



Análise do Uso de Recursos Financeiros do Município de Vila Nova de Poiares no Âmbito Desportivo 2011-2016

Analysis of the use of financial resources in the municipality of Vila Nova de Poiares in sport 2011-2016

Análisis del uso de recursos financieros en el municipio de Vila Nova de Poiares en el deporte 2011-2016

Artur dos Santos¹ , **Ricardo Peneda²**, **Artur Pernas²**, **Liane Henriques²**, **Sam Jegen²**

¹CIDAF - Centro de Investigação em Desporto e Atividade Física da Universidade de Coimbra – arturjbsantos@yahoo.com.br

²Município de Vila Nova de Poiares

Resumo

A promoção da prática desportiva é uma das obrigações das autarquias locais, uma vez que se considera como um contexto propício ao desenvolvimento da pessoa. É reconhecido os fatores positivos ligados à prática desportiva, com uma transversalidade de áreas, tais como, a vertente social, económica, ambiental, saúde, entre outras. Os Municípios através dos seus orçamentos podem desenvolver diretamente atividades desportivas, mas também podem apoiar outras entidades no desenvolvimento de tais atividades. A nível local é comum que as Câmaras sejam a entidade com mais capacidade financeira e com maior responsabilidade na promoção do desporto. É de todo o interesse analisar e compreender o uso de recursos financeiros no âmbito das políticas locais e os seus impactos, para que possa haver uma justificação clara e objetiva da aplicação dos dinheiros públicos. Neste sentido, pretendemos avaliar o uso dos dinheiros públicos na área do Desporto no Município de Vila Nova de Poiares, Região de Coimbra, Portugal, no período de 2011 a 2016. Verifica-se que os custos na área do desporto prendem-se essencialmente com investimentos em infraestruturas, sendo residuais os custos com atividades físicas e desportivas ou transferências para entidades desportivas. As percentagens de execução da rubrica Desporto e Lazer estão abaixo dos 30%, exceto em dois anos. O peso no orçamento geral está abaixo dos 2% exceto em 2012 que atingiu os 4,4%.

Palavras-chave: Políticas; Autarquia local; Administração pública; Desporto.

Abstract

Local councils have obligations to foster sport practice since it is consider enabling personal development. It is possible to recognize several positive factors related to sport practice such as, social, economic, environment, health, among other areas. The municipalities through their budgets can develop sport activities and to support other entities to foster those activities. At local level is common that the city council has more financial capability and has more responsibilities to foster sport. Therefore, is of interest to analyses and understand the use of financial resources through local policies and their impacts. This can contribute to clarify and justify the use of public funds. We intend to evaluate the use of public funds in sport area on the Municipality of Vila Nova de Poiares, Region of Coimbra, Portugal, during 2011 to 2015. The expenses in sport area are related to infrastructure investments, being residual with sport and physical activities or transferences for sport entities. The percentages of execution of the Sports and Leisure budget item are below 30%, except in two years. The weight in the general budget is below 2% except in 2012, which reached 4.4%.

Keywords: Policies; Local Council; Public Administration; Sport.

Resumén

La promoción de la práctica deportiva es una de las obligaciones de las autoridades locales, ya que se considera como un contexto propicio para el desarrollo de la persona. Se reconocen los factores positivos



relacionados con la práctica deportiva, con una muestra representativa de áreas, como los aspectos sociales, económicos, ambientales y de salud, entre otros. Los municipios a través de sus presupuestos pueden desarrollar directamente actividades deportivas, pero también pueden apoyar a otras entidades en el desarrollo de tales actividades. A nivel local, es común que las Cámaras sean la entidad con la mayor capacidad financiera y con la mayor responsabilidad en la promoción del deporte. Es de gran interés analizar y comprender el uso de los recursos financieros dentro del alcance de las políticas locales y sus impactos, para que pueda existir una justificación clara y objetiva de la aplicación de fondos públicos. En este sentido, tenemos la intención de evaluar el uso de dinero público en el área del deporte en el Ayuntamiento de Vila Nova de Poiares, Región de Coimbra, Portugal, en el período de 2011 a 2016. Los costos en el área del deporte están esencialmente relacionados con inversiones en infraestructura, con costos residuales para actividades físicas y deportivas o transferencias a entidades deportivas. Los porcentajes de ejecución del ítem Deportes y Ocio son inferiores al 30%, excepto en dos años. El peso en el presupuesto general es inferior al 2%, excepto en 2012, que alcanzó el 4,4%.

Palabras Clave: Políticas; Autoridad local; Administración Pública; Deporte.

Introdução

A prática desportiva é fomentada e incentivada devido às suas virtudes formativas - carácter, disciplina, vontade, de preparação para a vida e pró-sociais (Costa, V. S., Serôdio-Fernandes & Maia, 2009). Considera-se que independentemente da faixa etária tem mais-valias, mas a prática do desporto *per se* não significa obtenção de ganhos positivos.

No âmbito do programa de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (Organização das Nações Unidas, 2015) o desporto também é considerado como um exemplo e um meio para o desenvolvimento humano positivo. De facto, tem vindo a ser desenvolvidos vários projetos em contextos mais desfavoráveis em diferentes partes do globo com vista ao desenvolvimento positivo dos jovens. A transversalidade na sociedade do fenómeno desportivo é bem latente no âmbito de desporto de entretenimento, de alta competição, de lazer, da natureza, entre outros.

