RBCE
Revista Brasileira de Ciências do Esporte

Artigos Originais

Análise das Cartilhas de Ações Orçamentárias do Ministério do Esporte (2024-2025)

Analysis of the Ministry of Sport's Budget Action Booklets (2024-2025)

Análisis de los Cuadernos de Acción Presupuestaria del Ministerio del Deporte (2024-2025)

Thiago de Sousa Rosa[a]*, Rayssa Fernanda Garcia Nogueira Palau[b]

Palavras-chave:
LOA;
Orçamentos;
Esportes;
Alocação de Recursos.

RESUMO
Este estudo analisa comparativamente as Cartilhas de Ação Orçamentária (CAO) do Ministério do Esporte em 2024 e 2025, visando compreender o planejamento público federal e a alocação de recursos, através das Emendas Parlamentares. Trata-se de um estudo documental, quali-quantitativo e descritivo-analítico, baseado em documentos oficiais como o PPA, LDO, LOA, PLOA e dados do SIOP. A análise envolveu descrição, comparação e verificação. As ações esportivas de participação foram superiores a 90% dos recursos, já o alto rendimento e o paradesporto apresentaram o oposto. As Emendas superaram 70% do orçamento em ambos os anos. Embora coerentes, os CAOs reproduzem desigualdades orçamentárias, indicando a necessidade de estratégias integradas para a equidade no financiamento esportivo.

Keywords:
LOA;
Budgets;
Sports;
Resource allocation.

ABSTRACT
This study comparatively analyzes the Budget Action Notebooks (CAO) of the Ministry of Sport in 2024 and 2025, aiming to understand federal public planning and resource allocation through Parliamentary Amendments. It is a documentary, qualitative-quantitative, and descriptive-analytical study based on official documents such as the PPA, LDO, LOA, PLOA, and SIOP data. The analysis involved description, comparison, and verification. Participation sports actions accounted for over 90% of the resources, while high-performance and para-sports showed the opposite. The Amendments exceeded 70% of the budget in both years. Although consistent, the CAOs reproduce budgetary inequalities, indicating the need for integrated strategies to ensure equity in sports funding.

Palabras clave:
LOA;
Presupuestos;
Deportes;
Asignación de recursos.

RESUMEN
Este estudio analiza comparativamente los Cuadernos de Acción Presupuestaria (CAO) del Ministerio del Deporte en 2024 y 2025, con el objetivo de comprender la planificación pública federal y la asignación de recursos, a través de las Enmiendas Parlamentarias. Se trata de un estudio documental, cuali-cuantitativo y descriptivo-analítico, basado en documentos oficiales como el PPA, LDO, LOA, PLOA y datos del SIOP. El análisis implicó descripción, comparación y verificación. Las acciones deportivas de participación representaron más del 90% de los recursos, mientras que el alto rendimiento y el paradeporte presentaron lo contrario. Las Enmiendas superaron el 70% del presupuesto en ambos años. Aunque coherentes, los CAO reproducen desigualdades presupuestarias, lo que indica la necesidad de estrategias integradas para la equidad en la financiación deportiva.

[a]Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Departamento de Esporte e Lazer. Seropédica, RJ, Brasil.
[b]Universidade Federal Fluminense, Programa de Pós-graduação em Educação. Niterói, RJ, Brasil.

***Autor correspondente:**
Thiago de Sousa Rosa
E-mail: thiagosrosa@ufrrj.br

Recebido em 19 de janeiro de 2026; aceito em 25 de junho de 2026.

Editores(as) responsáveis:

Editor Executivo: Pedro Otavio Pimpim Bezerra

Editor Associado: Christiane Macedo

Editor Assistente: Eduardo Klein Carmona

Editor Final: Ari Lazzarotti Filho

DOI: https://doi.org/10.1590/rbce.48.e20260002

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/), que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

INTRODUÇÃO

O orçamento público é o principal instrumento de planejamento das políticas governamentais, permitindo materializar financeiramente as escolhas estratégicas do Estado. No esporte brasileiro, esse processo ganha contornos específicos, pois define os meios para a efetivação do direito constitucional ao esporte e ao lazer, conforme estabelecido no artigo 217 da Constituição Federal. O ciclo orçamentário, estruturado pelo Plano Plurianual (PPA) (Brasil, 2023c), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (Brasil, 2023b, 2024b) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA) (Brasil, 2024a, 2025a) é responsável por articular programas e ações que busquem atingir tais objetivos durante o exercício anual.

