

FINANCIAMENTO E INTERFACES SOCIETAIS NA POLÍTICA MUNICIPAL DE ESPORTE DA CIDADE DE SÃO PAULO

URSULA DIAS PERES

ANDRÉ GALINDO DA COSTA

O município de São Paulo é a capital do estado de São Paulo e constitui-se no principal centro financeiro do Brasil e da América do Sul. São Paulo é composto hoje por uma população estimada de mais de 11 milhões de pessoas, tendo um PIB de R\$ 499 bilhões (IBGE, 2015). O orçamento previsto pela prefeitura de São Paulo para o ano de 2015 foi de R\$ 51 bilhões. No mesmo ano, o total estimado de recursos orçamentários destinados à Secretaria de Esporte, Lazer e Recreação da Prefeitura de São Paulo (SEME) foi de R\$ 539 milhões, 1,05% do total dos recursos orçamentários do município (SÃO PAULO, 2014).

A cidade é destaque pelo seu grande potencial cultural, econômico e científico, sendo todos os anos sede de diversos eventos esportivos nacionais e internacionais. São Paulo ficaria ainda mais em evidência depois de ter sido escolhida como sede de dois grandes eventos esportivos nacionais: a Copa do Mundo do Brasil de 2014, a qual a cidade foi uma de suas sedes, e os Jogos Olímpicos de Verão de 2016 do Rio de Janeiro, a qual a cidade figura como subsede.

Em relação às interfaces socioestatais da SEME, podemos destacar algumas, entre elas a Ouvidoria, criada em 2013 pela Portaria nº 0005/SEME.G/2013. Tal portaria estabeleceu como atribuição da ouvidoria a apuração de denúncias por atos ilegais cometidos pelos servidores da secretaria ou por entidades conveniadas à secretaria, garantindo sempre o sigilo dos denunciadores (SÃO PAULO, 2015).

Outro instrumento importante como interface socioestatal no âmbito da SEME é o Conselho Municipal de Esportes, Lazer e Recreação, criado em 2008, na gestão do então prefeito de São Paulo Gilberto Kassab. O conselho foi constituído como órgão colegiado da secretaria, tendo caráter consultivo e

propositivo na política municipal de esporte, lazer e recreação. O conselho tem caráter consultivo e é responsável formal pela institucionalização da relação entre administração pública e setores da sociedade civil ligados à área do esporte (SÃO PAULO, 2015).

O conselho tem como presidente o secretário municipal de esportes, lazer e recreação e é composto por (SÃO PAULO, 2008, ART. 4º):

II - 1 (um) representante de cada uma das seguintes Secretarias Municipais, indicado pelo respectivo Titular:

- a) Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras;
- b) Secretaria Municipal de Educação;
- c) Secretaria Municipal de Participação e Parceria;
- d) Secretaria Municipal de Cultura;
- e) Secretaria Municipal da Saúde;

III - 2 (dois) servidores municipais, efetivos ou comissionados, lotados na Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação, indicados pelo titular desse órgão;

IV - 1 (um) representante indicado por cada uma das seguintes instituições:

- a) Sindicato dos Clubes do Estado de São Paulo - SIN-DI-CLUBE;
- b) União das Federações Esportivas do Estado de São Paulo - UFEESP;
- c) Conselho Regional de Educação Física da 4ª Região - CREF4/SP;
- d) Panathlon Club de São Paulo;

Em 2014, já sob o governo do prefeito Fernando Haddad, com o intuito de fortalecer e dar maior capacidade de gestão ao conselho foi criada a Secretaria de Apoio do Conselho Municipal de Esporte, Lazer e Recreação (SÃO PAULO, 2015).

Cabe destacar também que, no ano de 2010, a SEME, com o apoio do Ministério do Esporte, organizou a III Conferência Municipal de Esportes. A mesma contou com a participação de 1800 pessoas e teve o seguinte tema: Plano Decenal de Esporte e Lazer 10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais. Das discussões resultaram ações e metas específicas

para o município ligadas a dez diferentes linhas estratégicas, as quais são (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2010):

- Sistema Nacional de Esporte e Lazer;
- Formação e valorização profissional;
- Esporte, lazer e recreação;
- Esporte, saúde e qualidade de vida;
- Ciência, tecnologia e inovação;
- Esporte de alto rendimento;
- Futebol;
- Financiamento do Esporte;
- Infraestrutura esportiva;
- Esporte e economia.

FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE 2010 A 2014

A CF/88 não foi apenas um marco importante para a organização de espaços participativos, mas também trouxe importantes contribuições no que diz respeito ao planejamento público, sobretudo o planejamento associado às despesas. A Carta Magna foi um importante divisor de águas nas atividades de planejamento financeiro e orçamentário, na medida em que criou o sistema orçamentário composto por três instrumentos legais: Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual de Ações (PPA). Com o passar dos anos, essas ferramentas têm se aperfeiçoado tanto do ponto de vista técnico quanto legal e hoje configuram, desde a etapa de planejamento até a sua efetiva execução, como importantes meios de monitoramento das políticas públicas. Uma das questões mais relevantes do campo orçamentário, e que permite tal atividade, são os avanços em publicidade e transparência, permitidos tanto pela evolução de tecnologia da informação quanto da legislação (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

O orçamento público do município de São Paulo e sua respectiva execução, quando analisados entre os anos de 2010 e 2014, demonstram importantes particularidades que ajudam na compreensão sobre as políticas públicas de esportes no município. As observações, nesse estudo, ficam direcionadas à

evolução e à composição dos gastos públicos na área. Porém, quando feitas algumas comparações ou destacadas algumas características específicas, é possível realizar algumas inferências importantes, como a continuidade na estrutura econômica das despesas e a baixa transversalidade da política de esportes em outros órgãos municipais, como será demonstrado adiante.

Ano	Município Orçamento inicial	Desporto e Lazer Orçamento inicial	Orçado Esporte/ Orçado Município (%)	Município Valor Empenhado	Desporto e Lazer Valor Empenhado	Empenhado Esporte/ Empenhado Município (%)
2010	35.432	264	0,75%	36.529	265	0,73%
2011	42.530	344	0,81%	38.138	256	0,67%
2012	43.649	363	0,83%	41.018	315	0,77%
2013	44.732	388	0,87%	41.640	309	0,74%
2014	50.569	663	1,31%	41.660	280	0,67%

Tabela 1: Relação percentual de valores orçados e empenhados do município em relação a função de Desporto e Lazer entre 2010 e 2014. Valores em R\$ milhões.

Fonte: Produzido pelos autores a partir de dados e informações da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico de São Paulo.

As apreciações referentes ao orçamento, com enfoque para as despesas na área de Desporto e Lazer⁶³, iniciam-se com uma característica muito importante, conforme pode ser visto na tabela 1 acima. Tal característica é a de que os gastos na área de Desporto e Lazer representam um percentual muito pequeno frente ao orçamento do município de São Paulo. Isso pode ser identificado quando, por exemplo, encontramos que, entre 2010 e 2014, os valores percentuais destinados à função Desporto e Lazer no orçamento foram inferiores a 1% do total previsto no orçamento, com exceção do ano de 2014, quando o valor percentual foi de 1,31% do total do orçamento do município. Nesse mesmo ano, a quantidade orçada para a função de Desporto e Lazer também teve importante variação quando comparada ao ano anterior em valores reais. Para 2013, o valor orçado foi de R\$ 388.663.301,71, já em 2014 foi de R\$ 663.684.092,00, ou seja, de um ano para outro houve um aumento percentual de 71% do valor orçado.

63. Conforme a Portaria MOG 42/99, que estabeleceu a classificação funcional das despesas, a função da área das políticas públicas em esportes é denominada como Desporto e Lazer.

