

Participação dos municípios do estado do Espírito Santo nos gastos da Função Desporto e Lazer

Edmilson Santos dos Santos¹
Alisson Gomes dos Santos²

RESUMO

O presente estudo, de natureza descritivo-exploratória, tem por objetivo analisar o papel desempenhado pelos municípios do estado do Espírito Santo no financiamento das políticas de esporte e de lazer através da Função Desporto e Lazer (FDL), de 2002 a 2011. Como objetivos específicos: (a) analisar o nível de adesão das prefeituras ao gasto na FDL; (b) identificar os níveis de comprometimento do gasto na FDL da receita corrente dos municípios; (c) verificar o percentual da receita da FDL por níveis de IDH. A FDL se refere à classificação do gasto orçamentário realizado em políticas de esporte e de lazer, estabelecida através da Portaria nº. 42 do Ministério da Gestão e Orçamento, e é publicada anualmente pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público brasileiro (SICONFI). Há forte descentralização das políticas de esporte e de lazer em curso e elevada permanência no gasto na FDL. O gasto na FDL tem viés concentrador, premiando com maior volume de recursos as duas principais cidades do estado. O gasto por receita corrente se diferencia por níveis de IDH. Os municípios de IDHM alcançaram os maiores resultados em relação à FDL/receita corrente.

Palavras-chave: Financiamento. Descentralização. Esporte.

¹ Universidade Federal do Vale do São Francisco

² Universidade Federal da Paraíba

Recebido em: 24 jul. 2018

Aprovado em: 15 set. 2018

Contato: edmilson.santos@univasf.edu.br

Participation of municipalities from the state of Espírito Santo in expenditures with the Sport and Leisure Function

ABSTRACT

The present descriptive-exploratory study aimed to analyze the role of municipalities in the funding of sport and leisure policies through the Sport and Leisure Function (FDL), from 2002 to 2011. As specific objectives: (a) to analyze the level of inclusion of preferences for FDL spending; (b) identify the property rights of LDCs from the current municipal revenue; (c) verify the percentage of FDL reception by IDH levels. The FDL refers to the classification of budget spending dedicated to sport and leisure policies, established by Decree 42 in the Ministry of Management and Budget, and it is published yearly by the Brazilian Public Sector Accounting and Fiscal Information System (SICONFI). There is a strong ongoing decentralization of sport and leisure policies and high continuity of expenditure in the FDL. Expenditure in FDL follows a concentrating bias, rewarding with the greatest amount of resources the two main cities of the state. Expenditure by current revenue differs by levels of IDH. Municipalities in the IDHM have reached higher results in relation to FDL/current revenue.

Keywords: Funding. Decentralization. Sport.

Participación de los municipios del estado de Espírito Santo en los gastos con la función Deporte y Ocioem língua espanhola

RESUMEN

El presente estudio descriptivo-exploratorio tuvo como objetivo analizar el papel de los municipios en la financiación de las políticas deportivas y de ocio a través de la Función Deporte y Esparcimiento (FDL), de 2002 a 2011. Como objetivos específicos: (a) analizar el nivel de inclusión de las preferencias para el gasto en FDL; (b) identificar los derechos de propiedad de los FDL da receita corrente dos municipais; (c) verificar o porcentaje de recepção de FDL por níveis de IDH. La FDL se refiere a la clasificación del gasto presupuestario dedicado a las políticas deportivas y de ocio, establecido por el Decreto 42 en el Ministerio de Gestión y Presupuesto, y es publicado anualmente por el Sistema de Información Contable y Fiscal del Sector Público de Brasil (SICONFI). Existe una fuerte descentralización continua de las políticas deportivas y de ocio y una gran continuidad del gasto en el FDL. El gasto en FDL sigue un sesgo de concentración, premiando con la mayor cantidad de recursos las dos ciudades principales del estado. El gasto por ingresos corrientes difiere según los niveles de IDH. Los municipios en el IDHM han alcanzado resultados más altos en relación con los FDL / ingresos actuales.