Nos últimos anos, surgiram instrumentos de comunicação orçamentária para facilitar o acesso de parlamentares, gestores e demais atores às informações sobre dotações e programas disponíveis para emendas, que podem ser compreendidas como fontes financeiras não vinculadas, caracterizadas pela ausência de destinação específica previamente estabelecida e pela não integração a um fluxo regular de alocação e execução orçamentária (Leal et al., 2025), e financiamentos. Destacam-se as Cartilhas de Ações Orçamentárias (CAO) do Ministério do Esporte (MEsp) (Brasil, 2024c, 2025b), criadas como instrumentos de síntese técnica e orientação política, indicando prioridades e influenciando decisões de alocação de recursos.

Apesar de sua relevância, a literatura acadêmica tem se concentrado, majoritariamente, na análise das leis orçamentárias, da execução dos recursos e das desigualdades federativa (Carneiro e Castellani, 2021; Carneiro e Pintos, 2021; Carneiro et al., 2021). Até o presente momento, não há estudos críticos sobre as CAO, sua coerência com os instrumentos oficiais de planejamento e execução, ou de suas implicações para a formulação de políticas públicas no setor. Essa lacuna limita a compreensão de como instrumentos político-técnico recentes influenciam o orçamento e a implementação das políticas esportivas. O presente estudo pretende desloca o foco para as CAOs enquanto instrumentos técnico-políticos de orientação da alocação de recursos públicos.

Além disso, o presente estudo se mostra particularmente relevante ao abordar a alocação de recursos provenientes de emendas parlamentares, mecanismo que vem assumindo papel central na execução orçamentária federal do esporte. Entre 2004 e 2015, mais de 90% (Castro et al., 2020) das emendas aprovadas foram de caráter individual, priorizaram ações de infraestrutura de pequeno porte, frequentemente vinculadas a demandas localizadas de parlamentares. Essa dinâmica de pulverização orçamentária, ainda pouco discutida no campo esportivo, levanta questionamentos sobre critérios de equidade, eficácia e alinhamento com as metas estruturantes da política nacional do esporte.

No contexto do novo Plano Plurianual (PPA 2024–2027), que orienta a democratização do acesso, o fomento à excelência esportiva e o fortalecimento da governança federativa, investigar como as CAO/MEsp refletem, reforçam ou distorcem essas diretrizes é fundamental para qualificar o planejamento. Tal análise é ainda mais relevante diante da crescente influência das emendas parlamentares sobre equidade, eficiência e sustentabilidade reforça essa importância.

Vale ressaltar que o presente trabalho se refere especificamente aos aspectos técnicos que competem às CAOs, analisando sua materialidade político-orçamentária. Isso não implica desconsiderar o contexto político-institucional que atravessa o ciclo orçamentário federal e a formulação das políticas esportivas, mas reconhecer os limites analíticos e metodológicos próprios deste estudo. Assim, compreender as CAOs não implica apenas analisar documentos administrativos, mas investigar como instrumentos técnico-burocráticos participam da produção concreta das prioridades estatais no campo esportivo.

Diante desse cenário, este estudo tem como objetivo analisar comparativamente a primeira CAO/MEsp de 2024 e a subsequente do ano de 2025, examinando prioridades programáticas, articulação com PPA, LDO e LOA, e implicações para a formulação e execução das políticas públicas de esporte nos dois primeiros anos. Busca-se, assim, contribuir para o debate sobre os limites e potencialidades desses instrumentos político-técnicos no aprimoramento da política esportiva como política pública de Estado.

MATERIAIS E MÉTODOS

Trata-se de uma pesquisa documental de abordagem quali-quantitativa, comparativa e descritivo-analítica, voltada a examinar o conteúdo das CAOs/MEsp para 2024 e 2025 em consonância com outros documentos públicos e dados orçamentários como o PPA 2024/2027. Portanto, por ser baseada em documentos públicos e dados disponíveis em domínio aberto, não houve necessidade de submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa.

O recorte temporal foi delimitado aos anos de 2024 e 2025 por corresponderem às duas primeiras edições das Cartilhas de Ações Orçamentárias do Ministério do Esporte no contexto do novo ciclo do Plano Plurianual (2024–2027), permitindo examinar a estruturação inicial desse instrumento técnico-político e suas primeiras reconfigurações institucionais e orçamentárias. Trata-se, portanto, de um estudo exploratório inicial sobre um objeto ainda recente e pouco abordado pela literatura.

