



ARTIGO ORIGINAL

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)



Edmilson Santos dos Santos^{a,*}, Vilde Gomes de Menezes^b e Ezer Wellington Gomes Lima^a

^a Universidade Federal do Vale do São Francisco, Colegiado de Educação Física, Petrolina, PE, Brasil

^b Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências da Saúde, Departamento de Educação Física, Recife, PE, Brasil

Recebido em 13 de setembro de 2016; aceito em 27 de março de 2018

Disponível na Internet em 9 de junho de 2018

PALAVRAS-CHAVE

Políticas públicas;
Esporte;
Lazer;
Função desporto;
Desempenho fiscal

KEYWORDS

Public policies;
Sport;
Leisure;
Sports role;
Fiscal performance

Resumo A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 garantiu maior descentralização das políticas públicas de esporte e lazer. Os municípios foram autorizados, de forma discricionária, a investir na função desporto e lazer (FDL). Esse estudo, de caráter descritivo, analisou o comportamento dos decisores locais (prefeitos) na alocação de recursos para as políticas públicas de esporte e lazer a partir dos recursos investidos na FDL. A média de investimento na FDL cresce com a diminuição da dependência do FPM; os municípios dependentes do FPM são capazes de fazer grandes aportes na FDL; em todos os níveis de dependência encontramos os investimentos na FDL direcionados ao desporto comunitário e ao lazer. O desporto rendimento tem preocupação mínima por parte municípios de Pernambuco.

© 2018 Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte. Publicado por Elsevier Editora Ltda. Este é um artigo Open Access sob uma licença CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Investments in sport function of the municipalities of Pernambuco in 2013 by the FPM levels of dependence

Abstract The 88 Federal Constitution has guaranteed more decentralization of public policies in sports and leisure. Municipalities have been authorized, in a discretionary manner, to invest in the sports and leisure role (SLR). This descriptive study analyzed the behaviour of local decision makers (mayors) regarding the assignment of resources to public policies in sports and leisure from resources invested in the SLR. The average investment in SLR increases as the dependency

* Autor para correspondência.

E-mail: edmilson.santos@univasf.edu.br (E.S. Santos).

PALABRAS CLAVE

Políticas públicas;
Deporte;
Ocio;
Papel de los
deportes;
Rendimiento fiscal

of MPF (Municipalities Participation Fund) decreases; municipalities depending on the MPF can make high investments in SLR; in all levels of dependency it is possible to find investments in SLR being directed to community sport and leisure. Municipalities in Pernambuco show minimum concern towards performance sports.

© 2018 Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte. Published by Elsevier Editora Ltda. This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Inversiones en la función del deporte de los municipios de Pernambuco en 2013 por niveles de dependencia del Fondo de Participación de los Municipios (FPM)

Resumen La Constitución Federal 88 ha garantizado mayor descentralización de las políticas públicas de deporte y ocio. Los municipios han sido autorizados, de manera discrecional, a invertir en la función del deporte y el ocio (FDO). Este estudio descriptivo analizó el comportamiento de quienes adoptan decisiones locales (alcaldes) respecto a la asignación de recursos a las políticas públicas de deporte y ocio de los recursos invertidos en la FDO. La inversión media en incrementos FDO, como la dependencia del FPM (Fondo de Participación de los Municipios), disminuye; los municipios dependientes del FPM son capaces de realizar grandes inversiones en la FDO; todos los niveles de dependencia pueden encontrarse en las inversiones en la FDO y se dirigen a la comunidad deportiva y de ocio. Los municipios de Pernambuco muestran una mínima preocupación hacia el rendimiento deportivo.

© 2018 Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte. Publicado por Elsevier Editora Ltda. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Introdução

A capacidade de gasto dos governos leva em consideração que a descentralização fiscal, decorrente da Constituição de 1988 (CF/88), ocorreu pelo efeito da ampliação da capacidade de gasto das unidades subnacionais de governo (Brasil, 1988). Desse modo, identificar as implicações, os limites e os avanços decorrentes desses “novos” modelos de gestão de políticas de esporte decorrentes do processo de descentralização configura-se uma agenda importante para os estudos de políticas públicas de esporte e lazer (Menezes, 2009).