Palabras Clave: Financiación. Descentralización. Deporte.

INTRODUÇÃO

Na primeira década dos anos 2000, os municípios do estado do Espírito Santo experimentaram extraordinária mudança no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O IDH de 2000, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), indicava que 65,39% dos municípios tinham os piores níveis de IDH [Muito Baixo (5,13%; n = 4) e Baixo (60,26%; n = 47)]. Ao final da década, o estado já tinha alterado completamente seu perfil em termos de desenvolvimento humano. Nenhuma das cidades se encontrava mais entre os IDH Muito Baixo (0,000 a 0,499) e Baixo (0,500 a 0,599) na divulgação do índice em 2010. As cidades de IDH Médio (0,600 a 0,699) saem de 32,05% do total para 56,41%. Aquelas com IDH Alto (0,700 a 0,799) passaram de 2,56% para 41,03% e duas cidades passam a compor o maior nível, IDH Muito Alto (acima de 0,800), Vila Velha e Vitória.

O IDH não abarca diretamente algum indicador que consiga expressar o grau de desenvolvimento da sociedade em termos de acesso ao esporte e ao lazer. Maiores níveis de desenvolvimento das sociedades pressionam por elevação dos níveis de bem-estar. Nesse aspecto, é possível afirmar que os níveis de acesso ao esporte e ao lazer impactam positivamente no grau de desenvolvimento de uma sociedade.

O esporte e o lazer foram elevados a direito social pela Constituição Federal de 1988 (CF/88). O primeiro no Art. 217 e o segundo no Art. 6 (BRASIL, 1989). A elevação desses dois temas à condição de direito social coloca sua proteção em outro patamar, como destacam Santos e Freitas (2015). O Estado brasileiro, neste sentido, precisa garantir o direito, principalmente para aqueles que não têm acesso.

No entanto, a própria carta que avança positivamente no direito ao esporte e ao lazer não conseguiu garantir que suas instâncias executivas tivessem o compromisso de implementar essas políticas. Não foi auferido a nenhum dos entes federados o compromisso de efetivar políticas de esporte e de lazer dentre as suas competências exclusivas, nem entre as competências comuns. Ou seja, o Estado brasileiro autoriza que essas instâncias de governo assumam a inação como um comportamento esperado pela engenharia federalista.

A não indicação de competências ou atribuições dos governos nessas áreas é um forte incentivo à não realização da política. Como sabemos, os recursos públicos são escassos e a disputa impõe alguns condicionantes (SILVA; MELO, 2000). Do ponto de vista normativo, as áreas em que há prerrogativas legais de adesão à agenda e de comprometimento de recursos financeiros, suas demandas são atendidas de forma prioritária.

Apesar da constituição não dar prioridade à agenda esportiva e de lazer no debate sobre as atribuições, os governos nacional e subnacionais (estaduais e municipais) sinalizam com bastante nitidez que há espaço para esses temas nas agendas de governo. É possível notar que muitos governos elevam essa agenda ao nível da estrutura administrativa de primeiro escalão.

O governo federal possui um Ministério do Esporte e o governo estadual do Espírito Santo possui uma Secretaria de Esporte e de Lazer. No nível municipal é possível encontrar diversas prefeituras que possuem órgão executivo de políticas de esporte e de lazer. Portanto, há espaço para a execução de políticas.

A agenda dos governos pode ser observada através da análise do nível de gasto de suas políticas. Ou seja, a capacidade de gasto dos governos municipais sinaliza o grau de descentralização das agendas. Cada área sofreu um impacto diferente da forma como se operacionalizou os incentivos à descentralização.

O desenho da engenharia federalista a partir de 1988 colocou o município como o agente central da descentralização das políticas sociais. A racionalidade dessa decisão está ancorada na crença de que, por estar mais próxima do cidadão, ela consegue, com menor custo, ser responsiva às preferências dos cidadãos com maior eficiência, como destacam Arretche, Marques e Gomes (2012) e Almeida (1995).