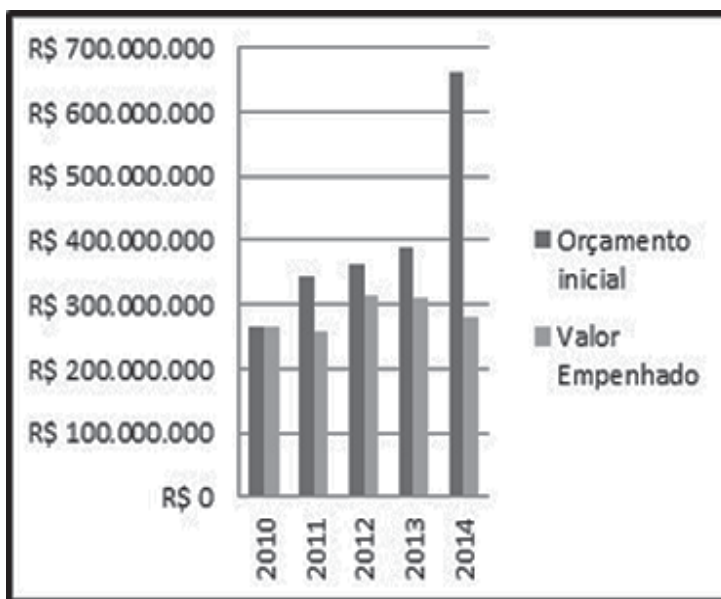


Gráfico 1: Comparação entre os valores orçados e empenhados na função Desporto e Lazer.

Fonte: Produzido pelos autores a partir de dados e informações da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico de São Paulo.

Porém, quando analisados os valores executados, considerando como tal os empenhos efetivamente realizados, os valores da área são ainda menores. Isso se dá já que no período do total empenhado pelo município a função Desporto e Lazer representou no máximo 0,77% no ano de 2012. Os anos de 2011 e 2014 alcançariam os piores resultados durante o período analisado, já que nos dois anos executou-se apenas 0,67%. Isso faz com que, enquanto o ano de 2014 teve uma importante melhora em relação a valores orçados, isso não se refletiu nos valores empenhados. Em valores reais, empenhou-se da função Desporto e Lazer R\$ 309.519.433,17 em 2013 e R\$ 280.771.065,32 em 2014, tendo, então, uma redução de R\$ 9,29% de um ano para o outro. O gráfico 1 abaixo sintetiza a imagem de baixa execução orçamentária na função Desporto e Lazer; neste, percebe-se que a exceção do ano de 2010, em todos os outros anos, os valores empenhados foram inferiores aos orçados.

Entre os anos de 2010 e 2014, do total de despesas empenhadas referentes à função Desporto e Lazer houve uma grande concentração na SEME, que

correspondeu a um percentual de 92% do total, como pode ser observado no gráfico 2 a seguir.

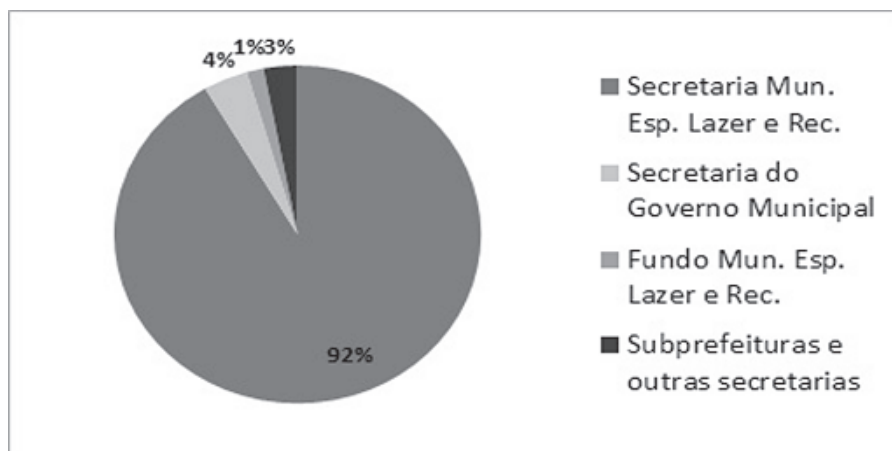


Gráfico 2: Total empenhado em Desporto e Lazer nos diferentes órgãos entre 2010 e 2014.

Fonte: Produzido pelos autores a partir de dados e informações da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico de São Paulo.

