



## **Financiamento de políticas públicas de esporte e de lazer pelos municípios cearenses**

*Financing of public sports and leisure policies by Ceará municipalities*

*Financiamiento de las políticas públicas de deporte y ocio por los municipios de Ceará*

**Edmilson Santos dos Santos**<sup>1</sup>, **Maria José Carvalho**<sup>2</sup>

Universidade Federal do Vale do São Francisco<sup>1</sup> - [edmilsonss.univasf@gmail.com](mailto:edmilsonss.univasf@gmail.com)

Faculdade de Desporto da Universidade do Porto<sup>2</sup>

### **Resumo**

O estudo de natureza descritiva e exploratória objetivou avaliar a participação dos municípios do Ceará no financiamento das políticas de esporte e de lazer através da análise da unidade de gasto na Função Desporto e Lazer (FDL). O período de análise se refere aos dez primeiros anos em que são disponibilizadas as informações no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) da Secretaria do Tesouro Nacional, de 2002 a 2011. Os municípios do estado do Ceará não preferem a inação e apresentam elevada adesão à agenda esportiva e de lazer. Os resultados da CP4 e TU3 indicam forte expansão do gasto em níveis mais elevados de urbanização e classe populacional. Ao longo do período, o gasto na FDL aumentou de forma bastante expressiva.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Gasto Público. Esporte.

### **Abstract**

This descriptive and exploratory study has aimed to assess the participation of municipalities from Ceará in the financing of sport and leisure public policies through a unit analysis of expenditure in the Sport and Leisure Function (SLF). The period of analysis refers to the ten first years during which information has been made available on the Brazilian Public Sector Accounting and Fiscal Information System, from the National Treasure Department, from 2002 to 2011. Municipalities from Ceará don't prefer inaction and present high adherence to the sport and leisure agenda. Results of CP4 and TU3 indicate a strong expansion on expenditures in higher levels of urbanization and population class. Throughout the period, expenses in SLF have increased in a quite significant manner.

**Keywords:** Public Policies. Public Expenditure. Sport.

### **Resumén**

Este estudio descriptivo y exploratorio ha tenido como objetivo evaluar la participación de los municipios de Ceará en la financiación de las políticas públicas de deporte y ocio a través de un análisis unitario de gasto en la Función Deporte y Ocio (SLF). El período de análisis se refiere a los diez primeros años durante los cuales se ha puesto a disposición información sobre el Sistema de Información Contable y Fiscal del Sector Público de Brasil, del Departamento del Tesoro Nacional, de 2002 a 2011. Los municipios de Ceará no prefieren la inacción y el presente alto. Adhesión a la agenda deportiva y de ocio. Los resultados del CP4 y TU3 indican una fuerte expansión de los gastos en los niveles más altos de urbanización y clase de población. A lo largo del período, los gastos en SLF han aumentado de manera bastante significativa.

**Palabras Clave:** Políticas Públicas. El gasto público. Deporte.



## Introdução

A elevada concentração de poder político e financeiro no governo federal, promovida pelo Regime Militar, produziu movimentos importantes no sentido de produzir um cenário de maior descentralização na Constituição Federal de 1988. O fim do governo militar imprimiu poderosas correntes descentralizadoras e abriu espaço à participação dos municípios na oferta de políticas públicas. O resultado da maior transformação institucional dessa pressão descentralizadora foi a elevação dos municípios a ente da federação. Na visão dos constitucionalistas, a oferta de políticas descentralizadas (descentralização *bottom-up*<sup>1</sup>) permitiria maior eficiência e transparência no gasto público (Arretche, 2002).

Não é condicional às federações garantir autonomia política e fiscal à instância responsável pela gestão local. A autonomia política permite a escolha de seus governantes e autonomia fiscal, instrumentos fiscais para produzir política. Foi garantido aos municípios legislar sobre três impostos locais (descentralização tributária 3): Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). O IPTU e o ISSQN são fortemente impactados pelo grau de urbanização e pela dinâmica econômica do município. Sendo assim, os mais pobres e de perfil rural acabam tendo mais restrições para garantir a *policy decision-making*.

A grande disparidade orçamentária dos municípios exigiu a produção de instrumentos fiscais de equalização de receita (Paes & Siqueira, 2008). Para amplificar a capacidade de financiamento dos municípios, a constituição garantiu recursos redistributivos apartados do humor da União através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Independentemente da lealdade do poder político local ao governo federal, os municípios recebem recursos [redistributivos (FPM) e distributivos (cota-parte ICMS)] para produzir sua própria agenda política (Almeida, 2005). No entanto, sua maior dependência sinaliza dificuldades para tal ação.