Avaliações a posteriori identificaram que a descentralização acabou trazendo efeitos indesejáveis à maior democratização do acesso às políticas sociais. Abrúcio e Franzese (2009) avaliaram que a municipalização das políticas se deu de forma muito desigual por conta das capacidades técnicas e financeiras dos municípios. Arretche (2010) avaliou que a descentralização aumentou a desigualdade, pois há muitos municípios com baixa capacidade de investimento. Melo (1998) identificou algumas limitações da descentralização: burocracia com baixa qualificação, imobilismo por ambiguidade de competência, falta de regulação federal, pressão clientelista (proximidade com eleitores).

No que concerne às políticas de esporte e de lazer, há carência de estudos que avaliam o grau de descentralização dessas políticas. Diferentemente dos estudos que focam no comportamento alocativo do governo federal, a análise do desempenho dos municípios, principalmente de forma comparativa, tem sido pouco explorada. Nessa perspectiva, se destacam dois trabalhos. Diniz e Silva (2016) analisam a partilha do ICMS esportivo e Azevedo (2015) realiza diagnóstico da implementação de políticas de esporte no estado do Acre. Mesmo os trabalhos que interpretam a realidade local (município) exploram o gasto na Função Desporto e Lazer (FDL) (BETTIN; PEIL; MELO, 2018; GRASSO; ISAYAMA, 2017; MERTINS; MYSKIW; SANFELICE, 2016; NASCIMENTO; LAZZAROTTI FILHO; INÁCIO, 2015; BANKOFF; ZAMAI, 2011; BRUST; BAGGIO; SALDANHA FILHO, 2006).

Nesse sentido, o presente estudo tem por objetivo geral analisar a evolução do gasto na Função Desporto e Lazer por parte das prefeituras do estado do Espírito Santo, de 2002 a 2011. Como objetivos específicos: (a) analisar o nível de adesão das prefeituras ao gasto na FDL; (b) identificar os níveis de comprometimento do gasto na FDL da receita corrente dos municípios; (c) verificar o percentual da receita da FDL por níveis de IDH.

MÉTODO

O presente estudo, de natureza descritivo-exploratória, tem por objetivo analisar o papel desempenhado pelos municípios dos estados do Espírito Santo ($n = 78$) no financiamento das políticas de esporte e de lazer através da Função Desporto e Lazer (FDL), de 2002 a 2011. Como objetivos específicos: (a) avaliar qual o nível de adesão dos municípios dos estados na FDL ao longo do período e tempo de adesão; (b) verificar qual o montante de recursos envolvidos no financiamento da FDL e sua evolução ao longo do período; (c) avaliar qual percentual da receita corrente é gasto com a FDL; (e) verificar qual o gasto na FDL dos municípios por níveis de desenvolvimento humano.

A Função Desporto e Lazer (FDL) se refere à classificação do gasto orçamentário realizado em políticas de esporte e de lazer, estabelecida através da Portaria nº. 42 do Ministério da Gestão e Orçamento (BRASIL, 1999). Essa despesa passa a ser disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, a partir de 2002, no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi. Dada a necessidade de compreender o comportamento consolidado dos municípios ao longo do tempo, escolhemos analisar os 10 primeiros do gasto.

Os recursos investidos na Função Desporto e Lazer foram capturados junto ao site do Tesouro Nacional (<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/publi>) nos dados referentes às contas anuais no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi, entre os dias 5 e 12 de abril de 2018.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi coletado junto ao site do Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e tem como ano referência 2010: (<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>). A taxonomia utilizada da classificação do IDH foi a seguinte: IDH Muito Baixo (0,000 a 0,499) [$n = 0$]; IDH Baixo (0,500 a 0,599) [$n = 0$]; IDH Médio (0,600 a 0,699) [$n = 44$]; IDH Alto (0,700 a 0,799) [$n = 32$]; IDH Muito Alto (acima de 0,800) [$n = 2$]. A população ficou assim distribuída: IDHMA, 2; IDH Alto, 32; IDHM, 44.