Foram incluídas na análise apenas as ações orçamentárias que constam nas cartilhas de 2024 e/ou 2025, e que possuem identificação inequívoca por meio

Quadro 1. Fontes documentais utilizadas no estudo.

Item	Descrição	Edição observada
Cartilhas de Ações Orçamentárias MEsp	Materiais explicativos publicados pelo Ministério do Planejamento (ou órgão equivalente), contendo orientações sobre estrutura das ações, códigos, categorias, produtos, metas e formas de execução.	2024 e 2025
Instrumentos Orçamentários (PLOA, LOA, LDO)	Conjunto de instrumentos legais que regem o planejamento e a execução do orçamento público: PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual LOA – Lei Orçamentária Anual LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias	2024 e 2025
Planejamento Plurianual (PPA)	Documento que orienta a atuação governamental em médio prazo. Contém: Programas finalísticos Objetivos estratégicos Indicadores de desempenho	2024 e 2027
Bases de execução financeira, obtidas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento	Documento que orienta a atuação governamental em médio prazo. Contém: Programas finalísticos; Objetivos estratégicos; Indicadores de desempenho.	2024-2027
Bases de Execução Financeira (SIOP)	Informações sobre: Execução financeira; Dotação atualizada; Empenhos, liquidações e pagamentos	2025

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Quadro 2. Filtros aplicados na extração de dados de emendas parlamentares no SIOP.

Campos	Valores
Emenda Parlamentar - Ano	2024, 2025 (ou apenas um dos anos para análise comparativa)
Emenda Parlamentar – Órgão Orçamentário	51000 – Ministério do Esporte
Emenda Parlamentar – Resultado Primário (RP)	6 – Emendas Individuais, 7 – Emendas de Bancada Estadual, 8 – Emendas de Comissão, 9 – Emendas de Relator-Geral

Fonte: Próprio autor.

do CFP[1], título e programa vinculado. A unidade de análise foi a ação orçamentária, examinada quanto aos seus atributos formais, monetários, operacionais e discursivos, sendo que, ações com dados inconsistentes ou fora da competência do MEsp foram excluídas. Para uma melhor compreensão, foi elaborado a Quadro 1.

A estratégia analítica adotada neste estudo foi organizada em três níveis. O primeiro, analítico e descritivo, consistiu na leitura integral e e na sistematização detalhada dos campos operacionais de cada ação orçamentária nas CAOs/MEsp. O segundo, comparativo, envolveu análise longitudinal entre os anos de 2024 e 2025, identificando permanências, inovações e alterações programáticas, temáticas e discursivas. O terceiro nível verificou a coerência vertical entre as ações com os instrumentos oficiais do ciclo orçamentário federal (PPA 2024–2027, LDO, LOA, PLOA), e dados de execução de emendas parlamentares disponíveis no SIOP[2], consultado em 25 de outubro de 2025, utilizando filtros específicos para "Emendas Parlamentares" como observado no Quadro 2.

Para sistematizar e analisar os dados, foi elaborada uma planilha matricial no *software* Excel, organizando variáveis relacionadas às ações orçamentárias das cartilhas analisadas. Inicialmente, registraram-se variáveis de identificação, como código da ação, título, programa no PPA, subfunção e unidade orçamentária responsável. Em seguida, incluíram-se parâmetros operacionais: Grupo de Natureza da Despesa (GND), modalidade de aplicação, itens financiáveis, público-alvo e valores-baliza. A planilha também incorporou dados de execução orçamentária, incluindo dotação, empenho e pagamento de 2024 e 2025.

Por fim, foi construída uma tabela de classificação temática das ações, com base na análise documental das CAOs/MEsp (2024–2025), informações dos programas e dimensões sociais do esporte prevista na Lei nº 14.597/2023 (Brasil, 2023a). Cada ação foi examinada quanto a objetivo, público-alvo e produtos financiáveis, permitindo enquadramento predominante em formação esportiva, excelência esportiva, participação ao longo da vida ou paradesporto. E então finalmente, foi conduzida uma análise interpretativa das evidências encontradas,

[1] O código CFP (Classificação Funcional Programática) é uma codificação usada no orçamento público brasileiro para identificar de forma única cada ação orçamentária, ou seja, cada atividade, projeto ou operação especial que compõe os programas do governo federal.