Como tal, a atividade desportiva e a sua promoção é uma das preocupações e das competências dos Municípios portugueses. Deste modo, é importante perceber as políticas públicas na área do desporto e lazer, área que tem ganho espaço dentro das *policy communities* (E. S. Santos & Santos, 2018) e os possíveis contributos da *new public management governance* (Osborne, 2006). Os Municípios, enquanto entidade pública devem prosseguir políticas de participação pública, transparência e ética.

No caso português, o Estado tem um papel preponderante através das suas políticas centrais com a atividade para além do Governo a ser implementada pelo Instituto Português do Desporto e da Juventude. Constituição da República Portuguesa (CPR) no seu artigo 79º, refere que “todos têm direito à cultura física e ao desporto”, e que é incumbido “ao Estado uma colaboração com as escolas e as associações e coletividades desportivas, promover, estimular, orientar e apoiar a prática e a difusão da cultura física e do desporto, bem como prevenir a violência no desporto”.

Apesar da falta de referência das autarquias locais no referido artigo da CPR, são os Municípios que apoiam largamente os projetos e as atividades de índole local, ao abrigo das suas atribuições definidas na alínea f) do artigo 23º da Lei n.º75/2013, de 12 de setembro, relativo a tempos livres e desporto, permitindo a generalização do acesso à atividade física e desportiva, seja através da construção de infraestruturas e equipamentos ou de protocolos e contratos-programa para o desenvolvimento da atividade desportiva.

Verifica-se atualmente alguns estudos relativos aos impactos e aos investimentos efetuados pelos Municípios portugueses na área do desporto. No caso Brasileiro, tal análise também poderá

ser considerada baixa, tendo as políticas desportivas do governo federal vindo a ser alvo de escrutínio acadêmico e diversos trabalhos na área (E. Santos, Menezes, Carvalho, & Reverdito, 2019). No entanto, ainda é recente a preocupação em analisar o desempenho nas prefeituras brasileiras (Grasso & Isayama, 2017; Ribeiro, 2012; E. S. Santos, Canan, & Starepravo, 2018; E. S. Santos & Santos, 2018; T. D. Silva, Couto, & Santos, 2014; Venturim, Borges, & Silva, 2013). Outros autores analisaram os gastos dos municípios holandeses (Hoekman, van der Roest, & van der Poel, 2018), na República Checa (Pavlík, 2013; Pavlík & De Vries, 2014), na Inglaterra (Widdop, King, Parnell, Cutts e Millward, 2018), em Israel (Yuval, 2011) e na Bélgica (Taks e Késenne, 2000).

No contexto português verificamos alguns estudos, nomeadamente, (Azevedo, 2012; Januário, Paibe, Pinto, & Carvalho, 2015; Januário, Sarmiento, & Carvalho, 2009; Sousa, 2013; Tavares, Paibe, Januário, & Carvalho, 2017), os quais sugerem o elevado grau de investimento por parte das autarquias locais em matéria desportiva.

No caso Brasileiro desde “1999, o Ministério da Gestão e do Orçamento publicou portaria (Portaria nº 42) criando taxonomia do gasto orçamentário dos governos. Dentre as unidades de gasto é possível observar que uma foi proposta para dimensionar o gasto em políticas públicas de esporte e de lazer: a Função Desporto e Lazer (FDL). A FDL é subdividida em 5 subfunções: desporto comunitário, desporto rendimento, lazer, demais funções do desporto e, a partir de 2016, administração geral”(E. Santos et al., 2019), enquanto no caso português não existe esta discriminação no âmbito contabilístico. No âmbito do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (Decreto-Lei n.º54-A/99, de 22 de fevereiro, 1999 e das suas alterações), os gastos com o desporto estão numa rubrica geral de Funções Sociais (rubrica 2), mais especificamente estipulado pela rubrica 2.5.2. «Desporto, recreio e lazer». - Compreende o fomento, promoção e apoio à prática e difusão do desporto, da ocupação de tempos livres, do recreio e do lazer. Abrange nomeadamente a construção, recuperação e conservação de infraestruturas desportivas. Engloba ainda os apoios e participações a organizações com tais objetivos. Deste ao estar tudo concentrado há uma dificuldade de uma análise mais aprimorada e comparativa das políticas locais.

Considerando a estrutura governativa portuguesa, consideramos interessante a análise do investimento público na área do desporto e do lazer num município de pequena dimensão (abaixo de 10.000 habitantes), como é a realidade da maioria dos Municípios de Portugal em que a maioria da população reside em lugares abaixo de tal densidade populacional (Governo da República Portuguesa, 2017), e que tem vindo a obter o galardão Município Amigo do Desporto (Portugal) desde 2017. A escolha deveu-se pela proximidade entre o Centro de Investigação do Desporto e da Atividade Física da Faculdade de Ciências do Desporto e Educação Física da Universidade de Coimbra, bem como, de que os autores do presente estudo desenvolvem a sua atividade profissional neste Município.

Podemos referir que contrariamente o que acontece no contexto brasileiro, no contexto português, os Municípios têm competências próprias na área do desporto e lazer. Outro aspeto a relevar nesta diferença contextual entre os dois países, é a transferência do Estado Central – Federação ou dos Estados para os Municípios brasileiros enquanto no caso português não existe nenhuma transferência específica para a vertente de promoção do desporto e lazer.

Atendendo ao seu nível de endividamento e capacidade de obtenção de receitas próprias, pretendemos verificar a evolução temporal dos recursos financeiros do Município de Vila Nova de Poiares (MVNP) no setor desportivo local.



Neste sentido, o presente trabalho pretendeu conhecer o investimento local nas políticas públicas de desporto e lazer de 2011 a 2016.