Neste sentido, as contribuições deste estudo decorrem do fato de que no cenário brasileiro a análise de políticas públicas a partir do desempenho fiscal dos municípios, ou seja, sua capacidade de financiamento e como alocam os recursos nas funções de investimentos, ainda é pouco explorada no que concerne ao esporte e lazer. Alguns trabalhos importantes têm sido feitos do ponto de vista nacional. Destacam-se Atahyde (2016), Athayde et al. (2015), Figueroa et al. (2014), Almeida e Marchi Júnior (2010) e Veronez (2007).

Assim, incorporar o município analiticamente como financiador de políticas públicas na área do esporte e do lazer torna-se importante para conhecermos melhor como tem se operacionalizado a descentralização do setor esportivo no Brasil. Para tanto, a autonomia fiscal (capacidade de gerar receitas e gastos) acaba tendo impacto no resultado final da política. Municípios que não conseguem gerar receita

própria para fazer frente às suas necessidades de gestão são dependentes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que tem viés redistributivo (Meneguim e Bugarin, 2001), e terão pressionada para baixo sua capacidade de financiamento. Portanto, sua maior ou menor dependência do FPM pode indicar limitações à oferta de políticas públicas de esporte e de lazer.

Assim, o objetivo central do estudo foi analisar o comportamento dos decisores locais (prefeitos) na alocação de recursos para as políticas públicas de esporte e lazer a partir dos recursos investidos na FDL. Como objetivos específicos foram estabelecidos: (a) verificar o comportamento dos decisores nos municípios de maior e menor dependência ao FPM; (b) verificar os valores investidos levando em consideração as quatro áreas de investimento: desporto comunitário, lazer, desporto rendimento e demais funções do desporto.

Para a consecução desse objetivo, organizamos o texto em quatro momentos: breve discussão sobre os limites institucionais ao financiamento de políticas públicas pelos municípios, apresentação do desenho metodológico, discussão dos resultados e conclusão.

Financiamento de políticas públicas

Identifica-se na literatura institucionalista que as instituições importam na distribuição dos recursos de políticas públicas (March e Olsen, 2008; Hall e Taylor, 2003). As instituições estabelecem certos limites de atuação

e impulsionam iniciativas. Uma das instituições importantes na produção de políticas públicas pós-CF/88 foi a institucionalização do município como ente federado (constituindo o terceiro ente), caso único entre as federações.

Foram eles os maiores beneficiários da reforma fiscal promovida pela CF/88 (Almeida, 2005; Carneiro e Almeida, 2008). Entre as competências estabelecidas para garantir maior a efetivação de políticas públicas está a autoridade para legislar sobre recursos que estão sob a sua responsabilidade arrecadatária. Autonomia fiscal e descentralização produziram o cenário para maior responsividade dos entes municipais (Arretche, 2003; Ribeiro e Faria, 2013).

Al longo do período eles acabaram gerando cenário não só de diferença, normal numa federação, mas também de produção de desigualdades (Paes e Siqueira, 2008; Machado, 2008). O tamanho dos municípios, a visão social e política das elites locais, os arranjos institucionais criados para financiamento e controle das políticas públicas produziram distorções incompatíveis com a ideia de nação. Podemos encontrar numa mesma região e estado municípios que, mesmo tendo perfil populacional semelhante, apresentam desigualdade elevada do ponto de vista do desenvolvimento econômico e social.

Um dos efeitos negativos da autonomia fiscal dos municípios foi incorporar comportamento preguiçoso do ponto de vista fiscal (Afonso e Lobo, 1996). Por ser o agente político mais próximo dos cidadãos e interessado em sua sobrevivência política, o gestor municipal tende a ter um comportamento frouxo na cobrança dos impostos que são de sua responsabilidade (IPTU, ISS e ITBI¹), principalmente nos municípios pequenos. Do ponto de vista fiscal, o Brasil é a federação mais descentralizada do mundo (Souza, 2004; Almeida e Carneiro, 2003).