[2] (SIOP, 2025).

com foco na leitura crítica das tendências de alocação de recursos, na avaliação da aderência das ações aos eixos estratégicos definidos pelo PPA 2024–2027 e na discussão dos possíveis efeitos dessas escolhas sobre a equidade federativa, a efetividade das políticas esportivas e a sustentabilidade do financiamento público no setor.

RESULTADOS

Para maior compreensão do leitor foram elaboradas tabelas que demonstram os resultados a partir das Cartilhas de Ações Orçamentárias, organizadas por código, título, público-alvo, valor mínimo (algumas incluindo a subdivisão por programa e/ou projeto) e secretaria responsável. Espera-se assim, iniciar a partir de uma perspectiva macro, que permita ao leitor compreender de forma ampliada a distribuição das ações orçamentárias nos exercícios analisados. Na Tabela 1 apresenta informações de ações orçamentarias vinculadas ao CAOs/MEsp no ano de 2024 como pode ser observada abaixo.

Já no que concerne o ano de 2025, é possível inclusão de ação quando relacionado ao ano anterior, sendo a 21HH na qual se destina à Promoção e Apoio à Realização da Copa do Mundo de Futebol Feminino FIFA 2027. Maiores informações podem ser observadas na Tabela 2.

Tabela 1. Resumo das informações de ações orçamentárias da CAOs/MEsp 2024.

Código	Título da Ação	GND	Valor Mínimo	Público-Alvo	Secretaria Responsável
00SL	Espaços esportivos comunitários	4	R$ 1,5 milhão	Destinam-se à prática de atividades físicas e ao lazer para todos durante toda a vida.	DIE – Diretoria de Infraestrutura do Esporte
00SL	Implantação e modernização de infraestrutura esportiva	4	R$ 200 mil (equipamentos); R$ 400 mil (obras)	População em geral, atletas amadores, treinadores e professores.	SNEAELIS – Secretaria Nacional de Esporte Amador, Educação, Lazer e Inclusão Social
20JP	Desenvolvimento de atividades e apoio a programas e projetos de esporte amador, educacional, lazer e inclusão social	3 e 4	PST Padrão - R$ 200 mil; PST Uni R$ 200 mil; PELC R$ 454,5 mil; Prog. Vida Saudável R$ 355,5 mil; Skate por Lazer R$ 200 mil.	Crianças, jovens, adultos e idosos	SNEAELIS – Secretaria Nacional de Esporte Amador, Educação, Lazer e Inclusão Social
20JQ	Apoio à realização de eventos de esporte amador, educacional, lazer e inclusão social	3	R$ 200 mil (JEBs; JUBs; Rede Cedes; Eventos científicos e de esporte e lazer)	População em geral, pesquisadores, atletas treinadores e professores	SNEAELIS – Secretaria Nacional de Esporte Amador, Educação, Lazer e Inclusão Social
21CK	Fomento e desenvolvimento do paradesporto nacional	3 e 4	Prog. TEAtivo R$ 360 mil; Prog. Semear R$ 220 mil; Prog. Maré Inclusiva R$ 360 mil; Paradesporto Brasile Rede R$ 200 mil	Pessoas com deficiências, transtorno do espectro do autismo, principalmente mulheres, indígenas, quilombolas e ribeirinhos.	SNPAR – Secretaria Nacional de Paradesporto
216T	Apoio a projetos de alto rendimento e transição de carreira	3 e 4	R$ 200 mil	Atletas, treinadores, técnicos, equipe multidisciplinar, pesquisadores e gestores.	SNEAD – Secretaria Nacional de Esporte de Alto Desempenho
20YA	Apoio a projetos de excelência esportiva (especialização e aperfeiçoamento na detecção de talentos)	3 e 4	R$ 400 mil	Atletas com idade até 21 anos, treinadores, técnicos, equipe multidisciplinar, pesquisadores e gestores.	SNEAD – Secretaria Nacional de Esporte de Alto Desempenho
20JO	Promoção e apoio ao desenvolvimento do futebol masculino e feminino e defesa dos direitos do torcedor	3	R$ 200 mil	Atletas de todas as idades e PCD, treinadores, técnicos, equipe multidisciplinar, pesquisadores e gestores.	SNFDT – Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor

Fonte: Elaborado pelo autor

Tabela 2. Resumo das informações de ações orçamentárias da CAOs/MEsp 2025.