Métodos

O presente estudo é considerado de natureza descritivo-exploratória relativo a estudo de caso, atendendo à análise e descrição de uma entidade em específico (Yin, 2013), designadamente, visou fazer um balanço do investimento/gasto do MVNP no desporto, no período de 2011 a 2016. Este Município foi escolhido por conveniência ao Município de proximidade, onde trabalham os autores enquanto membros da organização, contando com um histórico de planos de regularização de dívidas, Plano de Regularização Extraordinário de Dívidas do Estado (PREDE) em 2009, Plano de Saneamento Financeiro (SPF) em 2011, e por último, usufruiu do Empréstimo de Apoio Transitório de Urgência em 2014 e recorreu ao Plano de Apoio Municipal (PAM) através do conhecido Fundo de Apoio Municipal (FAM) em 2016.

Os dados foram obtidos com recurso aos serviços de contabilidade do MVNP, bem como, dos seus relatórios de contas e gestão do MVNP disponíveis no seu site (<http://www.cm-vilanovadepoiares.pt>), dos dados provenientes dos anuários financeiros produzidos pela Ordem de Técnicos Oficiais de Contas. A utilização da estatística descritiva permitiu identificar os valores totais e percentuais envolvidos.

Resultados e Discussão

Ao analisar a vertente de Desporto, Recreio e Lazer é relevante realçar a estruturação desta autarquia no que respeita a este setor, isto é, o *locus* de análise. Tal facilitará comparações entre a orgânica das autarquias e outras organizações governamentais, para além da vertente económico-financeira.

Em 2013 foi aprovada uma nova orgânica municipal, fruto das orientações estatais, reflectindo-se num mecanismo de controlo de despesa com cargos de chefia. Nessa reestruturação a área do Desporto ficou integrada na Divisão de Administração Geral (DAG), definindo-se enquanto área do Desporto, Juventude e Associativismo, com as seguintes competências:

- a) Promover e coordenar as ações que conduzam ao desenvolvimento desportivo do Município;
- b) Assegurar a realização de iniciativas desportivas promovendo a articulação com as coletividades ou grupos desportivos e recreativos;
- c) Assegurar o apoio material e logístico às estruturas desportivas do Município de acordo com as disponibilidades e orientações superiores;
- d) Fomentar e apoiar o desporto escolar;
- e) Fomentar a prática desportiva noutras camadas da população;
- f) Promover a participação juvenil, através do fomento ao associativismo e ao voluntariado;
- g) Propor e organizar ações destinadas à ocupação dos tempos livres nas diferentes camadas etárias;
- h) Desenvolver e coordenar programas e ações de rentabilização dos equipamentos desportivos;
- i) Assegurar o bom funcionamento e condições de utilização das instalações e equipamentos desportivos e recreativos municipais, exercendo a necessária vigilância das mesmas e controlando o acesso de utentes e viaturas;
- j) Garantir a limpeza, conservação e manutenção das instalações e equipamentos;

- k) Colaborar na elaboração de propostas de normas de utilização;
- l) Desenvolver e apoiar projetos que induzam o cidadão à prática de uma atividade física regular, numa perspetiva de melhoria da saúde, bem-estar e qualidade de vida;
- m) Elaborar, acompanhar e manter atualizada a carta desportiva do concelho;
- n) Fomentar o desporto através da recriação e aproveitamento/rentabilização de espaços naturais;
- o) Elaborar, executar e fazer cumprir as obrigações decorrentes de contrato-programa, contratos de desenvolvimento desportivo e protocolos celebrados com entidades;
- p) Apoiar e promover atuações que visem o desenvolvimento de competências pessoais, sociais e pedagógicas, impulsionando ações de formação que, nomeadamente, promovem os valores do espírito desportivo;
- q) Fomentar a organização de eventos de interesse municipal;
- r) Fomentar a política municipal para a área da juventude;
- s) Executar todas as demais funções inseridas na respetiva área funcional e as que lhe forem cometidas por norma legal ou decisão superior.

Esta área da Câmara Municipal contava no período em análise com um técnico superior, um assistente técnico e três assistentes operacionais.

No período em análise verificou-se também que não existia um plano estratégico para o setor, contribuindo para a falta de referência e orientação política para a implementação de medidas no setor do desporto e atividade física, e pela sua forma de integrar e se interligar com outros setores municipais, nomeadamente, financeiro, comunicação institucional, educação, saúde e ação social. Concordamos assim com as menções de referência sobre a importância do desporto e lazer no setor governativo por Grasso e Isayama (2017).

Mas contrariamente ao verificado pelos referidos autores, no âmbito de autonomia das ações do setor desportivo no âmbito municipal (e.g., Município de Palmela – Palmela Desporto, E.M., Município de Matosinhos – Matosinhos Sport, E.M.), e o que acontece noutros municípios portuguesas através da constituição de empresas municipais no setor desportivo, no caso de Vila Nova de Poiares esta está sob a alçada das administrações locais, ou seja, do executivo municipal eleito.

Estas diferentes opções na forma de gestão do desporto no âmbito municipal estão condicionadas pelos aspetos legais de cada país e a que cada município está sujeito. Maria José Carvalho, José Cancela Moura, & Nancy Oliveira (2009) defendem “que qualquer que seja a forma jurídica para a gestão do desporto no município, esta tem de respeitar inevitavelmente o tipo de actividade a desempenhar pela Administração Pública” (pg. 44) e que tal não diminua ou vá contra os princípios de Prossecução do Interesse Público, o da Legalidade, o da Vinculação aos Direitos Fundamentais ou do Acesso ao Desporto e Educação.