O principal instrumento fiscal dos municípios (IPTU) tem características urbanas e tende a premiar com maior volume de arrecadação aqueles que, por conta de seu maior desenvolvimento econômico e social, possuem elevado grau de urbanização. Maior classe populacional e maior taxa de urbanização, combinadas ou não, podem indicar maior fluxo de caixa e maior capacidade de promover sua agenda política.

Ao lado dos instrumentos fiscais, a CF/88 distribuiu competências (responsabilidades) entre os entes federados. No entanto, a área do esporte e do lazer não foi elencada entre as competências exclusivas [Art. 30 da Constituição Federal de 1988 (CF/88)] e nem entre as competências comuns (Art. 23 da CF/88), produzindo um vácuo institucional em relação a essas demandas. Os municípios não estão obrigados a aportar recursos nessas áreas, apesar do que está previsto no Art. 217 da CF/88. Portanto, há forte incentivo à inação na engenharia constitucional brasileira, já que é a obrigatoriedade de implementação da agenda que conduz à necessidade de investimento.

Temos assistido nos últimos anos a municipalização das análises sobre políticas de esporte e de lazer. Do ponto de vista dessas abordagens se destacam os trabalhos de Grasso & Isayama (2017), Silva, Couto & Santos (2014), Venturim, Borges & Silva (2013) e Ribeiro (2012), que têm dado contribuições importantes à melhor compreensão do papel dos municípios na oferta de políticas

---

<sup>1</sup> A descentralização *bottom-up* trata da natureza da agenda política (Sabatier, 1986), quem decide pelo investimento (*policy decision-making*). Se ele é resultado de políticas formuladas localmente (*bottom-up*), ou se ela é resultado da implementação de uma política de um ente superior da federação (*top-down*), como os programas Segundo Tempo e Esporte e Lazer da Cidade.

públicas de esporte e de lazer. No entanto, às diferentes realidades, precisamos compreender como esse quadro se configura<sup>2</sup>.

Nesse sentido, a proposta de trabalho vem para contemplar essa perspectiva a partir da análise do comportamento alocativo das prefeituras do estado do Ceará de 2002 a 2011. O Ceará responde pelo terceiro maior PIB da região Nordeste com 2,12% do total, atrás apenas da Bahia e Pernambuco (IBGE, 2011). Representa uma força econômica importante da região e tem apresentado resultados extraordinários em outra área social, principalmente na educação. Porém, pouco se conhece sobre o gasto nas políticas públicas de esporte e de lazer realizado pelas prefeituras do estado.

Sendo assim, objetivou-se aqui avaliar a participação das prefeituras no financiamento das políticas de esporte e de lazer através da análise do gasto realizado na Função Desporto e Lazer (FDL), considerando 3 aspectos: variação anual dos recursos, o gasto por classe populacional e por grau de urbanização.

## Métodos

O estudo de natureza descritiva e exploratória objetivou avaliar a participação dos municípios do estado do Ceará no financiamento das políticas de esporte e de lazer através da análise da unidade de gasto Função Desporto e Lazer (FDL). O uso da FDL se deve porque permite aferir o gasto público agregado na área do esporte e do lazer [Portaria nº. 42 do MGO (BRASIL, 1999)].

O período de análise se refere aos dez primeiros anos em que a Secretaria do Tesouro Nacional disponibilizou as informações no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI/Tesouro Nacional), 2002 a 2011. A base de dado foi composta com as seguintes informações: (a) nome dos municípios (n = 184) do estado do Ceará; (b) população estimada para o ano de 2002 contida no SICONFI; (c) Taxa de Urbanização (TU), ano referência 2010, coletada diretamente no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); (d) gasto na FDL (SICONFI). Os valores da FDL foram deflacionados com base no Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) para garantir a comparabilidade das informações ao longo do período. Foi utilizada a estatística descritiva básica para indicar os percentuais e as médias envolvidos. A base de dados foi mensurada na unidade monetária Real.

Para classificação das cidades por tamanho, assumimos o seguinte critério [Classe Populacional (CP)]: até 20 mil/habitantes, CP1 (n = 93); de 20 a 50 mil/habitantes, CP2 (n = 66); de 50 a 100 mil/habitantes, CP3 (n = 19); acima de 100 mil/habitantes, CP4 (n = 6).

A taxa de urbanização se refere ao percentual da população vivendo em áreas urbanas. Apesar da diferença temporal para o ano da captura da classe populacional, ela não representa mudança no perfil, tendo em vista que a grande expansão do ciclo de urbanização se finda no início dos anos 2000. Para agregar os percentuais de forma a garantir melhor leitura dos dados, assumimos o seguinte critério: (a) ambiente rural, TU1 até 49%; (b) média urbanização, TU2 de 50% a 79%; (c) ambiente urbanizado, TU3 acima de 80%.

