,84	6,30	4,00
	PE	1,31	1,53	2,00	1,83	1,66	1,34	1,34	1,13	1,62	2,13
	PI	0,41	2,13	0,55	2,28	2,21	4,57	4,52	3,57	4,15	2,17
	RN	7,13	6,68	5,31	2,56	10,10	28,14	21,58	4,69	6,23	6,27
	SE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,46	0,46	4,01	1,61	3,68	1,70
5	AC	0,00	0,00	0,00	0,00	0,35	0,35	0,89	1,13	0,00	0,00
	AM	4,49	1,75	0,00	0,07	0,05	0,09	0,21	0,20	0,00	0,26
	AP	0,22	0,22	0,14	0,31	1,53	1,41	0,43	1,04	0,85	1,49
	PA	0,38	0,49	0,58	0,42	0,01	0,14	0,00	10,69	6,40	3,97
	RO	3,14	0,87	0,19	1,93	3,73	4,23	3,00	8,28	2,78	7,77
	RR	49,02	0,57	43,48	23,86	0,03	2,79	20,42	11,18	0,12	9,06
	TO	1,77	1,77	1,25	1,52	1,96	15,16	15,34	17,40	13,45	2,67

Fonte: Dados da pesquisa. Estados: AC=Acre, AL=Alagoas, AP=Amapá, AM=Amazonas, BA=Bahia, CE=Ceará, ES=Espírito Santo, GO=Goiás, MA=Maranhão, MT=Mato Grosso, MS=Mato Grosso do Sul, MG=Minas Gerais, PA=Pará, PB=Paraíba, PR=Paraná, PE=Pernambuco, PI=Piauí, RJ=Rio de Janeiro, RN=Rio Grande do Norte, RS=Rio Grande do Sul, RO=Rondônia, RR=Roraima, SC=Santa Catarina, SP=São Paulo, SE=Sergipe, TO=Tocantins.

Nesse aspecto a realidade observada contempla a diversidade alocativa entre as capitais, as regiões e o período. No entanto, os dois parâmetros utilizados para realizar a análise apontam

para distinções importantes entre as regiões: (a) as regiões Sul e Sudeste se destacam por terem em quase todos os anos valores superiores à mediana; e [b] Vitória (ES), Rio de Janeiro (RJ) e Boa Vista (RR) alcançam destaque por terem no mínimo 50% do período com valores superiores à R\$ 10,00.

Arretche (2010) já alertava que o federalismo implica em desigualdade e diversidade de política, algo que foi percebido na análise do gasto das capitais brasileiras na FDL. A municipalização do gasto se deu de forma dispare entre as regiões e as capitais, demonstrando importantes desigualdades na capacidade de gasto (Abrucio & Franzese, 2007; Souza, 2001). Apesar da inação não ser um comportamento padrão diante desta agenda, há uma legitimidade no resultado encontrado à medida que os governos subnacionais definem de forma soberana sobre o conteúdo da política e o volume de investimento a ser realizado (Almeida, 2005; Arretche, 2005). O resultado geral aponta a maior fragilidade das capitais das regiões Nordeste e Norte de elevarem os recursos na FDL. Nesse caso, mesmo as capitais dessas regiões, quando analisados comparativamente, apresentam menor capacidade de investimento. Algo compatível com que aponta a literatura sobre gasto público no federalismo brasileiro (de Silva, Gledson & de Freitas, 2011; Mendes, 2012).

CONCLUSÃO

Uma das características dos estudos descritivos de cunho exploratório é trazer a superfície do debate temas que até então não foram explorados pela literatura especializada. Nesse sentido, trazer para o debate o comportamento alocativo das capitais brasileiras permitiu explorar o gasto público nas políticas de esporte e de lazer.

O primeiro aspecto analisado foi o nível de adesão. Como já dissemos anteriormente, não há mecanismos no âmbito do

federalismo capaz de obrigar os municípios a serem proativos diante desta agenda. No entanto, na quase totalidade dos casos, as capitais demonstraram que realizam investimentos na FDL. Mas esse comportamento se difere em níveis de adesão (tempo), no volume de recursos dispendidos por elas e regiões e o percentual reservado da Receita Corrente.