A Secretaria do Governo Municipal foi responsável pela execução de 4% do total das despesas empenhadas no período, e as subprefeituras e outras secretarias foram responsáveis pela execução de 3% do total das despesas. Chama a atenção o fato do total da execução orçamentária referentes ao Fundo Municipal de Esportes, Lazer e Recreação corresponderem a apenas 1% do total. Isso gera a necessidade de novas pesquisas que pensem qual tem sido o papel do fundo desde a sua criação até os dias de hoje, além de refletir sobre se efetivamente tem tido uma importância na promoção do esporte no município. Cabe destacar que o Fundo Municipal de Esportes, Lazer e Recreação foi criado pela Lei 13.790/04 e regulamentado pela Lei 50.248/08, as quais preveem que seus recursos devem ser destinados ao estímulo de atividades físicas e recreativas e em eventos, desde que estes tragam contribuições econômicas ou de qualidade de vida.

A partir do gráfico 3 a seguir, que apresenta as despesas por categoria econômica, pode-se observar como, entre os anos de 2010 e 2013, as despesas correntes foram superiores às despesas de capital.

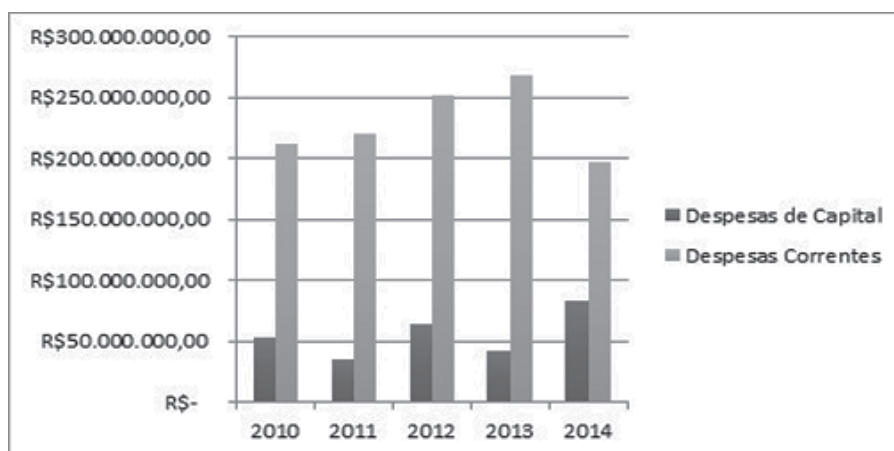


Gráfico 3: Despesas empenhadas com a função Desporto e Lazer por categoria econômica.

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico de São Paulo.

Outro ponto marcante é que as despesas correntes em valor real tiveram uma tendência de aumento constante entre os anos de 2010 e 2013. Essa lógica sofreu uma inversão no ano de 2014 quando as despesas correntes tiveram uma redução acompanhada de um aumento das despesas de capital.

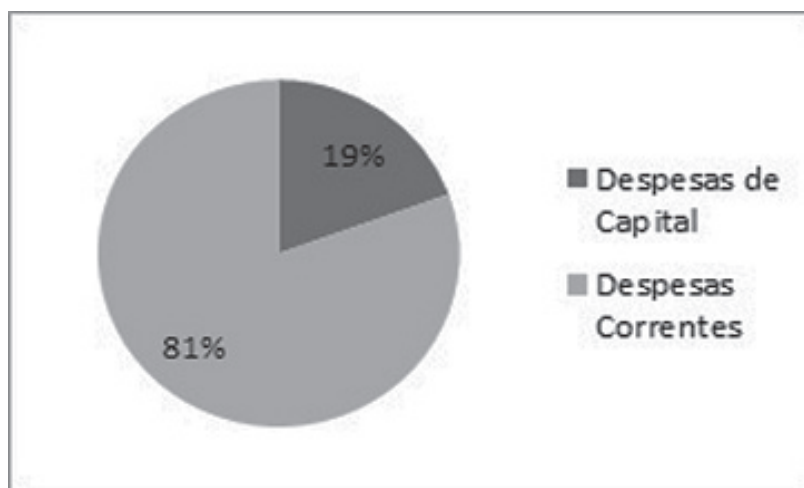


Gráfico 4: Totais percentuais de despesas de capital e de despesas correntes empenhadas das despesas da função Desporto e Lazer entre 2010 e 2014.