A análise per capita foi realizada com base no somatório do gasto na FDL do período e pela população estimada para o ano de 2002 (valor estimado SICONFI).

---

<sup>2</sup> A elaboração do panorama tem sido uma tônica dos estudos produzidos pelo Centro de Desenvolvimento de Pesquisas em Políticas Públicas de Esporte e Lazer do Piauí que tem investido em análises estaduais: Santos (2020b), Santos (2020c), Santos & Carvalho (2020), Santos, Milani, Reverdito & Starepravo (2019), Santos, Menezes & Lima (2019), Santos, Carvalho & Froes (2019), Santos, Carvalho, Menezes & Reverdito (2019), Santos & Santos (2029), Santos & Carvalho (2019), Santos, Milani & Starepravo (2919), Santos, Canan & Starepravo (2018) e Santos (2018).



## Resultados

Os municípios do estado do Ceará iniciam o período, como pode ser observado na tabela 1, com elevado nível de adesão ao gasto na FDL (86,41%). Considerando a inexistência de constrangimento no âmbito da federação obrigando o gasto na FDL por parte das prefeituras, o grau de adesão à política reflete, acima de tudo, o reconhecimento da agenda e sua efetiva descentralização. Apesar de 2011 não ter sido o ano de maior adesão dos municípios, o crescimento na década foi da ordem de 8,8%. Considerando esse ritmo de expansão e o comportamento aqui avalizado, na próxima década o estado poderá chegar a 100% de adesão dos municípios ao gasto na FDL.

O vigor da agenda pode ser percebido também observando o comportamento dos municípios na segunda metade da década. O grau de adesão de 2006 a 2011 ao gasto na FDL foi superior a 90%. Ou seja, analisando estritamente o comportamento dos municípios, há uma descentralização efetiva das políticas públicas de esporte e de lazer em curso no estado do Ceará, a despeito do estímulo à inação.

Uma das hipóteses para esse comportamento poderia estar associada a constrangimentos normativos no âmbito dos municípios. A constituição municipal, a Lei Orgânica, poderia estar indicando percentuais de gastos nas políticas de esporte e de lazer. Ao analisarmos 20% (n = 37) das leis orgânicas das prefeituras do Ceará (amostragem aleatória) pudemos identificar que apenas um município (Assaré) estabeleceu percentuais de gasto nas políticas públicas de esporte e de lazer. Outra observação importante diz respeito à permanência do gasto ao longo do tempo: 51,08% (n = 94) fizeram investimentos em todos os anos; 22,82% (n = 42) fizeram investimentos durante nove anos; 17,39% (n = 32) fizeram entre 7 e 8 anos de investimentos na FDL; e apenas 3,26% (n = 6) fizeram menos de 5 anos de investimentos na FDL. Portanto, o gasto na FDL aponta para a valorização da agenda no âmbito dos municípios cearenses.

O menor número gasto/ano foi feito pelo município de Senador Sá (2 anos). Considerando a liberdade alocativa em matéria não regulada por norma federal, ter uma adesão acima de 7 anos da ordem de 91,29% dos municípios é um forte indicador de que os governos buscam ser responsivos às demandas por políticas de esporte e de lazer. Há uma efetiva descentralização em curso, adora contemplando o esporte participação e de rendimento. Considerando que forma sistemáticas de ensino envolvem a experimentação do esporte nas escolas e que os municípios são responsáveis pela oferta do ensino fundamental, em termos de esporte educacional já há sua democratização pela obrigatoriedade da educação física e pelo esporte ser um dos conteúdos a ser ensinado.

**Tabela 1.** Adesão dos municípios do Ceará no gasto da FDL de 2002 a 2011.

FDL	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
N	159	161	151	146	170	166	173	171	174	173
%	86,41	87,50	82,07	79,35	92,39	90,22	94,02	92,93	94,57	94,02

Fonte: Dados da pesquisa.

A adesão à FDL parece não sofrer forte impacto do tamanho das populações, como pode ser observado na tabela 2. Não é possível perceber alguma tendência clara em termos de nível de participação no gasto da FDL e tamanho das cidades. Apenas em 2007 foi possível verificar o crescimento à adesão ao gasto na FDL à medida que cresce o tamanho da população. Em 2003 e 2004, houve inversão: os investimentos diminuíram à medida que aumentou a população.