É de realçar alguns estudos que têm contribuído para aprofundamento do conhecimento da gestão e da implementação das políticas públicas de desporto e lazer, quer no contexto brasileiro (B. S. Almeida & Júnior, 2010; Athayde, 2014; Grasso & Isayama, 2017; D. S. Silva, Avila, Santos, & Borges, 2012) quer no contexto português (Sousa, 2013; Tavares et al., 2017), no entanto ainda é necessário aprofundar tal conhecimento e verificar as evoluções temporais das políticas e das suas implementações.

Pode-se verificar na tabela 1 que na definição dos Orçamentos anuais os montantes para a rubrica Desporto, Recreio e Lazer são muitos superiores aos valores realmente executados nessa rubrica, demonstrando um desfasamento entre o ponderado



Em 2015 a rubrica orçamental Desporto, Recreio e Lazer foi de 24.475,58€, reflectindo 3,18% da execução orçamental do referido ano. De 2011 a 2015 foram gastos em média por ano 144.506€, correspondendo a uma execução orçamental de 29% das despesas. No entanto, numa análise mais detalhada percebemos os baixos pesos do desporto no orçamento geral, para além das suas baixas taxas de execução.

De destacar que em 2011 e 2016 o valor do orçamento geral aumenta devido a injeção de capital para regularização de dívidas, pelo que grande parte dessas receitas foram diretamente canalizadas para o pagamento de dívidas. No entanto, tal influência o valor percentual de investimento no desporto.

Estas despesas encontram-se distribuídas apenas por custos com construção e manutenção de espaços atividades desportivas, totalizando cerca de 722.531€. Verifica-se que a maior definição de valores na área do desporto é relativo à construção do Estádio Municipal, contabilizando o maior investimento no período em causa, isto é, 644.391,49€. Após esse grande investimento infraestrutural e com a dívida existente o Município assumiu um postura de manutenção de espaços em detrimento de continuar a investir em novas infraestruturas, veja-se o caso da referida Construção do Pavilhão Gimnodesportivo em 2015 que reflete obras de manutenção no âmbito das águas, canalizações e balneários.

O presente estudo contrapõe-se com o de Tavares et al. (2017) o qual verificou que 50% do orçamento destinado ao desporto era aplicado na organização de atividades e eventos desportivos, uma vez que dos dados analisados os gastos eram em infraestruturas.

Ainda são reveladas algumas dificuldades explicitar devidamente o financiamento dos contratos-programa desportivos e de promoção de atividade física na contabilidade Municipal. Esta situação e a implementação da contabilidade de custos apenas começaram a ser vertidas nos documentos orçamentais posteriormente ao período em análise. Tavares et al. (2017) no seu estudo verificou que grande parte do orçamento municipal tinha como destino o apoio aos clubes desportivos, associações desportivas locais, assim como outras áreas de interesse.

Apesar de haver um conjunto de projetos pretendidos, alguns definidos com valores residuais, permitindo a abertura da rubrica e facilitar futuras situações contabilísticas e de candidaturas para os projetos sinalizados. O empolamento orçamental era uma prática recorrente no Município até às alterações legais decorrentes da crise económica que afetou Portugal em 2010, nomeadamente pela Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, obrigando a maiores graus de execução orçamental no âmbito das receitas imposta (A. J. Santos, Henriques, & Lira, 2018).

Tal como referido por (Athayde, 2014) a gestão orçamental é um tema complexo pela sua relação a critérios políticos e socioeconómicos, reflectindo o estudo sobre o tema como um instrumento na e de construção da política pública desportiva. Podemos dizer que a gestão do orçamento municipal é algo complexo atendendo às demandas dos vários setores e áreas de atuação, sendo sempre o volume de recursos financeiros destinados às políticas sempre inferior às necessidades, no caso específico, para as despesas no âmbito de medidas para o desporto e lazer.

O desporto tem vindo a ganhar destaque nas últimas décadas, como vertente de lazer quer como vertente de saúde e social, passando a ser uma reivindicação da população. Porém, a inexistência de um Conselho Municipal para o Desporto e Associativismo, bem como, a falta de outras estruturas ou de dinâmicas de participação cívica e democrática no âmbito das políticas públicas desportivas possam ser consideradas como uma limitação para o desenvolvimento e o devido esforço e investimento financeiro no desporto e lazer. A possibilidade de participação, a inclusão da

população no processo de debate das políticas, a inovação e o transpor de desafios são importantes para uma evolução positiva nos processos de desenvolvimento comunitário e desportivo.

Segundo os documentos analisados (Relatórios de Contas e de Gerência), os recursos para o financiamento das políticas desportivas eram provenientes de três fontes, Fundos Europeus, Estado e receitas próprias. Do período em análise de referir que de 2011 até 2013 vigorou o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), o qual constituía o enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013. No caso do MVNP o valor de apoio para o projeto de Estádio Municipal era de 616.240€ através do Programa Operacional Temático de Valorização do Território, apesar de inicialmente previsto estar concluído em 31-12-2009.

O MVNP é dependente financeiramente do Estado português, com grande parte da sua receita vindo da transferência do Estado central para a autarquia, na ordem dos 3 milhões de euros anuais, sem que haja uma consignação prévia a um determinado tipo de despesa. Ou seja, na prática o Município pode afetar tal valor às medidas políticas que pretende executar.