Havia uma suposição que maior descentralização fiscal garantiria maior responsividade dos gestores em relação às políticas públicas (Almeida, 2005; Rodden, 2005). Por isso, os municípios foram os maiores beneficiários da repartição de receita promovida pela CF/88 (Zuccolotto et al., 2009; Silva, 2007). Porém, as características urbanas desses impostos, especialmente do IPTU e ISS, levaram parcela importante dos municípios interioranos e de pequeno porte a serem dependentes das transferências intergovernamentais, principalmente do FPM. Diferentemente da cota, parte do ICMS que é devolução, o FPM busca garantir padrões mínimos para o financiamento das políticas públicas (Arretche, 2010; Souza, 2004).

Esse é um aspecto centralizador de nosso federalismo. O governo federal, até por conta do que está previsto no Inciso 3 do Art. 3 da CF/88, precisa ter recursos para garantir maior equidade no financiamento das políticas públicas. O FPM, por ter efeito redistributivo, garante maior aporte de recurso aos municípios mais vulneráveis, com menor capacidade de produzir receita própria com os instrumentos fiscais garantidos pela CF/88.

A maior dependência do FPM, especialmente dos municípios pequenos (Rodrigues, 2007; Santos, 2012), tem como consequência menor quantidade de recursos dis-

poníveis para formulação e implantação de políticas públicas (descentralização *bottom-up*²), e maior disputa pelos recursos escassos, baixa oferta de políticas públicas, especialmente as sociais, e comprometimento dos níveis de desenvolvimento humano da localidade (Souza, 2004; Gomes e Macdowell, 2000). Essa realidade tem impacto importante na produção de políticas públicas na área do esporte e lazer.

Ainda de acordo com Menezes (2009), a capacidade de gasto dos governos também se encontra na base dos trabalhos que consideram que a descentralização fiscal, decorrente da CF/88, ocorreu pelo efeito da ampliação da capacidade de gasto das unidades subnacionais de governo. Ou seja, o processo de gestão do esporte, enquanto uma política pública, tem relevante incidência nos processos de intervenção de governos municipais.

Portanto, a efetivação do desporto como direito de todos (Art. 217 da CF/88) relaciona-se com as dificuldades decorrentes da falta de definição de competências entre os entes federados para gerir essa matéria (Brasil, 1988). O aspecto positivo desse modelo institucional é garantir diversidade de ações (atuação concorrente entre os entes federados) capaz de produzir diferença de comportamento dos gestores públicos. Nesse caso, cabe aos eleitores em competição eleitoral estabelecer suas prioridades de investimentos (Arretche, 2004)³. Negativamente, temos a inação dos três entes federados como possibilidade institucional, o que gera a paralisia em determinadas áreas de políticas públicas⁴.

Consequentemente, o lugar da política de esporte é dependente dos interesses locais e do interesse e da capacidade da estrutura administrativa de responder de forma ativa às demandas desse setor. Da inação ao investimento consolidado nas políticas públicas de esporte e lazer são comportamentos esperados dos gestores públicos.

Com vistas a compreender a realidade dos municípios do Estado de Pernambuco na gestão de políticas públicas de esporte e lazer, este estudo buscou analisar os investimentos feitos na função desporto e lazer (FDL) em 2013.

Metodologia

Este estudo, de caráter descritivo, busca analisar o comportamento dos decisores locais (prefeitos) na alocação de recursos para as políticas públicas de esporte e lazer a partir dos recursos investidos na FDL. Como objetivos específicos foram estabelecidos: (a) verificar o comportamento dos decisores nos municípios de maior e menor dependência ao FPM; (b) verificar os valores investidos levando em

² A descentralização *bottom-up* parte da premissa de que a capacidade fiscal aumenta a capacidade de tomar decisões livre de constrangimentos produzidos pelos entes superiores. Para análise das descentralizações *top-down* e *bottom-up*, ver Sabatier (1986).

³ Eleições tendem a pressionar o político a aproximar a pauta política em direção àquelas que agregam o maior número de cidadãos, buscar a máxima eficiência eleitoral (Borges, 2010). Temas pouco sensíveis aos olhos dos eleitores tendem a não ser priorizados pelos políticos.

⁴ Para melhor compreensão das implicações do federalismo na gestão de políticas públicas pós-CF/88, ver Costa (2010) e Souza (1988).