Exceto na CP3, que termina a década com o mesmo nível de adesão de 2002, nas outras classes populacionais houve crescimento substantivo da adesão ao gasto na FDL. A CP5 experimentou maior expansão impactada, principalmente pela menor adesão no início do período (66,67%). Em cinco

períodos, a CP5 garantiu 100% de adesão, indicando que nas cidades mais populosas há maior espaço político a essa efetivação de gasto.

**Tabela 2.** Níveis de participação dos municípios do Ceará no financiamento da FDL por classe populacional (CP) de 2002 a 2011

CP	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
CP1	86,02	89,25	83,87	81,72	95,70	89,25	91,40	93,55	94,62	94,62
CP2	89,39	87,88	81,82	72,73	86,36	89,39	95,45	93,94	96,97	95,45
CP3	84,21	84,21	78,95	89,47	94,74	94,74	100	89,47	84,21	84,21
CP4	66,67	66,67	66,67	83,33	100	100	100	83,33	100	100

Fonte: Dados da pesquisa.

Não é só elevada a adesão dos municípios no gasto da FDL, os recursos envolvidos sinalizam o vigor da agenda no âmbito dos municípios. Como pode ser observado na tabela 3, a evolução positiva do gasto permitiu um ganho real de 254,33% em uma década. Ou seja, houve um aumento expressivo na quantidade de recursos reservada pelos municípios do Ceará para os investimentos na FDL.

Como também pode ser observado, a variação do recurso ano a ano não se deu de forma linear. Em quatro anos, os gastos dos municípios oscilaram negativamente, e, nos outros cinco anos, positivamente. Um comportamento calcado na agenda eleitoral poderia fazer com que os municípios ampliassem os gastos em anos eleitorais (Teoria do Ciclo Eleitoral), visando a valorização do seu mandato e a sobrevivência política. Em 2004 e em 2008 (anos de eleições municipais), é possível perceber a expansão dos gastos na FDL e, logo em seguida, uma retração dos recursos no primeiro ano de governo –comportamento compatível com o que propõe a teoria dos ciclos eleitorais. Porém, a expansão de 2004 foi o pior resultado em termos de expansão e 2008 não foi o melhor resultado do período.

De 2006 a 2008, observamos forte expansão do gasto na FDL e, em 2009, houve queda expressiva dos investimentos. Em 2010, há um grande crescimento, alcançando o maior patamar ao longo da série (80,2%). Mesmo considerando as retrações de investimentos ocorridos em 2010 e 2011, o saldo foi positivo. O crescimento dos recursos foi muito superior à evolução das adesões, indicando que a agenda do esporte e do lazer tem recebido aportes consideráveis e crescentes de recursos com mais velocidade que as adesões.

**Tabela 3.** Total de investimento dos municípios do Ceará na FDL de 2002 a 2011 e variação ano a ano (por milhão)

FDL	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
R\$	18,6	17,5	19,3	18,2	29,8	34,7	54,8	38,3	69,0	65,9
Var.* (%)	-	-5,7	10,2	-5,9	64,1	16,3	57,9	-30,1	80,2	-4,6

Fonte: Dados da pesquisa. \* Variação.

Quando analisamos o resultado do total de gasto na FDL por CP/nº. de municípios, é possível observar que há relação linear entre o gasto médio e a CP, tendendo positivamente em direção ao crescimento populacional. Esse resultado aponta para maior propensão dos municípios de maior CP garantirem volume crescente de recursos por cidade.

A variação negativa dos recursos não impacta todas as classes populacionais da mesma forma. A retração no volume de recursos totais da FDL (nos anos de 2003, 2005, 2009 e 2011) foi resultado do comportamento diferenciado das classes populacionais. A CP1 parece ser mais sensível a essa variação, pois teve queda nos 4 anos. Exceto em 2011, as retrações experimentadas foram as maiores entre as classes populacionais.



É possível perceber forte expansão dos gastos em anos eleitorais apenas para a CP1 e CP4. Em 2004, a CP3 teve retração da ordem de 15,4%. Em 2008, todos tiveram expansão dos recursos e retração em 2009. No entanto, na CP3 a expansão foi menor que no ano anterior e o crescimento da CP1 é feito com base em uma retração no ano de 2007. Ou seja, não é possível observar um comportamento comum entre as classes populacionais no que concerne a evolução do gasto.