A listagem dos municípios do estado do Espírito Santo foi extraída diretamente do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os dados compuseram uma planilha Excel com o nome das cidades e os valores referentes às despesas liquidadas na FDL, de 2002 a 2011. A utilização da estatística descritiva permitiu identificar os valores totais e percentuais envolvidos. Para garantir a comparabilidade das informações fiscais, os valores referentes ao FDL foram deflacionados pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A descentralização de políticas públicas de esporte e de lazer não constitui uma das obrigações do poder público municipal. No entanto, como pode ser observado na tabela 1, em 2002 já era elevado o número de prefeituras que realizavam gastos na FDL. Esse percentual foi crescendo linearmente ao longo da década. O resultado representa uma novidade importante à federação brasileira. Políticas públicas só alcançaram elevados níveis de adesão (descentralização) à política mediante de forte aparato normativo, como acontece na educação e na saúde, por exemplo.

No período, todas as prefeituras realizaram pelo menos um ano de gasto na FDL. A média foi de 8,75 adesões/ano. Abaixo dessa média, apenas 16,66% (13) dos municípios do estado do Espírito Santo. Igual ou inferior a 5 anos, apenas 5 municípios. Ou seja, a não adesão não só foi evitada como a grande maioria das prefeituras aportou recursos na maior parte do período. Mais da metade dos municípios, 51,28% (40), realizou gastos na FDL nos 10 anos. Acima de 9 anos, 73,07% (57). O resultado indica que as prefeituras estão sensíveis a essa agenda e implementam ações para atender preferências alocativas locais.

Tabela 1 - Evolução da adesão das prefeituras do estado do Espírito Santo ao gasto na FDL

FDL	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
N	58	62	63	63	70	70	72	73	76	76
%	74,36	79,49	80,77	80,77	89,74	89,74	92,31	93,59	97,44	97,44

Fonte: Dados da pesquisa.

Não só as adesões como o volume de recursos se mostraram consistentes ao longo do período. O gasto dos municípios parte de um gasto/ano da ordem de R\$ 13,85 milhões e termina a década com R\$ 49,06 milhões. Um crescimento real de 253,16%. A maior queda se deu no ano de 2009, período em que houve no Brasil forte queda da receita, como aponta Afonso (2016).

Parte dessa evolução da receita pode ser explicada pela elevação dos níveis de adesão. Mais municípios significam maiores aportes de recursos. Quando comparamos o gasto apenas dos municípios que o fizeram em 2002, o crescimento foi de 154,47%. O crescimento não foi resposta apenas da elevação do número de prefeituras realizando gasto na FDL, houve também elevação dos investimentos.

O perfil de gasto indica de modo muito consistente que os governos têm respondido às demandas por políticas de esporte e de lazer. Inexistindo gatilhos institucionais, impondo esse tipo de comportamento, o resultado vai ao encontro do que se propôs a descentralização de políticas na CF/88. A descentralização veio para premiar o desempenho do gasto associado à maior responsividade dos governos às demandas e preferências da população. Infelizmente,

os dados aqui trazidos não nos permitem identificar as arenas ou os *stakeholders* que melhor explicam esse resultado.

Tabela 2 - Evolução do gasto das prefeituras do estado do Espírito Santo ao gasto na FDL (em milhões)

FDL	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
R\$	13,89	11,85	15,65	18,07	25,81	43,94	44,89	32,30	42,27	49,06
Var.*	-	-14,66	31,98	15,52	42,79	70,26	2,15	-28,05	30,88	16,06

Fonte: Dados da pesquisa. Var. (variação)