¹ Imposto Predial, Territorial e Urbano (IPTU), Imposto Sobre Serviços (ISS) e Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

Tabela 1 Média, menor valor, maior valor e desvio padrão dos investimentos na função desporto dos municípios de Pernambuco no ano de 2013 por níveis de dependência do FPM

FPM	Nº	Média (R\$)	Menor (R\$)	Maior (R\$)	DP (R\$)
ED	122	140.745,27	1.035,00	2.115.767,14	256.489,23
MD	27	259.868,30	6.882,33	960.076,37	251.915,93
D	3	467.762,86	46.418,07	734.962,15	369.247,70
PD	3	3.680.477,40	515.004,38	6.397.671,71	2.966.843,28
ND	-	-	-	-	-

Fonte: IBGE; Siconfi/Tesouro Nacional.

D: dependente; ED: extrema dependência; MD: muita dependência; ND: não dependente; PD: pouca dependência.

Tabela 2 Média, menor valor, maior valor e desvio padrão dos investimentos na função desporto dos municípios de Pernambuco no ano de 2013 entre 20% de maior e menor dependência do FPM

FPM	Nº	Média (R4)	Menor (R\$)	Maior (R4)	DP (R\$)
Maior	31	193.907,42	1.035,00	2.115.767,14	413.218,52
Menor	31	602.869,66	6.882,33	6.397.671,71	1.304.707,14

Fonte: IBGE; Siconfi/Tesouro Nacional.

consideração as quatro áreas de investimento: desporto comunitário, lazer, desporto rendimento e demais funções do desporto.

A composição do grau de dependência do FPM obedeceu a seguinte orientação: (a) capturar no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) os dados referentes aos impostos recolhidos em 2013 do IPTU, ISS, ITBI e FPM. O percentual do FPM no total dos recursos alcançados com a soma desses impostos permitiu organização dos dados em percentuais de dependência.

A dependência do FPM foi organizada em cinco níveis: ED - extrema dependência (de 91% a 100%); MD - muita dependência (de 60% a 89%); D - dependência (de 40% a 59%); PD - pouca dependência (de 10% a 39%); e ND - não dependência (de 0% a 9%)⁵.

As informações referentes à FDL foram capturadas junto ao site do Tesouro Nacional (<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/publi>) nos dados referentes às contas anuais no sistema Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi, entre 10 e 11 de junho de 2016, e se referem a 2013. Os dados compuseram uma planilha com o nome dos municípios do estado de Pernambuco, a dependência do FPM, as informações sobre a FDL nas quatro áreas de investimento e da população das cidades conforme o censo de 2010 do IBGE.

Níveis de dependência FPM

A análise do comportamento dos decisores no que diz respeito ao financiamento das políticas públicas de esporte e lazer obedece a seguinte sequência: (a) identificar os investimentos consolidados na FDL por nível de dependência do FPM; (b) identificar o comportamento de 20% dos municí-

pios de maior e menor dependência do FPM (n = 36); (c) identificar os valores per capita envolvidos; (d) identificar os investimentos consolidados por função dos municípios do item "b". [tabela 1](#).

Em termos de participação dos municípios organizados por grau de dependência do FPM, não é possível observar uma grande diferença entre eles. O menor nível de participação foi 3 (D) e o maior foi 4 (PD). Os níveis de pior dependência tiveram resultados semelhantes, 86,52% (ED) e 87,10% (MD). Nesse sentido, a variável dependência do FPM não é capaz de estabelecer diferença nítida entre os municípios no que diz respeito às possibilidades de financiamento (FDL). A maior dependência não afeta a decisão por investir na FDL.

A média de investimentos cresce com a diminuição da dependência ao FPM, indica que o nível de dependência tem implicações sobre a capacidade de investimentos dos governos municipais. Porém, quando analisamos os valores menores e maiores investidos percebemos que há uma grande variação em todos os níveis, confirmada também no DP. Isso indica que não há um padrão de comportamento dos decisores políticos quando se analisa a sua dependência ao FPM. Como podemos observar, o que explica a variação são outras variáveis, pois o grau de dependência não é fator preditor de seus comportamentos na área esportiva ([tabela 2](#)).