**Tabela 4.** Média de investimento dos municípios do Ceará na FDL por classe populacional (CP)/nº. de cidades de 2002 a 2011 (por milhão)

CP	FDL	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
CP1	R\$	0,04	0,03	0,05	0,03	0,09	0,07	0,12	0,06	0,11	0,10
	Var.(%)	-	-25	66,7	-40	200	-22,2	71,4	-50	83,3	-9,09
CP2	R\$	0,10	0,09	0,09	0,08	0,14	0,19	0,28	0,18	0,23	0,27
	Var.(%)	-	-10	0	-11,1	75	35,7	47,4	-35,7	27,8	17,4
CP3	R\$	0,25	0,26	0,22	0,20	0,25	0,36	0,42	0,30	0,35	0,51
	Var.(%)	-	4	-15,4	-9,1	25	44	16,7	-28,6	16,7	45,7
CP4	R\$	0,60	0,57	0,90	1,03	1,36	1,57	2,91	2,60	6,07	4,93
	Var.(%)	-	-5	57,9	14,4	32	15,4	58,3	-10,7	133	-18,8

Fonte: Dados da pesquisa. \* Variação.

Há uma nítida diferença entre os valores gastos na FDL por Taxa de Urbanização (TU), como pode ser observado na tabela 5. As cidades com menores TU apresentam em todo o período os menores valores por cidades. As cidades com TU3 apresentam os maiores valores em todo o período. As diferenças entre TU1 e TU2 são pequenas e em dois cenários apresentam as mesmas médias.

Apesar de verdadeira, a avaliação realizada no parágrafo anterior esconde outra realidade que precisamos compreender mais qualificadamente. A taxa de crescimento médio dos recursos variou entre as TUs. No estoque total, os municípios mais urbanizados experimentaram maior crescimento, 232,1%, seguidos da TU1, 183,3%, e por último a TU2, com 122,2%.

**Tabela 5.** Média *per capita* de investimento dos municípios do Ceará na FDL por Taxa de Urbanização (TU)/nº. de cidades de 2002 a 2011 (por milhão)

TU	FDL	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TU1	R\$	0,06	0,06	0,07	0,05	0,11	0,12	0,17	0,10	0,17	0,17
	Var.	-	0	16,7	-28,6	120	9,1	41,7	-41,2	10	0
TU2	R\$	0,09	0,09	0,08	0,07	0,11	0,13	0,20	0,12	0,17	0,20
	Var.	-	0	-11,1	-12,5	57,1	18,2	53,9	-40	41,7	17,7
TU3	R\$	0,28	0,20	0,24	0,50	0,70	0,69	1,52	1,17	0,78	0,93
	Var.	-	-28,6	20	108	40	-1,4	120	-23	-33,3	19,2

Fonte: Dados da pesquisa

A análise *per capita* permite duas importantes constatações, como pode ser observado na [tabela 6](#). Em relação à média, há dois comportamentos distintos. De CP1 a CP3, a média sofre impacto do tamanho da população [CP1 (R\$ 56,07); CP2 (R\$ 50,72); CP3 (R\$ 49,21)], tendo ela relação inversa com os recursos *per capita*. Já na CP4, a quantidade de recurso disponível parece ser muito elevada e não é impactada pelo tamanho da população das cidades (R\$ 62,03). É possível notar também que a diferença entre a CP1 e a CP4 é menor que entre a CP1 e a CP3, demonstrando que o gasto *per capita* das cidades pequenas está mais próximo das cidades grandes que das de porte médio. Isso se deve, principalmente, porque após as transferências, alguns municípios pequenos acabam desfrutando de maior volume de recurso *per capita* (GOMES; DOWELL; CRISTINA, 2000). A segunda constatação diz respeito à elevada variação entre os menores e maiores valores *per capita* [CP1 (R\$ 3,19; R\$ 221,17); CP2 (R\$ 24,5; R\$ 365,18); CP3 (R\$ 28,3; R\$ 160,66); CP4 (R\$ 12,06; R\$ 171,62)] refletindo comportamento aleatório e diferentes prioridades às políticas públicas de

esporte e de lazer. Ou seja, a política reflete de forma muito precisa os contextos locais [de demandas por esporte e por lazer] da capacidade política e de financiamento dos atores.

**Tabela 6.** Gasto *per capita* a partir do estoque de 10 anos de gasto na FDL (R\$).

CP	Média	Desvio Padrão	Menor	Maior
CP1	56,07	42,23	3,19	221,17
CP2	50,72	50,18	24,5	365,18
CP3	49,21	38,57	28,3	160,66
CP4	62,03	56,35	12,06	171,62

Fonte: Dados da pesquisa.