A flutuação do percentual da receita comprometida com o FDL expressa com maior nitidez o lugar das políticas de esporte e de lazer na agenda dos governos municipais do estado do Espírito Santos. Dos resultados da tabela 3, observa-se algumas avaliações importantes: (1) as flutuações são perfeitamente compatíveis com a descentralização de políticas no federalismo. Não só as preferências podem ser alteradas, indicando diferentes tipos de aportes de recursos, como a maior ou menor eficiência podem produzir resultados fiscais diferenciados; (2) é possível perceber de forma bastante nítida que há 2 momentos distintos no período. Na primeira metade da década, a média de comprometimento da receita com a FDL foi da ordem de 0,68%; na segunda, 1%. A elevação do número de prefeituras também foi acompanhada pela elevação dos recursos sob as receitas; (3) mesmo que estejamos analisando de forma agregada, ter alcançado 1% da receita corrente sem a existência de normas pressionando esse comportamento. Isto indica que, como aponta Kingdon (2006), que chegou a hora do esporte e do lazer como políticas a serem patrocinadas pelas prefeituras.

É possível estabelecer uma conexão entre o gasto e a receita. Essa relação responde a uma dada valorização das agendas dentro dos governos. Os incentivos institucionais do federalismo brasileiro são em direção à inação. A existência de recursos já é, por si só, um aspecto a ser ressaltado. Percentuais superiores a esse só podem ser produzidos mediante maior reconhecimento da agenda ou sua regulamentação. Portanto, cabe ao legislativo municipal, amparado pelo inciso 9 do artigo 24 da CF/88, estabelecer novos patamares de gastos.

Tabela 3. Percentual da receita corrente comprometida com o gasto na FDL das prefeituras do estado do Espírito Santo

FDL	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
%	0,73	0,57	0,66	0,67	0,79	1,21	1,05	0,81	0,96	0,98

Fonte: Dados da pesquisa.

Os gastos por níveis de IDH tiveram diferentes desempenhos quando analisamos o estoque do período (tabela 4). O maior nível, IDH Muito Alto, obteve ganho real da ordem de

68,44%, o menor entre os níveis. O IDH Alto obteve o melhor resultado, experimentou um crescimento da ordem de 383,99%. O IDH Médio, 263,55%. A média de crescimento real do estado foi de 253,16%. Como indicam os resultados da tabela 4, essa média foi pressionada principalmente pelos municípios de IDH Alto e IDH Médio, onde se encontra a grande maioria dos municípios. Quando isolamos apenas aqueles municípios que realizaram gasto no ano de 2002, é possível perceber a consistência da agenda. Os municípios com IDH Médio experimentaram maior elevação do gasto no estoque do período, 189%. Os municípios de IDH Alto, 187,95%.

A menor variação dos municípios de IDH Muito Alto pode estar associada ao limite da capacidade de gasto que esses municípios podem ter. Eles são responsáveis pela média de 25,62% do total de gasto dos municípios capixabas. Ou seja, há elevada concentração do gasto na FDL nas duas principais cidades do estado, Vitória e Vila Velha, demonstrando forte viés concentrador do gasto na FDL. A expansão nos outros níveis, principalmente nas cidades de IDH Médio, resulta da crescente importância dessa agenda nos governos.

Tabela 4 - Gasto por níveis de IDH das prefeituras do Espírito Santo

IDH	FDL	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
IDHMA*	R\$	3,93	3,15	3,59	4,59	7,91	23,41	9,49	9,80	5,84	6,63
n = 2	Var.	-	-19,9	13,9	27,8	72,4	195,8	-59,5	3,3	-40,4	13,4
IDHA*	R\$	5,17	4,20	7,33	9,38	7,75	10,62	18,88	12,45	20,20	25,05
n = 32	Var.	-	-18,8	74,5	28,01	-17,4	37,0	77,8	-34,0	62,2	24,0
IDHM*	R\$	4,78	4,50	4,73	4,10	10,15	9,92	16,52	10,05	16,23	17,38
n = 44	Var.	-	-5,8	4,9	-13,2	147,3	-2,3	66,6	-39,2	61,5	7,1

Fonte: Dados da pesquisa.

* MA (Muito Alto); A (Alto); M (Médio).