Quando selecionamos os municípios de maior dependência do FPM, é possível observar que eles foram muito efetivos no investimento na função desporto em 2013, pois 83,33% fizeram investimentos nessa área. Uma diferença de apenas três pontos percentuais em relação aos municípios de menor dependência do FPM. Não há diferença substantiva entre os dois grupos no que diz respeito à participação dos governos municipais quanto à decisão por investir.

Mesmo que haja grande diferença interna nos dois grupos, os valores médios, menores e maiores investidos são menores no grupo de maior dependência. Isso indica que o grau de dependência tem impacto sobre o volume de recursos

⁵ A título de ilustração, com os critérios aqui apresentados, o grau de dependência do FPM na cidade de São Paulo foi de 1,24% em 2013.

Tabela 3 Média, menor valor, maior valor e desvio-padrão, per capita, dos investimentos na função desporto dos municípios de Pernambuco em 2013 por níveis de dependência do FPM

FPM	Nº	Média (R\$)	Menor (R\$)	Maior (R\$)	DP (R\$)
ED	122	7,28	0,05	102,41	13,33
MD	27	4,19	0,21	12,52	3,91
D	3	1,81	0,15	3,36	1,61
PD	3	5,65	4,16	6,40	1,29
ND	-	-	-	-	-

Fonte: IBGE; Siconfi/Tesouro Nacional.

D: dependente; ED: extrema dependência; MD: muita dependência; ND: não dependente; PD: pouca dependência.

Tabela 4 Média, menor valor, maior valor e desvio-padrão, per capita, dos investimentos na função desporto dos municípios de Pernambuco em 2013 entre 20% de maior e menor dependência do FPM

FPM	Nº	Média (R\$)	Menor (R\$)	Maior (R\$)	DP (R\$)
Maior	31	11,97	0,06	102,00	22,70
Menor	31	3,95	0,15	12,52	3,71

Fonte: IBGE; Siconfi/Tesouro Nacional.

investidos. Os municípios menos dependentes são capazes de fazer aportes financeiros maiores na função desporto. Isso indica que municípios com maior arrecadação própria são capazes de garantir maior volume de recursos às políticas como um todo.

A média mais alta entre os níveis de dependência apontados aqui está no nível de maior dependência do FPM. Contudo, diante do resultado encontrado no DP e nos valores mínimos e máximos investidos, os mais extremos da [tabela 3](#), a conclusão é que esse grupo é o mais desigual do ponto de vista dos investimentos no desporto. Mesmo sendo muito dependentes do FPM, são capazes de fazer grandes aportes na função desporto para satisfazer algum tipo de interesse nessa agenda.

Os níveis 3 e 4 parecem ser os que apresentam resultado mais homogêneo se observarmos o desvio-padrão, apesar de os valores médios investidos serem muito diferentes. O nível de menor dependência apresenta maiores condições financeiras para investir na função desporto, quando comparado com esses dois grupos. Por outro lado, cabe salientar que os valores mínimos investidos nos níveis ED, MD e D são muito baixos (R\$ 0,05, R\$ 0,21, R\$ 0,15, respectivamente). No entanto, permanece o grau de desigualdade entre os níveis de dependência do FPM. Não há um comportamento padrão entre os decisores políticos nos investimentos na área do esporte.

Como pode ser percebido na [tabela 4](#), os valores médios por dependência do FPM são distintos. Enquanto os municípios de maior vulnerabilidade apresentam um gasto per capita de R\$ 11,97, os municípios menos dependentes tiveram resultado inferior (R\$ 3,95). Os municípios dependentes do FPM são muito mais desiguais, pois apresentam uma variação interna entre a menor e maior média per capita de R\$ 101,94. Já os menos dependentes tiveram variação interna de apenas R\$ 12,37.

Tabela 5 Participação dos municípios de Pernambuco por subfunção em 2013 entre 20% de maior dependência do FPM

	Desp. comunitário	Lazer	Desp. rendimento	Função desp/lazer
N	17	13	1	9
%	42,5	32,5	2,5	22,5

Fonte: IBGE; Siconfi/Tesouro Nacional.