De 2011 a 2016 verifica-se apenas um momento com uma execução orçamental superior a 50% na área do desporto, fruto da construção do Estádio Municipal o qual também foi alvo de cofinanciamento comunitário, constituindo por isso uma oportunidade única de realizar este investimento. De resto o investimento na área do desporto está abaixo dos 30%, atingindo em 2016 o valor mais baixo (15,44%).

Tabela 1. Investimento na área do desporto, recreio e lazer no período de 2011 a 2016 MVNP

Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Orçamento Geral Inicial	23.275.710€	16.714.500€	10.647.920€	9.498.887€	9.509.680€	9.479.439€
Orçamento Geral Executado	17.467.140,63€	9.326.831,47	7.285.645,27	9.856.224,41€	9.648.189,26€	22.483.726
Total Dotação Inicial	817.500,00 €	634.500,00 €	185.800,00 €	163.259,00 €	158.504,00 €	125.103,00€
Total Executado	230.140,08 €	410.589,73 €	29.531,81 €	27.794,73 €	24.475,58 €	104.243,58€
Perc. Total Execução	28,16%	64,71%	15,89%	17,02%	15,44%	83,32%
Peso no Orçamento Geral Executado	1,32%	4,40%	0,41%	0,28%	0,26%	0,46%

**Tabela 2.** Despesas das Câmaras Municipais em Desporto (Portugal)

Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Despesa Corrente	172.436,6 €	151.638,3 €	176.808,1 €	162.306,4 €	177.300,1 €	210.345,7 €
Despesa de Capital	100.126,2 €	77.937,1 €	80.304,5 €	53.156,6 €	68.955,3 €	50.823,3 €
Total	272.562,8 €	229.575,4 €	257.112,6 €	215.463,0 €	246.255,4 €	261.169,0 €

Informação retirada de [https://www.pordata.pt/Portugal/Despesa+das+C%C3%A2maras+Municipais+em+cultura+e+desporto+total+e+por+dom%C3%ADnio+cultural+\(2013+\)-2755-236252](https://www.pordata.pt/Portugal/Despesa+das+C%C3%A2maras+Municipais+em+cultura+e+desporto+total+e+por+dom%C3%ADnio+cultural+(2013+)-2755-236252) em 14 de junho 2020

Tabela 3. Transferência para entidades locais que promovam prática desportiva regular

Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
ADP	10.000,00€	14.000,00 €	1.250,00 €	0,00 €	7.538,33 €	9.260,44 €	42.048,77€
ARSM	750,00 €	300,00 €	250,00 €	0,00 €	1.746,00 €	7.200,00 €	9.571€
Karaté	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	899,37 €	899,37€
TOTAL	10.750€	14.300€	1.500€	0€	9.284,33€	17.359,81€	53.194,14€

A média de transferências do MVNP para entidades foi de 201.325,79€, sendo um total de 1.207.954,74€. Desse montante as entidades que mais apoios receberam foram Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários (926 mil euros), ADIP (60.880,23€) e ADP (42.048,77€), o que reflete um total de 1.029.112,03€. A ADP é a única entidade das três a implementar projetos na área do desporto, designadamente, na competição federada de futebol. Posteriormente verifica-se a Associação Recreativa de São Miguel com um montante total de 10.246€. Na tabela 3 podemos verificar os montantes atribuídos às associações locais com atividade desportiva, com o ano de 2014 a ser o primeiro ano de um novo executivo e da aplicação de um conjunto de medidas de recuperação económico-financeira por parte do Município, nas quais havia a imposição de reduzir as transferências para entidades.

É ainda de realçar que nos valores apresentados existem apoios pela participação noutro tipo de eventos que não desportivos, os quais ajudam a promoção da cultura e do desenvolvimento local, tais como a Feira de Artesanato (POIARTES) ou Carnaval.

Nestas transferências e apoios forma para o desenvolvimento das atividades desportivas não têm refletidos investimentos em construção ou manutenção de espaços desportivos.

No período em análise o MVNP não tinha um regulamento municipal para apoio às associações desportivas, e apenas a partir de 2014, inclusive, passou a realizar Contratos-Programa de Desenvolvimento Desportivo, de acordo como o estipulado no Decreto-Lei n.º273/2009, de 1 de Outubro.

Os dados obtidos no presente estudo vão de encontro aos de Vicente Ferreira de Sousa (2013), que verificou que o apoio ao associativismo desportivo nos Municípios da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa, nas várias dimensões, isto é, na cedência de instalações, transportes e, sobretudo em participações financeiras, constitui uma fonte de investimento no desporto.

Podemos inferir que tal como na Holanda, de acordo com Hoekman et al. (2018), os Municípios portugueses são os principais investidores no setor desportivo e que a grande parte do orçamento é consumido com os custos de construção e operação das infraestruturas desportiva.

Tal como verificado por Grasso e Isayama (2017), no presente estudo não foi possível apurar a definição de prioridades para o desporto de alto rendimento no âmbito das políticas locais desportivas. Este facto poder-se-á dever ao baixo nível competitivo de maior parte das entidades, apenas se destacando as modalidades individuais, *karaté* e *trail running*, com maior participação em campeonatos nacionais ou internacionais. No entanto, poderemos considerar que pela participação individual e a baixa de visibilidade que a priorização de apoio ou investimento nestas modalidades não seja tão valorizada pelo executivo municipal.