Como pode ser observado na tabela 5, para o estado do Espírito Santo, os níveis de IDH impactaram de forma diferenciada na relação receita corrente/FDL. As cidades de IDH Médio apresentaram resultados surpreendentes. Excetuando os anos de 2005 e 2007, essas cidades tiveram maior comprometimento da receita corrente com gasto na FDL no restante do período. A maior variação intragrupo se deu no IDH Muito Alto. Em 2007, os municípios tiveram comprometimento da ordem de 2,39% e, em 2010, 0,53%.

Tabela 5 - Percentual da receita corrente comprometida com o gasto na FDL por níveis de IDH

IDH	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
IDHMA	0,73	0,55	0,54	0,59	0,91	2,39	0,86	0,96	0,53
IDHA	0,55	0,40	0,62	0,72	0,47	0,58	0,87	0,61	0,89
IDHM	1,10	0,94	0,88	0,66	1,36	1,21	1,65	1,07	1,55

Fonte: Dados da pesquisa.

Diferentemente de áreas como a educação, saúde e assistência social, os municípios do Espírito Santo estão aderindo à agenda do esporte e do lazer. A expectativa de que a elevação dos municípios a ente da federação estava associada a uma maior responsividade por parte dos *policy makers* (RIBEIRO, 2103). Sob esse aspecto, de fato houve descentralização das políticas de esporte e do lazer, por parte dos municípios, no estado de Espírito Santo.

A grande contradição é que os *policy makers* preferiram implementar uma política de gasto em área que não é de sua competência exclusiva e nem comum diante de recursos escassos. Na literatura que trata do federalismo, o grande volume de adesões em áreas onde os municípios não possuem competências representa uma novidade institucional. Por outro lado, a diversidade na adesão (inclusive na longa permanência de gasto demonstrada por alguns municípios) a essa agenda de gasto e sua variação ao longo do tempo se adequam ao que estabelece a descentralização *bottom-up* de políticas: diversidade alocativa (SOUZA, 2005).

O gasto por níveis de IDH indica forte viés concentrador. Os municípios do IDH Muito Alto são responsáveis por 26,31% do gasto total na FDL. Os municípios de IDHA (n = 32), com menor número de municípios que o IDHM (n = 44), são responsáveis por 40,65% do gasto. Já os municípios de menor IDH do grupo são responsáveis por 33,03% do gasto. Esse resultado sugere que o aumento do investimento está associado à melhora do IDH.

Diversamente do que aconteceu no Espírito Santo, a análise do gasto na FDL por níveis de desenvolvimento humano no estado do Piauí indicou que o IDH não foi um preditor do comportamento dos municípios (SANTOS, HIRATA, 2017). Moraes et al (2017), analisando a descentralização do Programa Segundo Tempo por níveis de IDH, identificaram que os municípios menos vulneráveis são os que melhor se apropriam do programa.

Por outro lado, em 90% dos cenários foram os municípios de IDHM que conseguiram garantir maiores níveis e comprometimento da receita corrente com gastos na FDL. Tendo o maior número de municípios dentre os níveis de IDH e o maior percentual de gasto por receita corrente, a posição no agregado total do volume de gasto sinaliza a baixa receita corrente como elemento que deprecia o gasto na FDL. Nesse caso, a baixa receita corrente aponta para municípios pequenos, com baixa arrecadação. A literatura sobre descentralização indica que são esses municípios os mais propensos a terem agenda de gasto dissonantes da sua arrecadação por conta do Fundo de Participação dos Municípios (AFONSO; ARAUJO, 2000).

Em tese, os gastos na FDL têm como receita de origem recursos próprios e de transferências voluntárias intergovernamentais. Na agenda de gasto da FDL poderemos encontrar recursos descentralizados para a execução do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC). No entanto, já encontramos municípios que receberam recursos do PELC e nada registraram de FDL e municípios cujo registro é inferior ao recurso descentralizado. Infelizmente, não tivemos acesso aos recursos do PELC descentralizados por município para fazer a checagem das informações.