No conjunto das diferenças é possível perceber um comportamento regional muito forte. As capitais das regiões Sul e Sudeste apresentam condições muito mais favoráveis para garantirem a adesão, o volume de investimento e o percentual da receita comprometida com a FDL. Desconhecemos os motivos que levam a esse comportamento. Nesse sentido, uma segunda geração de investigação deve ser capaz de identificar as variáveis que ajudam a produzir esse resultado.

Por outro lado, é preciso considerar que todas as capitais realizam investimento em outra manifestação que não é captada pela FDL, o esporte praticado na escola, especialmente nas aulas de educação física. A universalização do ensino fundamental faz com que os municípios invistam em equipamento esportivo dentro das escolas, comprem material esportivo e remunerem professores de educação física para que, entre outros conteúdos, ensinem o esporte.

REFERÊNCIAS

1. Abrucio, F. L., & Couto, C. G. (1996). A redefinição do papel do estado no âmbito local. *São Paulo em Perspectiva*, 10(3), 40-47. Retrieved from http://cedec.org.br/files_pdf/AredefinicaodopapeldoEstadonoambitocal.pdf
2. Abrucio, F. L., & Franzese, C. (2007). Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Em M. F. I. Araújo, & L. Beira (Org.), *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos* (pp. 13-31). Edições FUNDAP: São Paulo.

3. Afonso, J. R. R. (2003). Brasil: descentralização fiscal e avanços das políticas sociais. Em *Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal*. XV Seminario de Política Fiscal-L-C/L. CEPAL, Santiago de Chile.
4. Afonso, J. R. R., & Araújo, E. A. (2000). A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *Cadernos Adenauer*, 4, 35-55.
5. Almeida, M. H. T. (2005). Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, 24, 29-40. doi:10.1590/S0104-44782005000100004
6. Arretche, M. (2005). Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, 24(3), 69-85. doi:10.1590/S0104-44782005000100006
7. Arretche, M. (2010). Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, 53, 587-620. doi:10.1590/S0011-52582010000300003
8. Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado.
9. Azevedo, J. R. C. (2015). *Políticas públicas de esporte e lazer no estado do Acre-Brasil* (Tese Doutorado em Ciências do Desporto). Universidade do Porto, Portugal. Retrieved from <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/79199/2/35261.pdf>
10. Bankoff, A. D. P., & Zamai, C. A. (2011). Estudos sobre políticas públicas de esporte e lazer de prefeituras municipais do Estado de São Paulo. *Conexões*, 9(2), 70-79. doi: 10.20396/conex.v9i2.8637701
11. de Silva, L., Gledson, W., & de Freitas, A. (2011). Finanças públicas municipais: do arcabouço teórico às evidências empíricas. *Revista Controle: Doutrinas e artigos*, 9(2), 293-314. doi:10.32586/rcda.v9i2.148
12. Gasparini, C. E., & Miranda, R. B. (2011). Transferências, equidade e eficiência municipal no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 36, 311-349. Retrieved from <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/230/211>
13. IBGE Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (2010). *Censo Demográfico 2010. Características gerais da popula-*

- ção, religião e pessoas com deficiência. Rio de Janeiro: IBGE. Retrieved from https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd_2010_religiao_deficiencia.pdf
14. IBGE Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (2012). *Produto Interno Bruto – PIB 2012*. Rio de Janeiro: IBGE. Retrieved from <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>
 15. Marengo, A., Strohschoen, M. T. B., & Joner, W. (2016). Para além das sístoles e diástoles: capacidade estatal, receita e policies nos municípios brasileiros. Em *Anais do 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Rio de Janeiro.
 16. Mendes, C. C. (2012). O território e o arranjo federativo para o desenvolvimento brasileiro: o caso do Nordeste. Em P. T. F. Linhares, C. C. Mendes & A. Lassance (Orgs.), *Federalismo à Brasileira: questões para discussão* (pp. 89-111). Brasília: IPEA.
 17. Mertins, F. F., Myskiw, M., & Sanfelice, G. R. (2016). O esporte e o lazer na estrutura organizacional da administração pública municipal. *Licere*, 19(3), 71-101. doi:10.35699/1981-3171.2016.1287
 18. Moraes, D. P. (2006). *Arrecadação tributária municipal: esforço fiscal, transferências e Lei de Responsabilidade Fiscal* (Dissertação em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. Retrieved from <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2421>
 19. Prado, S. (2001). Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil. Em *Relatório de Pesquisa Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental*. EBAP/Fundação Konrad Adenauer.
 20. Santos, E. S., Menezes, V. G., & Lima, E. W. G. (2019). 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, 34-40. doi:10.1016/j.rbce.2018.03.021
 21. Santos, E. S. (2018). Gasto na função desporto e lazer pelos municípios do estado do Maranhão. *Revista Intercontinen-*