Os municípios menos dependentes, do ponto de vista fiscal, observado apenas o gasto com a FDL, parecem ter comportamento semelhante. Diante de uma área, talvez, não prioritária, fazem investimentos muito próximos do ponto de vista per capita. Já os municípios mais dependentes são muito mais desiguais. Parece que são muito mais receptivos a demandas de grupos mais organizados (de maior acesso à agenda do prefeito) quando se trata de gastar na FDL e acabam produzindo maiores distorções.

Conforme pode ser percebido na [tabela 5](#), no nível de maior dependência ao FPM é possível observar que há grande preocupação de investimento no desporto comunitário na medida em que 47,5% (n = 17) deles fizeram algum tipo de alocação de recurso nessa área. Os investimentos em lazer também encontraram repercussão em parcela importante dos municípios, 32,5% (n = 13). Nesse nível não há grande preocupação de atender a demandas do desporto rendimento. Apenas 2,5%, que corresponde a um município, fizeram investimento no desporto rendimento. A decisão de onde alocar o recurso parece convergir para o desporto comunitário e lazer.

Nos municípios de menor dependência do FPM, conforme [tabela 6](#), houve maior atenção nos investimentos no desporto comunitário com 56,52% (n = 26). Os investimentos no lazer receberam atenção de 11 municípios (23,91%). Já o desporto rendimento recebeu investimentos de três municípios (6,52%). Os três municípios que investiram em desporto

Tabela 6 Participação dos municípios de Pernambuco por subfunção em 2013 entre 20% de menor dependência do FPM

	Desp. comunitário	Lazer	Desp. rendimento	Função desp/lazer
N	26	11	3	6
%	56,52	23,91	6,52	13,04

Fonte: IBGE; Siconfi/Tesouro Nacional.

Tabela 7 Investimento dos municípios de Pernambuco por subfunção em 2013 entre 20% de maior dependência do FPM

	Desp. comunitário	Lazer	Desp. rendimento	Função desp/lazer
R\$	1.014.620,85	3.661.184,74	445.790,07	695.626,95
%	17,44	62,94	7,66	11,96

Fonte: IBGE; SICONFI/Tesouro Nacional.

Tabela 8 Investimento dos municípios de Pernambuco por subfunção em 2013 entre 20% de menor dependência do FPM

	Desp. comunitário	Lazer	Desp. rendimento	Função desp/lazer
R\$	13.265.385,84	1.528.564,06	1.000.540,20	2.894.469,42
%	70,98	8,18	5,35	15,49

Fonte: IBGE; Siconfi/Tesouro Nacional.

rendimento (Salgueiro, Petrolina e São Lourenço da Mata) fizeram também investimentos no desporto comunitário. Porém, Salgueiro e Petrolina reservaram 67,69% e 66,51% dos recursos investidos na função desporto rendimento. Em São Lourenço da Mata, o investimento foi de 23,85% do total investido na função desporto, o restante (76,15%) no desporto comunitário. Ou seja, o desporto rendimento tem atenção secundária por parte dos gestores locais.

Observando os resultados das tabelas 5 e 6, é possível constatar que não há diferença alocativa em termos de escolha da subfunção de investimento. Tanto para municípios de maior dependência do FPM como para os de menor, a opção é por investir no desporto comunitário e depois no lazer. São essas áreas que recebem mais atenção dos *policy makers*. Nos dois casos o desporto rendimento ocupa atenção periférica. Como pudemos perceber, não há grandes diferenças em termos das prioridades de investimento.

Quando analisamos os recursos investidos, o maior percentual de investimento se dá no lazer. Apesar de o maior número de ações estar no desporto comunitário, ele só recebeu 17,44% (R\$ 1.014.620,85) dos recursos investidos na função desporto (tabela 7). O lazer foi o que recebeu mais atenção dos decisores políticos com 62,94% (R\$ 3.661.184,74) do total investido nesse nível de dependência. No entanto, mesmo sendo responsável por apenas 7,66% (R\$ 445.790,07) dos recursos investidos, esse investimento representa 12,18% do que foi investido no lazer e 43,94% do que foi investido no desporto comunitário em um único projeto na cidade de Itapetim.