## Discussão

Ao não garantir competências exclusivas ou comuns aos municípios no que concerne às políticas públicas de esporte e de lazer, a constituição produziu forte incentivo em direção à inação e a dispersão de resultados alocativos. Sem responsabilidades objetivas, é razoável compreender que o resultado esperado à descentralização seja a inação, principalmente considerando as diferenças fiscais dos municípios, como destaca Afonso & Lobo (1996). A dispersão alocativa foi representada a partir de dois eventos: na variação da adesão e do volume de investimento ao longo do tempo. Por outro lado, não podemos deixar de destacar a continuidade da atenção à agenda ao longo do tempo, 73,9% dos municípios fizeram gastos entre 9 e 10 anos aqui analisados.

Os achados da pesquisa destacam uma novidade importante em termos de alocação de recursos por parte dos municípios em políticas de esporte e de lazer. Nesse sentido, a autonomia política e fiscal alcançada por eles na CF/88 aponta para sua maior responsividade em termos de demandas da população (Arretche, 2004), contrariando o que foi observado por Bonfim & Silva (2003) em outras áreas sociais. Portanto, o comportamento alocativo dos municípios não está associado a um efeito das regras institucionais do federalismo brasileiro para com a implementação de políticas de esporte e de lazer, mas aos interesses pela agenda colocados pela população ou pelos stakeholders locais.

Dificilmente um resultado com esse grau de adesão voluntária dos municípios ao gasto na FDL não seja influenciado por algum fator institucional capaz de produzir convergência nas agendas municipais das prefeituras do Ceará. Na realidade brasileira, a descentralização de políticas sociais é fortemente impactada por regras institucionais que regulam a participação dos atores, assim como acontece na educação, na saúde e na assistência social. Por outro lado, a literatura sobre descentralização (bottom-up) reconhece a variação dos comportamentos (prioridades) alocativos como algo intrínseco a esse modelo de estruturação do Estado (Arretche, 2010).

Nesse aspecto, dois resultados chamam bastante atenção. Seja nos dados desagregados por classe populacional e por níveis de urbanização, as cidades mais urbanizadas e populosas apontam maior capacidade de financiamento da FDL. Uma hipótese razoável está assentada na maior capacidade fiscal desses municípios que amplificam a liberdade alocativa da policy decision-making (Afonso & Araújo, 2000).

Municípios menores e menos urbanizados têm restritas ferramentas fiscais para fazer frente às demandas da população por serviços (Silva, 2007). De certa forma, os resultados encontrados não confirmam esse viés, apesar de que as restrições orçamentárias tendem a pressionar para baixo a quantidade de recursos dispensados às políticas sociais. A maior equalização na capacidade de gasto é dependente das políticas do governo federal, principalmente nas transferências voluntárias como o



Programa Segundo Tempo (PST) e Esporte e Lazer da Cidade (PELC). E, nesse aspecto, os resultados são desconcertantes.

De 2004 a 2011, somente 7 cidades do estado (7,1%) descentralizaram o PST. Foram realizados 16 convênios ao longo do período e um gasto de R\$ 5,4 milhões (em valores já deflacionados). Só as cidades de Sobral e Fortaleza consumiram 55% dos recursos descentralizados pelo programa e 72% foram absorvidos por 5 cidades das regiões metropolitanas do estado. Portanto, observando apenas esse aspecto, é possível inferir que o governo federal não atuou de forma a aportar mais recursos para diminuir desigualdades na capacidade de oferta de políticas públicas de esporte dentro do estado do Ceará. Resultado compatível com aqueles encontrado por Santos (2020a), Santos, Starepravo, Menezes & Melo (2019), Santos (2019), Santos & Starepravo (2018), Santos, Starepravo & Hirata (2018) e Santos, Starepravo & Souza Neto (2015).

No período de 2002 a 2011, Fortaleza teve um gasto na FDL da ordem de R\$ 76 milhões e Sobral, R\$ 28 milhões. Uma hipótese razoável, mas que necessita de maior comprovação, é que as diferenças pró maiores cidades e mais urbanizadas podem estar sendo produzidas pela atuação do governo federal, amplificando as desigualdades no estado. De um lado, nós temos municípios menores que possuem reduzidas ferramentas fiscais para produzir suas políticas (Paes & Siqueira, 2008) e, de outro, a participação do governo federal pode estar colaborando para a amplificação dessa desigualdade (Arretche & Marques, 2007).

Todos os cenários aqui apresentados são compatíveis com a literatura federalista sobre descentralização de políticas por parte dos municípios. Municípios tendem a variar sua agenda de interesse e alocar recursos diferenciados nas políticas públicas quando têm liberdade para experimentar o poder de decisão.