No período em análise o que levou a uma maior consumo de recursos financeiros foi a construção do Estádio Municipal, vocacionado para o futebol, com campo sintético e os respetivos balneários. Apenas a ADP tem um prática regular no âmbito do futebol, contando no período em análise com escalões de formação, equipa sénior masculina e a partir de 2014 com a equipa sénior feminina. O que reforça a perspectiva de Grasso & Isayama (2017), de que os financiamentos para o desporto estão mais vinculados a uma única modalidade desportiva, designadamente para o futebol, estreitando aquilo que deveria ser a abrangência das políticas de desporto e lazer. Analisando ainda os valores de apoio atribuído à Federação Portuguesa de Futebol de 1996 a 2017, a federação com mais apoio, a qual acumulou até à data em análise 112.720.809€, quando, a título de exemplo, a de *Karaté*, contabiliza 2.259.800€. Tal leva-nos a referir que a cultura portuguesa



está muito volta para apoiar e estimular a prática de futebol em detrimento de investir noutras modalidades.

É bem presente o contributo de outro financiamento que não o exclusivo Municipal, nomeadamente o financiamento por fundos comunitários para o setor do desporto, apesar de ser apenas circunscrito ao investimento para infraestruturas no âmbito do QREN. De realçar que no quadro comunitário seguinte, designado de Portugal 2020, já não foi considerada a possibilidade de investimento em equipamentos desportivos com recurso a fundos comunitários.

O período em análise reflete a atuação de dois executivos municipais, com membros uma renovação completa dos membros em regime de tempo inteiro, designadamente, presidente, vice-presidente e vereador. E como referido por (Grasso & Isayama, 2017) a mudança de governo, ou seja executivos, leva uma descontinuidade das políticas públicas de desporto e lazer. Tal é consequente com outra fragmentação ou descontinuidade de políticas entre ciclos comunitários ou dos Estados em ação.

Consideramos que as políticas públicas de desporto e lazer devem ter um forte cunho e direção através de uma política europeia e nacional, para o presente caso, permitindo a capacidade financeira dos referidos projetos e um planeamento e intervenção contínua com vista à promoção do desporto de alto rendimento, bem como, do desporto para todos, como vertente de saúde e social.

A governação democrática é assente em propostas de intenções e programas eleitorais que levam ao processo eleitoral e seus resultados (Höfling, 2001). Esta definição inicial das iniciativas e ações a levar a cabo no decorrer do mandato é suportado e baseado no conhecimento sobre os interesses da população e dos diversos atores sociais. E como existe sempre uma limitação orçamental e operacional, torna-se necessário a hierarquização e priorização das medidas políticas (Höfling, 2001).

Existe um momento, uma janela de oportunidades, uma ocasião favorável para que se possa implementar uma medida de política pública, decorrendo da identificação do(s) problema(s), da elaboração da medida de política pública e da sua deliberação/aprovação pelo executivo. A oportunidade para implementar a medida é fruto de uma relação, de um jogo político, visto que se o dinheiro for para uma medida não irá para outra, traduzindo-se assim num jogo de ganha-perde, com grupos de atores e de interesses que influenciam as decisões (Rua, 2014). Por isso é importante o trabalho intersectorial ou interdepartamental, para além da auscultação da comunidade, seja por conselhos locais ou outras plataformas de consulta pública, para a definição dos orçamentos, nomeadamente municipais.

Como se pode verificar no estudo de Januário et al. (2015) é notório o impacto que o desporto pode ter, se trabalhado numa vertente de política transversal, contribuindo para o desenvolvimento associativo, empresarial, social e educativo, com uma vertente colaborativa.

É reconhecido que as divergências e disputadas na definição de orçamentos não é apenas circunscrito aos Municípios, mas sim a outras estruturas governativas, nomeadamente centrais (Castelan, 2011).

Somos ainda de destacar as limitações em obter dados nacionais comparativos, apesar das contas municipais serem escortinadas por várias entidades e legalmente ser obrigatório a que elas sejam publicadas e divulgadas nos sites das próprias autarquias. Apesar da existência dos Anuários Financeiros dos Municípios elaborados pela Ordem dos Contabilistas Certificados (Portugal) e de outras plataformas de dados estatísticos de relevo a nível nacional, nomeadamente, o Instituto Nacional de Estatística e o PORDATA - Base de dados de Portugal Contemporâneo, não se verifica



dados de desagregação da rubrica Desporto, Recreio e Lazer.

Outra limitação existente na análise do uso dos respetivos recursos é a falta de contabilização de custos ou outras falhas de procedimentos do próprio MVNP. Atividades e eventos desportivos que recorreram a equipamento, viaturas, espaços e recursos humanos e de outro género da própria autarquia ou requisições de prestações de serviços e aquisição de equipamento para área de desporto mas que não foram devidamente contabilizados e imputados ao Desporto, Recreio e Lazer.

A avaliação das políticas públicas deveria constituir-se como o elemento mais importante da etapa posterior à implementação das mesmas, com vista ao seu aperfeiçoamento, à criação de uma maior transparência dos gastos públicos e consequentemente a uma maior democracia e controlo social da atividade política (Venturim et al., 2013).

O presente estudo reforça a observação de Santos e Santos (2018) que os municípios são os maiores investidores das políticas de desporto e de lazer, apresentando assim uma igualdade entre o contexto português e o brasileiro.

Conclusão

De acordo com a análise efetuada sobre o uso dos recursos financeiros no Município de Vila Nova de Poiares no período em análise, consideramos que existem dificuldades orçamentais para uma boa implementação de políticas públicas de desporto e lazer. Estas limitações advêm do baixo orçamento municipal, dos seus constrangimentos por excesso de endividamento e falta de outras receitas que não municipais, designadamente, fundos comunitários e nacionais.