A tabela 8 aponta que no total de recursos investidos a grande maioria foi no desporto comunitário 70,98% (R\$ 13.265.385,84). Apesar de ocupar a última posição, o desporto rendimento alcançou valores percentuais próximos aos do lazer (8,18%), 5,35%. Os dois tiveram investimentos abaixo de 10% do total. Considerando os valores investidos, é possível inferir que os municípios dão atenção prioritária ao

desporto comunitário e lazer. Porém, isso não tem impedido que eles aportem recursos no desporto rendimento.

Sem a análise precisa do projeto de desporto rendimento desenvolvido, não é possível fazer qualquer alusão se os investimentos servem ou não à população. O entretenimento promovido pelo desporto rendimento, em alguns casos, está no pacote de interesse de parcela da população e somente uma vertente autoritária de alocação de recursos pode desconsiderar essa realidade. Portanto, também atinge interesses comunitários colocados. Porém, como o município de Itapetim só fez investimento no desporto rendimento, é muito provável que os interesses de atores associados ao desporto rendimento tenham capturado a atenção do decisor político de forma prioritária.

Conclusão

A primeira conclusão e talvez a mais importante diz respeito ao investimento na FDL por parte dos municípios pernambucanos. Dos municípios (n = 185), 85,41% (n = 158) fizeram algum tipo de investimento. Isso significa que é uma área de preocupação dos gestores municipais, principalmente quando consideramos que não há obrigação constitucional para tal (Art. 30 da CF/88).

Outra conclusão importante é que a quantidade de recursos investidos não depende do grau de vulnerabilidade do município. Encontramos municípios mais dependentes fazendo elevado gasto per capita e municípios maiores e menos dependentes fazendo aportes menores. Para compreendermos melhor essa realidade necessitaríamos fazer incursões a esses municípios de forma a identificar as variáveis que explicam melhor esses resultados. Tarefa que foge do escopo desse trabalho e abre nova agenda de pesquisa.

No entanto, algumas considerações são importantes:

- a) a média de investimento na FDL cresce com a diminuição da dependência do FPM. Maior arrecadação de impostos próprios dos municípios aumenta a capacidade de oferta de políticas públicas. Resultado compatível com o que propõe a literatura sobre federalismo fiscal (Ferreira e Bugarin, 2007; Souza e Carvalho, 1999).
- b) municípios dependentes do FPM são capazes de fazer grandes investimentos na FDL. Talvez as transferências

⁶ A diferença entre a função lazer e esporte rendimento é de 2,83 pontos percentuais. Já para as demais funções da FDL, a diferença ficou em 10,14 pontos percentuais e para o desporto comunitário, 63,65 pontos percentuais. As prioridades em termos de investimento no lazer e no desporto rendimento estão mais próximas do que das demais subfunções.

constitucionais garantam aporte de recursos necessários para fazer investimentos nas áreas do esporte e do lazer.

- c) em todos os níveis de dependência encontramos os investimentos na FDL direcionados ao desporto comunitário e ao lazer. O desporto rendimento tem preocupação mínima por parte municípios de Pernambuco. Diferente do comportamento da União no que concerne aos investimentos em desporto, os municípios não têm, em princípio, o mesmo comportamento alocativo. Nesse aspecto cabe uma observação importante que está inscrito nas limitações do recorte de nosso estudo. Como não tivemos acesso no relatório do que os município cadastram como sendo uma ou outra função, não temos condições de fazer afirmações mais sólidas no que diz respeito à qualidade do gasto. Aqui também se abre uma nova agenda de pesquisa importante.

Ao avaliar os gastos dos municípios do Estado de Pernambuco na função desporto e lazer o estudo buscou descentralizar a agenda de pesquisa de esporte e lazer no Brasil ainda muito concentrada no âmbito federal. Pouco se conhece sobre o comportamento dos municípios no que concerne à construção de políticas públicas de esporte e lazer (*bottom-up*), apesar de eles serem os maiores financiadores dessas políticas. Os investimentos apontam que os municípios não estão na dependência do governo federal para ofertar suas políticas. Eles têm fôlego fiscal para produzir suas próprias políticas públicas de esporte e de lazer.

Conflitos de interesse

Os autores declaram não haver conflitos de interesse.