Código	Título da Ação	GND	Valor Mínimo	Público-Alvo	Secretaria Responsável
00SL	Espaços Esportivos Comunitários (modelo projeto Novo PAC)	4	R$ 1,5 milhão	Destinam-se à prática de atividades físicas e ao lazer para todos durante toda a vida.	DIE – Diretoria de Infraestrutura do Esporte
00SL	Implantação e Modernização de Infraestrutura Esportiva	4	R$ 200 mil (equipamentos); R$ 400 mil (obras)	População em geral, atletas amadores, treinadores e professores.	SNEAELIS – Secretaria Nacional de Esporte Amador, Educação, Lazer e Inclusão Social
20JP	Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Programas, Projetos e Eventos de Esporte Amador, Educacional, Lazer e Inclusão Social	3 e 4	PST Padrão - R$ 200 mil; PST Uni R$ 200 mil; PELC R$ 454,5 mil; Prog. Vida Saudável R$ 355,4 mil; Skate por Lazer R$ 200 mil. JEBS/ JUBS/Eventos de esporte amador R$ 200 mil	Crianças, jovens, adultos e idosos	SNEAELIS – Secretaria Nacional de Esporte Amador, Educação, Lazer e Inclusão Social
21CK	Fomento e Desenvolvimento do Paradesporto Nacional	3 e 4	Prog. TEA Ativo R$ 225 mil; Prog. Semear R$ 220 mil; Prog. Maré Inclusiva R$ 360 mil; Paradesporto Brasil em Rede R$ 220 mil	Pessoas com deficiência, transtorno do espectro do autismo, principalmente mulheres, indígenas, quilombolas e ribeirinhos.	SNPAR – Secretaria Nacional de Paradesporto
20YA	Apoio a Projetos de Excelência Esportiva (Especialização e Aperfeiçoamento)	3 e 4	Prog. Revelar Talentos R$ 400 mil; Prog. Revelar Talentos (participação em eventos) R$ 200 mil; Prog. Revelar Talentos (participação em curso, capacitação, pesquisa, inovação, intercambio e congressos) R$ 250 mil.	Atletas com idade até 21 anos, treinadores, técnicos, equipe multidisciplinar, pesquisadores e gestores.	SNE – Secretaria Nacional de Excelência Esportiva
216T	Apoio a Projetos de Alto Rendimento e Transição de Carreira	3 e 4	Proj. de Treinamento sistematizado para atletas R$ 400 mil; Realização e participação em eventos R$ 200 mil; Realização e participação em cursos, pesquisas, intercâmbios e congressos R$ 250 mil.	Atletas, treinadores, técnicos, equipe multidisciplinar, pesquisadores e gestores.	SNE – Secretaria Nacional de Excelência Esportiva
00SM	Apoio à Implantação de Infraestrutura de Excelência Esportiva	3 e 4	R$ 400 mil	Praticantes do esporte do nível de excelência esportiva	SNE – Secretaria Nacional de Excelência Esportiva
20JO	Promoção e Apoio ao Desenvolvimento do Futebol Masculino e Feminino e Defesa dos Direitos do Torcedor	3	R$ 200 mil	Atletas de todas as idades e PCD, treinadores, técnicos, equipe multidisciplinar, pesquisadores e gestores.	SNFDT – Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor
21HH	Promoção e Apoio à Realização da Copa do Mundo de Futebol Feminino FIFA 2027	3	R$ 200 mil	Implementação da Estratégia Nacional para o Futebol Feminino; capacitação; eventos	SNFDT – Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor

Fonte: Autor, 2025.

Entre os indicadores apresentados, destaca-se a classificação das ações por Grupo de Natureza da Despesa (GND), com ênfase nos grupos GND 3 (Custeio) e GND 4 (Investimento). O GND 3 abrange despesas operacionais, como contratação de serviços, aquisição de materiais esportivos, uniformes e locação de transporte, abrangendo bens de consumo não duráveis. Já o GND 4 contempla obras e a aquisição de bens permanentes, como infraestrutura esportiva.