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico de São Paulo.

Quando visto o gráfico 4, a premissa de maior concentração de despesas correntes frente às despesas de capital se reforça, já que, entre os anos de 2010 e 2014, da totalidade de despesas empenhadas da função Desporto e Lazer 81% foram na forma de despesas correntes, restando assim 19% para as despesas de capital em todo o período estudado.

Quando as despesas classificadas conforme a categoria econômica são desmembradas na subclassificação por grupo de natureza econômica, novos elementos importantes surgem, como mostra o gráfico 5.

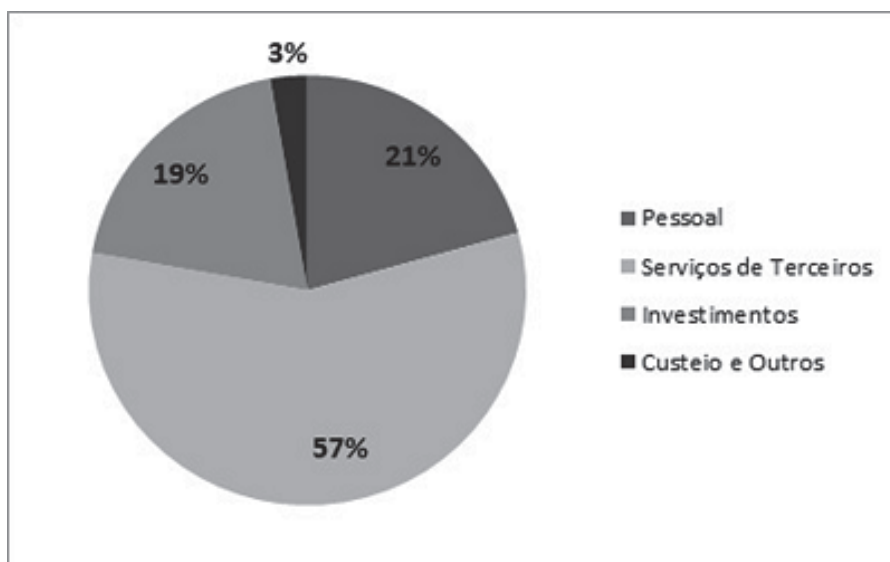


Gráfico 5: Valores percentuais de despesas empenhadas em Desporto e Lazer por grupo de natureza da despesa entre 2010 e 2014.

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico de São Paulo.

Entre eles, está o fato de que de 2010 a 2014 as despesas empenhadas concentraram-se em serviços de terceiros, que correspondeu a 57% do total empenhado na função Desporto e Lazer no período. As despesas com pessoal corresponderam a 21% das despesas empenhadas no período e os custeio e outras despesas a apenas 3%.

ANO	Pessoal	Serviços de Terceiros	Investimentos	Custeio e Outros	TOTAL ANO
2010	51.218	151.645	53.292	8.877	265.035
2011	59.988	152.999	35.162	7.866	256.016
2012	62.327	179.679	63.643	9.788	315.438
2013	63.379	196.236	41.975	7.927	309.519
2014	58.060	134.591	83.600	4.518	280.771
TOTAL	294.975	815.151	277.673	38.978	1.426.779

Tabela 3: Despesas em Desporto e Lazer por natureza da despesa entre 2010 e 2014. Valores em R\$ mil.

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico de São Paulo.

Através da tabela 3 acima, é possível perceber que, entre os anos de 2013 e 2014, houve uma importante redução nos valores das despesas empenhadas com pessoal, serviços de terceiros e custeio e outros. A mesma foi acompanhada de um aumento no valor dos investimentos. Destaque para as despesas com serviços de terceiros que eram de R\$ 196.236.395,82 no ano de 2013 e passaram para R\$ 134.591.619,00 em 2014, redução de 31,4%. Já os investimentos, que eram no valor de R\$ 41.975.613,42 em 2013, passaram para R\$ 83.600.106,25 no ano de 2014, aumento de quase 100% quando comparado ao ano anterior.