Presente estudo reforça outros estudos na questão da não linearidade a nível de execução orçamental, designadamente, nos contratos-programa de desenvolvimento desportivo.

É patente que o investimento é feito às expensas do orçamento municipal, apesar da exceção do apoio dos fundos comunitários para a instalação Estádio Municipal. Conforme verificado por (V. R. Almeida, Vanucci, & Bastos, 2019) apesar das lacunas que as leis de incentivo ao desporto em Santos (Brasil) possam ter, elas contribuem para uma facilitação da angariação de doadores e patrocinadores do desporto, contribuindo assim para o aumento da prática e da visibilidade do desporto.

Apesar do Plano Plurianual de Investimento e as Atividades Mais Relevantes serem um indicador importante na gestão política tais documentos não refletem todo o investimento e trabalho realizado pelo Município. No caso de MVNP nos referidos documentos contabilísticos é demonstrativo que no período em questão, praticamente, só se investiu na construção do Estádio Municipal, sendo relegados um conjunto de projetos por falta de capacidade financeira ou priorização.

Existe um conjunto de limitações nos procedimentos internos e contabilísticos para aferir a real alocação de recursos financeiros diretos ou indiretos (e.g., recursos financeiros e logísticos) no âmbito da atividade municipal, nomeadamente através da contabilidade de custos.

Os clubes desportivos servem para promover a prática desportiva, no entanto, verifica-se que no período em causa no âmbito de transferências financeiras o valor é residual comparativamente com os valores totais de transferências, aparentando ser insuficientes para aumentar o número de praticantes desportivos e das modalidades oferecidas.



Este estudo reforça a necessidade de compreendermos, de modo mais objetivo e apurado, as informações aqui apresentadas, quais as políticas implementadas pelas autarquias locais e qual a relação da agenda com os *stakeholders* locais, bem como, as preferências em termos de modalidade desportiva.

De realçar, que este é o primeiro estudo realizado no município para a área da gestão do desporto, apresentando dados relevantes que podem ser usados pelos responsáveis técnicos e políticos para a definição de melhores estratégias de intervenção nesta área, e possibilitando outras investigações, designadamente, comparativas entre municípios.

Referências

- Almeida, B. S., & Júnior, W. M. (2010). O financiamento dos programas Federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008). *Movimento*, 16(4), 73–92. Retrieved from <https://seer.ufrgs.br/Movimento/article/view/13103/10845>
- Almeida, V. R., Vanucci, L. H. T., & Bastos, F. C. (2019). A Lei de Incentivo ao Esporte no Município de Santos-SP: aplicação e captação de recursos de 2010 a 2017. *Revista Intercontinental de Gestão Desportiva*, 9(1), 21–37. Retrieved from <http://www.revista.universo.edu.br/index.php?journal=gestaoesportiva&page=article&op=view&path%5B%5D=7418&path%5B%5D=3825>
- Athayde, P. (2014). A Disputa pelo Fundo Público no Âmbito do Financiamento Esportivo Brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Do Esporte*, 36(2, supl.), S636–S651. Retrieved from <http://oldarchive.rbceonline.org.br/index.php/RBCE/article/viewFile/2158/1115>
- Azevedo, J. (2012). Análise dos Orçamentos Municipais para as Instalações Desportivas da Comunidade Intermunicipal Lezíria do Tejo. *Revista Intercontinental de Gestão Desportiva*, 2(2), 119–143. Retrieved from <http://www.revista.universo.edu.br/index.php?journal=gestaoesportiva&page=article&op=viewArticle&path%5B%5D=492>
- Carvalho, M. J., Moura, J. C., & Oliveira, N. (2009). Empresas municipais de desporto: contributos para a sua caracterização legal, funcional e relacional. *Revista Portuguesa de Ciências Do Desporto*, 9(2), 33–45.
- Castelan, L. P. (2011). *As conferências nacionais do esporte na configuração da política esportiva e de lazer no governo Lula (2003-2010)*. Unicamp. Retrieved from https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RBCM/article/view/7121/pdf_1
- Constituição da República Portuguesa. Portugal: Diário da República n.º 86/1976, Série I. Retrieved from <https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/34520775/view>
- Costa, V. S., Seródio-Fernandes, A., & Maia, M. (2009). Hábitos desportivos dos jovens do interior norte e litoral norte de Portugal. *Revista Portuguesa de Ciências Do Desporto*, 9(2), 46–55.
- Decreto-Lei n.º273/2009, de 1 de Outubro - Estabelece o regime jurídico dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo, Pub. L. No. Diário da República, Série I, n.º191 (2009). Portugal. Retrieved from <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/490964/details/normal?l=1>
- Decreto-Lei n.º54-A/99, de 22 de fevereiro (1999). Portugal: Diário da República n.º 44/1999, 1º Suplemento, Série I-A. Retrieved from <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/514178/details/normal?l=1>
- Governo da República Portuguesa. (2017). *Programa Nacional para a Coesão Territorial*. Lisboa. Retrieved from <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa/programa-nacional-para-a-coesao-territorial/-ficheiros-coesao-territorial/programa-nacional-para-a-coesao-territorial-pdf.aspx>
- 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. Retrieved from https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RBCM/article/view/7121/pdf_1
- Hoekman, R., van der Roest, J.-W., & van der Poel, H. (2018). From welfare state to participation society? Austerity measures and local sport policy in the Netherlands. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 10(1), 131–146. <https://doi.org/10.1080/19406940.2017.1381636>
- Höfling, E. M. (2001). Estado e Políticas (Públicas) Sociais. *Cadernos de Educação/CEDES*, 21(44), 30–41. Retrieved from <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>
- Januário, C., Paípe, G., Pinto, E., & Carvalho, M. J. (2015). Políticas Públicas Desportivas: Guimarães, Ciudad Europea del Deporte 2013. *Revista Española de Educacion Física Y Deportes*, 408(6), 73–84. <https://doi.org/10.1001/jama.1961.03040250081033>
- Januário, C., Sarmiento, P., & Carvalho, M. J. (2009). Políticas públicas desportivas: avaliação do nível de execução e eficácia nos municípios da Área Metropolitana do Porto. *Revista Portuguesa de Ciências Do Desporto*, 9(2), 26–32.
- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (2013). Portugal: Diário da República n.º 176/2013, Série I. Retrieved from <https://data.dre.pt/eli/lei/75/2013/09/12/p/dre/pt/html>
- Organização das Nações Unidas. (2015). *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Retrieved from <https://unric.org/pt/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? . *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Pavlik, M. (2013). Transparency in the Allocation of Municipal Grants for Sports and Voucher Systems in the Czech Republic. *Review of Economics Research*, 13(1), 43–57. <https://doi.org/10.2478/v10135-012-0015-5>
- Pavlik, M., & De Vries, M. S. (2014). The Voucher System as an Alternative for Allocating Sports Grants. *Central European Journal of Public Policy*, 8(2), 4–27.
- Ribeiro, O. C. F. (2012). *Um estudo das políticas públicas de lazer de Brotas/SP*. Universidade Estadual de Campinas. Retrieved from http://taurus.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/275011/1/Ribeiro_OliviaCristinaFerreira_D.pdf
- Rua, M. G. (2014). *Políticas públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC. Retrieved from <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/145407/1/PNAP - Modulo Basico - GPM - Politicas Publicas.pdf>
- Santos, A. J., Henriques, J. M., & Lira, M. (2018). Os fundos disponíveis no âmbito da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso: o caso do Município de Vila Nova de Poiares (2012-2015). *Revista Científica Da Escola Superior de Gestão Do Instituto Politécnico de Castelo Branco*, 16/17, 47–58.
- Santos, E., Menezes, V. G., Carvalho, M. J., & 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(2), 253–262. <https://doi.org/10.5585/podium.v8i2.11243>
- 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. *J. Phys. Educ. V*, 29, 1–10. <https://doi.org/10.4025/jphyseduc.v29i1.2944>
- Santos, E. S., & Santos, A. G. (2018). Participação dos municípios do estado do Espírito Santo nos gastos da Função Desporto e Lazer. *Conexões: Educação Física, Esporte e Saúde*, 16(3), 312–324. <https://doi.org/10.20396/conex.v16i3.8653010>