## Conclusão

Mesmo reconhecendo a não obrigatoriedade dos municípios em realizarem gastos na FDL, os resultados do estado do Ceará aqui apresentados indicam que eles não preferem a inação em todas as classes populacionais. Outro aspecto importante é a variação do comportamento em termos de gasto. Eles refletem a variação da própria política. Ao longo do período, o gasto na FDL aumentou na década analisada, demonstrando uma predisposição dos agentes políticos locais em colocar mais recursos no esporte e no lazer. Sua expansão na década reforça, de forma muito consistente, o reconhecimento da agenda por parte dos decisores e coloca como desafio as *policy communities*: que fatores (endógenos e exógenos) produzem esse resultado?

A quantidade total de recurso destinado à FDL tem relação positiva com o aumento da classe populacional. O mesmo fenômeno é percebido com a Taxa de Urbanização. Maior urbanização, maior pressão por políticas de esporte e de lazer e maior alocação de recursos. Esse resultado pode ser explicado pela maior autonomia fiscal que os municípios maiores e mais urbanizados possuem. Porém, a observação colocada no campo das hipóteses precisaria ser confirmada em estudos futuros. Todos os resultados aqui encontrados são perfeitamente compatíveis com o que se propõe o federalismo brasileiro. A liberdade alocativa dos municípios em áreas que não recebem regulação da federação produz diversidade de gasto na FDL. No entanto, ainda temos que trazer para a superfície do debate explicações que justifiquem a elevada adesão à FDL e se ela persiste no tempo. Os dez primeiros anos de investimentos revelam dados importantes à melhor compreensão da descentralização das políticas de esporte no Ceará.

Mesmo considerando a variação de resultados nos estudos destacados aqui em outras realidades estaduais, precisamos avançar no sentido de compreender que variáveis afetam esses

resultados. Apesar de importante, principalmente para realidades que temos poucas informações, os estudos descritivos têm limitações à compreensão do fenômeno. Ou seja, precisamos avançar no âmbito da policy analysis. Que variáveis pressionam o comportamento alocativo das prefeituras? Essa agenda poderá trazer informações importantes para conhecermos com melhor refinamento o financiamento das políticas de esporte e de lazer no Brasil.

## Referências

- Afonso, J.R.R. & Araújo, E.A. (2000). A capacidade de gatos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *Caderno Adenauer*, 4, 35-55.
- Afonso, J.R.R. & Lobo, T. (1996). Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias. *Planejamento e Políticas Públicas*, 14, 3-36.
- Almeida, M.H.T. (2005). Recentralizando à federação? *Revista Sociologia Política*, 24, 29-40.
- Arretche, M. & Marques, E. (2007). Condicionantes locais da descentralização das políticas de saúde. In: Hochman, G., Arretche, M. & Marques, E. (orgs.) *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 173-204.
- Arretche, M. (2010). Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, 53 (3), 587-620.
- Arretche, M. (2002). Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, 23(80), 25-48.
- Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), 17-26.
- Bonfim, W.L.S. & Silva, I.N. (2003). Instituições políticas, cidadania e participação: a mudança social ainda é possível? *Revista Sociologia Política*, 21, 109-123.
- Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999. [internet]. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 14 abr. 1999. [acesso em 10 mar 2018]. Disponível em: <[ftp://ftp.fnpe.gov.br/web/siope/leis/P42\\_MP\\_OG\\_14-041999.pdf](ftp://ftp.fnpe.gov.br/web/siope/leis/P42_MP_OG_14-041999.pdf)>. Acesso em: 02 mar. 2018.
- Castro, S.B. E. (2016). Políticas públicas para o esporte e lazer e o ciclo orçamentário brasileiro (2004-2011): prioridades e distribuição de recursos durante os processos de elaboração e execução orçamentária. [Doutorado]. Programa de Pós-Graduação em Educação Física, do Setor de Ciências Biológicas da Universidade Federal do Paraná.
- Gomes, G.M., Dowell M & Cristina, M. (2000). 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. (Texto para discussão, n.706).
- Grasso, R.P. & Isayama, H.F. (2017). Financiamento e políticas públicas de esporte e lazer: uma análise da gestão no município de Santarém/PA (2005-2012). *Revista Brasileira de Ciência e Movimento*, 25(1), 151-167.
- Ibge. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- Paes, N.L. & Siqueira, M.L. (2008). Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribuição de receitas. *Economia Aplicada*, 12(4), 707-742.
- Ribeiro, O.C.F. (2012). Um estudo das políticas públicas de lazer de Brotas/SP. [Doutorado]. Campinas: Programa de Pós-graduação em Educação Física da Faculdade de Educação Física da Universidade Estadual de Campinas.
- Sabatier, P. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of public policy*, 6, 21-48.
- Santos, E. S. (2020c). Investimentos na Função Desporto e Lazer por parte das Prefeituras do Estado de Pernambuco: Análise da Variável Partido Político. *Revista Intercontinental de Gestão Desportiva*, 10, e10017.
- Santos, E. S. (2019). Descentralização do Programa Segundo Tempo e Níveis de Desenvolvimento Humano (IDH). *Revista Licere*, 22, 207-224.
- Santos, E. S. (2018). Gasto na Função Desporto e Lazer pelos municípios do estado do Maranhão. *Revista Intercontinental de Gestão Desportiva*, 8, 138-150.
- Santos, E. S. (2020b). Investimento nas políticas públicas de esporte e de lazer nos municípios do Rio de Janeiro. *Revista Intercontinental de Gestão Desportiva*, v. 10, p. 1, 2020b.