Referências

- Afonso JRR, Lobo T. *Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias*. *Planej Polít Públicas* 1996;14:3–36.
- Almeida BS, Marchi Júnior W. *O financiamento dos programas federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008)*. *Movimento (Porto Alegre)* 2010;16:73–92.
- Almeida MHT. *Recentralizando a federação?* *Rev Sociol Polit* 2005;24:29–40.
- Almeida MHT, Carneiro LP. *Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil*. *Opin Pública* 2003;9:124–47.
- Arretche M. *Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?* *Dados Rev Ciênc Sociais* 2010;53:587–620.
- Arretche M. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. *São Paulo Perspec* 2004;18:17–26.
- Arretche M. *Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia*. *Ciênc Saúde Colet* 2003;8:331–45.
- Athayde PFA. *A disputa pelo fundo público no âmbito do financiamento esportivo brasileiro*. *Rev Bras Ciênc Esporte* 2016;36:S636–51.
- Athayde P, Mascarenhas F, Salvador E. *Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no Governo Lula*. *Rev Bras Ciênc Esporte* 2015;37:2–10.
- Borges A. *Dinâmica política-eleitoral, burocracia e gasto social estadual*. *Cad CRH* 2010;23:91–109.
- Brasil. *Constituição*. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal; 1988.
- Carneiro LP, Almeida MHT. *Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira*. *Dados Rev Ciênc Sociais* 2008;51:403–32.
- Costa VMFC. *Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil*. *Educ Soc* 2010;13:729–48.
- Ferreira IFS, Bugarin MS. *Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro*. *Rev Bras Econ* 2007;61:271–300.
- Figuerôa KM, Sevegnani P, Mezzadri FM, Silva MM. *Planejamento, ações e financiamento para o esporte em tempos de megaeventos*. *Motrivivência (Florianópolis)* 2014;26:55–71.
- Gomes GM, Macdowell MC. *Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social*. Brasília, DF: IPEA; 2000.
- Hall PA, Taylor RCR. *As três versões do neo-institucionalismo*. *Lua Nova* 2003;58:193–223.
- Machado JA. *Gestão de políticas públicas no Estado federativo: apostas e armadilhas*. *Dados Rev Ciênc Sociais*, 2008 2008;51:433–57.
- March JG, Olsen JP. *Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política*. *Rev Sociol Polit* 2008;16:121–42.
- Meneguim FB, Bugarin MS. *Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos*. *Econ Apl* 2001;5:60022.
- Menezes VG. *Gestão de políticas públicas desportivas municipais: análise da região metropolitana do Recife-PE, Brasil, no período de 2002-2008 [Tese de Doutorado]*. Porto: Universidade do Porto; 2009.
- Ribeiro LM, Faria CAP. *Federalismo, governo local e políticas sociais no Brasil entre 1996 e 2004*. In: *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Editora Fiocruz, 2013. p. 151-177.
- Rodden J. *Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas*. *Rev Sociol Polit* 2005;24:9–27.
- Rodrigues G. *Democracia e partidos políticos: os gastos públicos municipais como instrumento de análise político-ideológico*. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2007. p. 275-302.
- Sabatier PA. *Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis*. *J Public Pol* 1986;6:21–48.
- Santos, AMSP. *Federalismo no Brasil: uma abordagem da perspectiva dos Municípios*. *Revista de Direito da Cidade* 2012; 1:4-7.
- Silva ALA. *A mecânica do laço enforcado: municipalismo, federalismo fiscal e políticas públicas*. In: *Fahel M, Neves JAB, editors. Gestão de políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: PUC Minas; 2007. p. 179–91.
- Siqueira ML. *Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribuição de receitas*. *Econ Apl* 2008;12:707–42.
- Souza C. *Governos locais e gestão de políticas sociais universais*. *São Paulo em Perspec* 2004;18:27–41.
- Souza C. *Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e Descentralização*. *Dados Rev Ciênc Sociais* 1988;41:3.
- Souza C, Carvalho IMM. *Reforma do Estado, descentralização e desigualdades*. *Lua Nova* 1999;48:187–213.
- 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*. Recife, Pernambuco, Brasil 2007.
- Zuccolotto R, Ribeiro CPP, Abrantes LA. *O comportamento das finanças públicas municipais nas capitais dos estados brasileiros*. *Ref Cont* 2009;28:54–69.