tal de Gestão Desportiva, 8, 138-150. Retrieved from <http://www.revista.universo.edu.br/index.php?journal=gestaoesportiva&page=article&op=view&path%5B%5D=6719&path%5B%5D=3588>

22. Santos, E. S., Canan, F., & Starepravo, F. A. (2018). Investments in the sport and leisure function by municipalities in Bahia from 2002 to 2011. *Journal of Physical Education*, 29(1), 2-10. doi:10.4025/jphyseduc.v29i1.2944
23. Santos, E. S., & Freitas, A. L. C. (2015). O direito ao desporto: justiça social e políticas públicas. *Direitos Fundamentais & Justiça*, 9, 139-157. doi:10.30899/dfj.v9i30.180
24. Santos, E. S., Carvalho, M. J., & Froes, G. (2019). Investimento na função desporto e lazer (FDL) por parte dos municípios dos estados do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima. *Revista Intercontinental de Gestão Desportiva*, 9, 1-16. Retrieved from <http://revista.universo.edu.br/index.php?journal=gestaoesportiva&page=article&op=view&path%5B%5D=7991&path%5B%5D=3910>
25. Santos, E. S., Milani, F., Reverdito, R. & Starepravo, F. A. (2019). O financiamento do esporte e do lazer pelos municípios do estado do Mato Grosso de 2005 a 2008. *Revista Licere*, 22(1), 49-69. doi:10.35699/1981-3171.2019.12311
26. Santos, E. S., & Santos, A. G. (2018). Participação dos municípios do estado do Espírito Santo nos gastos da Função Desporto e Lazer. *Revista Conexões*, 16(3), 312-324. doi:10.20396/conex.v16i3.8653010
27. Santos, E. S., & Starepravo, F. A. (2018). Political-administrative structure of municipal governments in Piauí and investment in sport and leisure. *Revista Licere*, 21(4), 166-183. doi:10.35699/1981-3171.2018.1935
28. Santos, L. L. S. R. (2016). *Gestão pública municipal de esporte no estado do Paraná: estrutura administrativa e financiamento* (Dissertação de Mestrado em Educação Física). Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências da Saúde, Departamento de Educação Física. Maringá. Retrieved from <http://repositorio.uem.br:8080/jspui/bitstream/1/2219/1/000225217.pdf>

29. Secretaria de Educação Fundamental (1997). *Parâmetros Curriculares Nacionais. Educação Física*. Brasil: Ministério de Educação e do Desporto. Retrieved from <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro07.pdf>
30. Souza, C. (2001). Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. *Lua Nova*, 52, 5-28. doi:10.1590/S0102-64452001000100002
31. Sperotto, F. (2001). Gasto social nos anos 1990: o caso dos municípios gaúchos com mais de 100 mil habitantes. *Planejamento e Políticas Públicas*, 23, 71-116. Retrieved from <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/73/83>
32. Terra, R., Imênes, B., & Pacheco, F. (2011). Esporte e lazer e políticas públicas: uma visita à Região dos Lagos no norte do Estado do Rio de Janeiro. Em R. Terra & A. Motta (Orgs.), *Esporte, lazer e políticas públicas na Região dos Lagos* (pp. 51-69). Rio de Janeiro: iVentura.
33. Tesouro Nacional (2020). *Contas anuais*. Brasil: Ministério da Economia. Retrieved from https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-aneais
34. Widdop, P., King, N., Parnell, D., Cutts, D., & Millward, P. (2018). Austerity, policy and sport participation in England. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 10(1), 7-24. doi:10.1080/19406940.2017.1348964
35. Zuccolotto, R., Ribeiro, C. P., & Abrantes, L. A. (2009). Municipal public finance conduct in the capitals of Brazilian states. *Enfoque*, 28(1), 54. doi:10.4025/enfoque.v28i1.8081