No entanto, utilizando os dados agregados do trabalho de Castro (2016), é possível observar que, quando comparamos a mesma escala temporal (2004 a 2011): (a) o PELC descentralizou R\$ 102,46 milhões para o estado do Espírito Santo (não sabemos o quanto desse montante foi para as prefeituras); (b) o gasto total dos municípios capixabas foi de R\$ 272,2 milhões; (c) hipoteticamente, considerando que todos os recursos do PELC foram para as prefeituras, o governo federal seria responsável por 37,67% do total dos recursos da FDL e os municípios seriam responsáveis por 62,33% do gasto na FDL.

O fato de não termos a certeza de que a maioria dos gastos do PELC foi destinado às prefeituras, nos impede de fazermos afirmações mais certeiras sobre esse aspecto da análise. Mesmo assumindo uma perspectiva que considera os 37,67% como sendo recursos a elas destinados, são os municípios os maiores investidores em políticas de esporte e de lazer no estado do Espírito Santo (62,33%). Essa novidade institucional tem tido pouca audiência nas análises sobre políticas públicas de esporte e de lazer pela *policy community* da área. Os níveis de adesão, a constância das adesões e os recursos investidos na FDL indicam que há uma efetiva descentralização das políticas de esporte e de lazer no Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto ao nível de adesão e tempo de permanência da agenda de gasto na FDL, é possível constatar que os municípios do Espírito Santo investem em políticas de esporte e de lazer. A permanência da adesão por um longo tempo indica que a adesão às políticas de esporte e de lazer compõem a cultura institucional de gastos dos municípios.

Não há como fazermos um juízo de valor sobre o volume de gastos, pois não sabemos onde eles são investidos e se correspondem ou não às preferências de seus cidadãos, mas, comparativamente ao investido pelo PELC, os municípios são os maiores investidores das políticas de esporte e de lazer no estado.

O gasto por nível de IDH demonstrou que: (a) o gasto na FDL tem forte viés concentrador, pois 2 municípios são responsáveis por $\frac{1}{4}$ do gasto na FDL; (b) a expansão do gasto na FDL foi maior nos níveis de IDHA e IDHM; (c) são os municípios de menor IDH que têm o maior comprometimento da receita com o gasto na FDL.

A maior virtude da análise aqui realizada foi colocar os municípios no centro da agenda de gastos nas políticas de esporte e de lazer. As análises sobre políticas públicas de esporte e de lazer concentram grande parte da atenção no governo federal. Desta forma, os resultados apontam para a necessidade de descentralização (municipalização) da agenda de estudo por parte da *policy community* da área.

A falta de informações sobre as transferências do governo federal para os municípios impede uma avaliação mais precisa dos resultados aqui encontrados. Mesmo assim, por

termos optado por uma interpretação cautelosa, é possível perceber que são os municípios os maiores financiadores das políticas de esporte e de lazer no estado.

Essa análise aponta para a necessidade de compreendermos, de forma mais refinada, as informações aqui apresentadas. Quais políticas são implementadas pelas prefeituras? Qual a relação da agenda de gastos com os *stakeholders* locais? Quais são as preferências em termos de manifestação esportiva? São todas perguntas que exigem uma dedicação maior na análise sobre a descentralização de políticas públicas de esporte e de lazer. Outra agenda importante, diante dos resultados aqui apresentados, é tentar compreender que variáveis ajudam a explicar os níveis de investimentos encontrados no estudo.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Erika Amorim. A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *Caderno Adenauer*, Rio de Janeiro, v. 4, p. 35-55, 2000.
- AFONSO, José Roberto. Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada. *Caderno Virtual*, v. 1, n. 34, 2016. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/2727>>. Acesso em: 14 nov. 2017.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.
- ARRETCHE, Marta, VAZQUEZ, Daniel, GOMES, Sandra. Descentralização e autonomia: deslocando os termos do debate. In. LAVALLE, Adrián Gurza. (Org) *O Horizonte da política - Questões emergentes e agendas de pesquisa*. São Paulo: UNESP, 2012. p. 29-62.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21817696003>>.
- AZEVEDO, José Reinaldo Cajado. *Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Estado do Acre-Brasil*. 2015. 246 f. Tese (Doutorado em Ciências do Desporto) - Faculdade de Ciências do Desporto, Universidade do Porto, Porto, 2015.
- BANKOFF, Antonia Dalla Pria; ZAMAI, Carlos Aparecido. Estudos sobre políticas públicas de esporte e lazer de prefeituras municipais do Estado de São Paulo. *Conexões*, Campinas, v. 9, n. 2, p. 70-79, 2011.