- Santos, E. S., Carvalho, M. J. (2019). Gasto na subfunção desporto comunitário na região Sul do Brasil. *Movimento*, 25, 1-13.
- Santos, E. S., Carvalho, M. J. & Froes, G. S. (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*, v. 9, p. 1-16, 2019.
- Santos, E. S., Carvalho, M. J., Menezes, V.G. & Reverdito, R. S. (2019). Gasto na função desporto e lazer pelas Prefeituras do Estado do Mato Grosso de 2002 a 2011. *Podium: sport, leisure and tourism review*, 8, 253-262.
- Santos, E. S., Milani, F. G., Reverdito, R. S. & 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, 49-69.
- Santos, E. S., Milani, F. G. & Starepravo, F. A. (2019). O lugar do esporte de rendimento no financiamento da função esporte e lazer dos municípios do sul do Brasil. *Revista Brasileira de Ciência e Movimento*, 27, 32-42.
- 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.
- Santos, E. S. & Santos, A. G. (2019). Regiões geoadministrativas e financiamento na função desporto e lazer no estado da Paraíba. *Revista Intercontinental de Gestão Desportiva*, 9, 1-15.
- Santos, E. S., Souza Neto, M. S. & Starepravo, F. A. (2015). Programa “Segundo Tempo” e o vazio assistencial na Região Nordeste. *Movimento*, 21, 759-771.
- Santos, E. S. & Starepravo, F. A. (2018). Análise da capacidade fiscal per capita na descentralização do Programa Segundo Tempo/me junto aos municípios. *Movimento*, 24, 1-18.
- Santos, E. S., Starepravo, F. A. & Canan, F. (2018). Evolução das despesas da função desporto e lazer (FDL) dos municípios do estado do Piauí de 2003 a 2011. *Revista Motrivivência*, 30, 20-33.
- Santos, E. S., Starepravo, F. A. & Hirata, E. (2018). Perfil das Prefeituras que Descentralizaram o PELC de 2003 a 2012. *Revista Licere*, 21, 71-88.
- Santos, E.S. (2019). A descentralização em curso das políticas públicas de esporte e de lazer no estado do Piauí. *Pensar a Prática*, 22, 1-10.
- Santos, E.S. (2020a). Incentivos Inapropriados, Resultado Alcançado. *Revista Licere*, 23, 193-212.
- Santos, E.S., Canan, F. & Starepravo, F.A. (2018). Investimentos na Função Desporto e Lazer por parte dos municípios da Bahia de 2002 a 2011. *Journal of Physical Education*, 29, 2-10.
- 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.
- Santos, E.S., Starepravo, F.A., Menezes, V.G. & Melo, E.H.R. (2019). Municípios e propostas vulneráveis: uma análise do edital 2013 do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC). *Pensar a Prática*, 22, 1-11.
- Silva, A.L.A. (2007). A mecânica do laço enforcado: municipalismo, federalismo fiscal e políticas públicas. In: Fahel M, Neves JAB (orgs) *Gestão de políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: PUC Minas, 179-191.
- Silva, T.D., Couto, M.A.S. & Santos, M.L.A. (2014). Analysis of the administrative structure and financial sport in IPIAU-BA county. *Podium: Sport, Leisure and Tourism Review*, 3(3), 77-88.
- Venturim, L.F., Borges, C.N. & Silva, D.S. (2013). Estratégias de gestão pública na prefeitura de Vitória/ES? O PELC e a intersectorialidade das ações. *Revista Licere*, 16(4), 1-38.

Recebido em: 18/11/2020

Aceite em: 11/02/2021

Endereço para correspondência:

Edimilson Santos dos Santos  
[edmilsonss.univasf@gmail.com](mailto:edmilsonss.univasf@gmail.com)



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Attribution 3.0