- Silva, D. S., Avila, M. A., Santos, M. I., & Borges, C. N. F. (2012). Ações Intersetoriais no Planejamento Político em Esporte, Lazer, Cultura e Turismo na Gestão Municipal de Ilhéus-BA. *Licere*, 15(1), 1–40. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/305808380_Acoes_Intersetoriais_no_Planejamento_Politico_em_Esporte_Lazer_Cultura_e_Turismo_na_Gestao_Municipal_de_Ilheus-BA
- Silva, T. D., Couto, A. M. S., & Santos, M. L. A. (2014). Análise da Estrutura Administrativa e Financeira do Esporte no Município de Ipiaú-BA. *Podium Sport, Leisure and Tourism Review*, 3(3), 77–87. <https://doi.org/10.5585/podium.v3i3.104>
- Sousa, J. V. F. (2013). *A Gestão do Desporto Municipal - Análise ao Desenvolvimento Organizacional: Estudo Centrado na Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa (CIM-TS)*. Instituto Superior de Educação e Ciências. Retrieved from https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/8909/1/A_gestao_do_desporto_municipal_-_ISEC.pdf
- Taks, M., & Késenne, S. (2000). The Economic Significance of Sport in Flanders. *Journal of Sport Management*, 14, 342–365.
- Tavares, J., Paípe, G., Januário, C., & Carvalho, M. J. (2017). Políticas Desportivas e Gestão do Desporto: Estudo de caso no Município de Lousada. *Revista Intercontinental de Gestão Desportiva*, 7(2), 99–112. Retrieved from <https://cifi2d.fade.up.pt/files/2891-10014-1-pb.pdf>
- Venturim, L. F., Borges, C. N. F., & Silva, D. S. (2013). Estratégias de gestão pública na Prefeitura de Vitória/ES: o Pelc e a intersectorialidade das ações. *LICERE - Revista Do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar Em Estudos Do Lazer*, 16(4), 1–38. <https://doi.org/10.35699/1981-3171.2013.670>
- Widdop, P., King, N., Parnell, D., Cutts, D., & Millward, P. (2018). Austerity, policy and sport participation in England. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 10(1), 7–24. <https://doi.org/10.1080/19406940.2017.1348964>
- Yin, R. K. (2013). *Case Study Research: Design and methods* (5th ed.). California: SAGE Publications.
- Yuval, F. (2011). Information theory and municipal policy in sport: Empirical evidence from an Israeli case study. *Sport in Society*, 14(1), 53–68. <https://doi.org/10.1080/17430437.2011.530010>

Recebido em: 04/08/2020

Aceite em: 27/07/2021

Endereço para correspondência:

Artur dos Santos
arturjbsantos@yahoo.com.br



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Attribution 3.0