BETTIN, Everton Burlamarque; PEIL, Luciana Marins Nogueira; MELO, Marcelo Paula. Políticas públicas municipais de esporte, lazer e espaços públicos em Pelotas-RS na gestão 2009-2012. *Pensar a Prática*, Goiânia, v. 21, n. 1, 96-106, 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 11 jul. 2017.

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: <http://ftp.fnde.gov.br/web/siope/leis/P42_MPOG_14-041999.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2017.

BRUST, Cristina Brust.; BAGGIO, Isabel Cristina; SALDANHA FILHO, Matheus Francisco. Repensar a gestão das políticas públicas de esporte e lazer: o caso de Santa Maria/RS. *Motrivivência*, Florianópolis, n. 27, p. 179-185, 2006.

CASTRO, Suélen Barboza Eiras. *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*. 2016, 382 f. Tese (Doutorado em Educação Física) - Setor de Ciências Biológica, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

DINIZ, Rafael; SILVA, Luciano Pereira. O ICMS esportivo e o financiamento das políticas municipais de esporte em minas gerais. *Movimento*, Porto Alegre, v. 22, n. 4, p. 1223- 1236, 2016.

FRANZESE, Cibele; ABRÚCIO, Fernando Luiz. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: ROCHA, Marta (Org.). *Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais*. Brasília: Enap, 2009. p. 25-42.

GRASSO, Rita Peloso; ISAYAMA, Hélder Ferreira. 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*, Brasília, v. 25, n. 1, p. 151-167, 2017.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma idéia. In. SARAIVA, Enrique, FERRAREZI, Elisabete (Org.) *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. p. 219-245.

MELO, Marcus André. Constitucionalismo e ação racional. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, v. 44, p 55-79, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200004&lng=pt&nrm=iso>.

MERTINS, Filipe Fuhrmann; MYSKIW, Mauro; SANFELICE, Gustavo Roese. O Esporte e o Lazer na Estrutura Organizacional da Administração Pública Municipal. *Licere*, Belo Horizonte, v. 19, n. 3, p. 71-101, 2016.

MORAES, Paulo Mateus et al. O Programa Segundo Tempo na região Centro-Oeste: continuidade e estrutura burocrática do esporte nos municípios. *Revista Brasileira de Ciência e Movimento*, Brasília, v. 25, n. 1, p. 129-140, 2017.

NASCIMENTO, Oromar Augusto dos Santos; LAZZAROTTI FILHO, Ari; INÁCIO, Humberto Luis de Deus. As políticas públicas de lazer e esporte no município de Aruanã-GO. *Pensar a Prática*, Goiânia, v. 18, n. 4, out./dez. p. 864-879, 2015.

RIBEIRO, Leandro Molhano. Federalismo, Governo Local e Políticas Sociais no Brasil entre 1996 e 2004. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Aurélio Pimenta de Faria (Org.). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2013, p. 155-177.

SANTOS, Edmilson; FREITAS, Antônio Luiz Carvalho. C. O direito ao desporto: justiça social e políticas públicas. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, v. 9, p. 139-157, 2015.

SANTOS, Edmilson Santos; HIRATA, Edison. Investimento na função desporto e lazer por níveis de Índice de Desenvolvimento Humano. *Caderno de Educação Física e Esporte*, Cascavel, v. 15, p. 49-55, 2017.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Campinas: NEPP: Unicamp, 2000. Disponível em: <<http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/>>.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010444782005000100008&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 20 set. 2017.