Analisando as características das análises orçamentárias da SEME temos um conjunto fértil de reflexões e suposições. Apesar da evolução normativa e institucional das últimas décadas, as políticas públicas de esporte ainda carecem de demarcações e diretrizes mais claras, assim como garantias para sua continuidade. A cidade de São Paulo, frente a sua complexidade, grande extensão territorial, populacional e importância nacional, apresenta particularidades ainda mais relevantes nesse contexto. Associar a política de esportes ao desenvolvimento da criança e do jovem como pressuposto nas propostas dos Centros Educacionais Unificados teria possibilitado a associação das atividades esportivas ao lazer e, principalmente, à educação, como ocorre em diversos países da OCDE. No entanto, com o passar dos anos, diversos fatores, dentre eles a alternância de governos, fizeram com que tal objetivo não fosse integralmente atingido.

O modelo clubista, no qual o esporte é desenvolvido, dissociado da educação e outras políticas públicas, atrapalha o desenvolvimento de uma política pública de esporte inclusiva. Esse modelo baseia-se no fato de que tradicionalmente no Brasil recursos públicos são destinados a organizações

privadas, que, apesar de figurarem sem fins lucrativos, tem grandes dimensões patrimoniais e aporte de receitas e limitam-se à promoção de esporte profissional de alto rendimento ou aos seus associados. Exemplo clássico disso são os clubes de futebol. Ao optar pelo desenvolvimento de atividades esportivas nos Centros Desportivos Municipais (CDM's), por meio da contratação de serviços terceirizados, a municipalidade reforça esse modelo. Soma-se a esse aspecto outra importante característica SEME paulistana, trata-se da ausência de estrutura de recursos humanos efetiva e especializados em política esportiva na prefeitura de São Paulo. Há a necessidade de pessoal capaz de atuar, sobretudo, em políticas públicas que buscam a promoção do esporte-lazer e do esporte-educação, políticas essas que teriam um caráter transversal e intersetorial e apresentasse interfaces com secretarias municipais como a de saúde e de educação.

Como apresentado, uma das características das despesas da função Desporto e Lazer é sua concentração na SEME, o que dificulta a transversalidade da política. Outro ponto relevante é que 57% dos recursos entre os anos de 2010 e 2014, como apresentado no gráfico 5, pertencem ao grupo de Serviços de Terceiros, enquanto as despesas de pessoal representam apenas 21% do total. Isso vai ao encontro de outro problema apontado, que é a necessidade de estruturação de um quadro de pessoal preparado para os desafios das políticas de esportes na cidade de São Paulo. Isso se dá já que boa parcela desses serviços contratados faz com que eles configurem como responsáveis como implementadores das políticas públicas na área, sem que haja uma conexão adequada com os tomadores de decisão e as diretrizes estratégicas para a área. O quadro apresentado abre a possibilidade de dois estudos necessários para o aprofundamento da questão. O primeiro é uma investigação que busque entender os limites e potencialidades dos prestadores de serviços, sobretudo as organizações sociais, e o segundo que demonstre qual o papel que essas prestadoras de serviço têm diante do Conselho Municipal de Esportes, Lazer e Recreação e outras interfaces socioestatais existentes na estrutura organizacional da SEME

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como principal intuito apresentar algumas facetas da política de esportes enquanto preocupação do Estado, no contexto da Prefeitura de São Paulo, com enfoque para dois aspectos: as interfaces socioestatais e o seu financiamento. Quanto às interfaces, foi possível

perceber que elas passaram a ter uma presença mais significativa na última década no governo federal. Na Prefeitura de São Paulo não foi diferente, já que hoje dentro da estrutura da SEME existem também espaços participativos permanentes, como o Conselho de Esportes, Lazer e Recreação, e esporádicos, como as Conferências Municipais. O que essa pesquisa não alcançou e que deixa como proposta de novas atividades investigativas é a compreensão dos limites e potencialidades dos mesmos e compreender como se dão os conflitos e relações de forças dentro deles, sobretudo no que tange às organizações sociais que atuam na área.

Quanto ao financiamento dessas políticas, foi possível identificar algumas características comuns no contexto brasileiro, como, por exemplo, uma maior concentração de recursos na forma de despesas correntes, quando comparado às despesas de capital. Isso reflete em gastos com custeios superiores aos gastos com investimentos em bens patrimoniais. Quando levado em conta que a maior parte desses recursos, no período estudado, foi destinado a serviços de terceiros, destaca-se a opção por uma política na qual a postura do governo municipal é mais de coordenação e regulação de organizações prestadoras de serviços, com baixo aparato efetivo de recursos humanos na área de esportes. Tal característica implica a necessidade de aprofundamento da pesquisa sobre os tipos de relações geradas entre o Estado e essas organizações terceirizadas, e quais os impactos disso para as políticas públicas de esportes do município.

Outro ponto de destaque para futuras pesquisas é o levantamento das características programáticas da área de Desporto e Lazer no período e seus respectivos projetos e atividades. Tal levantamento é de extrema importância para que se tenha uma melhor representação e detalhamento de como foram realizados os gastos na área de esporte.

Por fim, vale destacar que essa pesquisa representa um passo inicial na compreensão do universo das políticas públicas de esportes na cidade mais populosa do Brasil. Mesmo assim, teve o potencial de demonstrar quantas carências existem nesse contexto, apesar da estruturação evolutiva na política esportiva. Também foi capaz de nos mostrar como as decisões tomadas no nível da União geram regras institucionais que condicionam e influenciam a atuação em nível local, e que, por mais que se queira construir uma concepção mais universal, educativa e democrática das políticas de esportes, interesses particularidades e movimentos com magnitudes internacionais apresentam-se como agentes conflitantes e que aumentam a complexidade da busca por esse ideal.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*: debate teórico e o caso brasileiro. AVARTE, Paulo; BIDERMAN, Ciro. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 75 – 102, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>, acesso em: 20 de junho de 2015a.

BRASIL. Lei Federal de Incentivo ao Esporte. Lei nº 11.438/06. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11438.htm>, acesso em: 20 de dezembro de 2015b.

BRASIL. Normas Gerais de Direito Financeiro. Lei 4.320 de 1964. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320compilado.htm> Acesso em 16 de novembro de 2015c.

IBGE. IBGE Cidades@ São Paulo. Disponível em :<http://cidades.ibge.gov.br/download/mapa_e_municipios.php?lang=&uf=sp>. Acessado em : 28 de setembro de 2015.

MINISTÉRIO DE ORÇAMENTO E GESTÃO. Portaria de nº 42 de 1999. Discriminação das Despesas por Funções. Disponível em: < <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>> Acesso em: 03 de junho de 2015.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. II Conferência Nacional do Esporte: Documento Final. 2006. Disponível em: <<http://portal.esporte.gov.br/conferencianacional/conferencia2/documentoFinal.jsp>>. Acessado em: 28 de setembro de 2015.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. III Conferência Nacional do Esporte: por um time chamado Brasil. Documento Final. 2010. Disponível em: <<http://www2.esporte.gov.br/conferencianacional/default.jsp>>. Acessado em: 28 de setembro de 2015b.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. Conferência Nacional do Esporte: Documento final. Brasília: Ministério do Esporte, 2004.

POLÍTICA NACIONAL DO ESPORTE. Ministério do Esporte. 2005. Disponível em: < <http://www2.esporte.gov.br/arquivos/conselhoEsporte/polNacEsp.pdf>> Acesso em: 02 de junho de 2015.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento da Política Nacional do Esporte. São Paulo: Secretária de Imprensa e Porta-voz, 2005.

SÃO PAULO. Decreto 50.212 de 12 de novembro de 2008. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2008.

SÃO PAULO. Lei 16.099/14. Lei Orçamentária Anual da Prefeitura de São Paulo de 2015: promulgada em 30 de dezembro de 2014. São Paulo : Câmara Municipal de São Paulo, 2014.