Nos dois exercícios, persistiram ações voltadas à ampliação do acesso ao esporte e à melhoria de equipamentos públicos, sobretudo por meio de emendas parlamentares individuais e de bancada que representam cerca de 87% do total empenhado em 2024 e 85% em 2025. O volume global das emendas executadas passou de R$ 180,1 milhões em 2024 para R$ 333,6 milhões em 2025, com liquidação parcial de R$ 44,8 milhões no último exercício confirmando-as

como principal mecanismo de execução financeira das políticas esportivas federais.

Em 2024, o Ministério do Esporte contava com cinco secretarias executoras: a Diretoria de Infraestrutura do Esporte (DIE); a Secretaria Nacional de Esporte Amador, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNEAELIS); a Secretaria Nacional de Paradesporto (SNPAR); a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Desempenho (SNEAD); e a Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor (SNFDT). Em 2025, houve uma reestruturação administrativa, com a extinção da SNEAD e a criação da Secretaria Nacional de Excelência Esportiva (SNE), que assumiu suas competências e ampliou a presença orçamentária em infraestrutura e esporte de rendimento. A Tabela 3 apresenta as ações que permaneceram nos dois anos analisados.

Já em 2025, o portfólio do Ministério do Esporte incorporou a ação de Infraestrutura de Excelência Esportiva (00SM), com valor mínimo de R$ 400 mil, sob gestão da recém-criada SNE; e a Promoção da Copa do Mundo de Futebol Feminino FIFA 2027 (21HH), com valor mínimo de R$ 200 mil, vinculada à SNFDT, sinalizando ampliação do investimento federal em alto rendimento.

A ação 20JQ, presente em 2024, foi suprimida, sendo suas funções absorvidas pela 20JP, que manteve programas educacionais como PST e PELC e passou a incluir eventos como JEBS e JUBS, mantendo R$ 200 mil de valor mínimo e ampliando o escopo. A ação 20YA apresentou maior detalhamento em 2025, especificando valores mínimos para cursos de capacitação, pesquisas, intercâmbios, congressos e eventos esportivos, indicando refinamento técnico e maior transparência na alocação de emendas parlamentares. A ação 216T, voltada ao apoio ao alto rendimento, foi desdobrada em três componentes: núcleos de treinamento (R$ 400 mil), cursos e intercâmbios (R$ 250 mil) e eventos de transição de carreira (R$ 200 mil), refletindo segmentação e qualificação dos investimentos. O Programa TEAtivo (ação 21CK) teve redução do valor mínimo de R$ 360 mil em 2024 para R$ 225 mil em 2025, mantendo-se a ação na cartilha. O que sugere tentativa de especialização técnica da política de alto rendimento e maior racionalização da aplicação das emendas parlamentares

Dados do SIOP confirmam a predominância das emendas parlamentares na execução das ações finalísticas: individuais, de bancada estadual e de comissões permanentes responderam por R$ 1,29 bilhão (72,57%) em 2024 e R$ 1,02 bilhão (72,39%) em 2025. As ações 00SL e 20JP concentraram os maiores recursos, totalizando R$ 1,22 bilhão em 2024 e R$ 929,7 milhões em 2025, com 20JP como principal destinatária (R$ 698 milhões em 2024 e R$ 656,8 milhões em 2025). Ações com menor execução foram 216T e 20YA, e a nova ação 00SM ainda não apresentava empenhos até a data da consulta

Em 2025, identificou-se uma leve reconfiguração orçamentária, com redução nos montantes absolutos em todas as dimensões. A dimensão da excelência esportiva passou a incluir a ação 00SM, voltada à infraestrutura para detecção e desenvolvimento de talentos, além das ações 20YA e 216T, totalizando R$ 5,1 milhões, enquanto o paradesporto manteve estabilidade relativa, com empenhos próximos de R$ 10,3 milhões. Esses dados indicam a manutenção de diretriz que privilegia predominantemente o esporte formativo e a participação ao longo da vida, reforçada pelo alto volume de recursos destinados às ações 00SL e 20JP, em consonância com o Programa Finalístico 5126 – Esporte para a Vida (PPA 2024–2027).

Apesar da inclusão de novas ações voltadas à excelência esportiva em 2025, como a 00SM, e da reestruturação institucional com a criação da SNE, os empenhos mostram que a política esportiva federal ainda prioriza ações de base, acesso universal, a prática cotidiana e a ocupação dos espaços públicos. indicando aderência entre os instrumentos de execução (CAOs) e os marcos estratégicos do planejamento público nacional.

Essa vinculação reforça a intencionalidade do planejamento público em articular investimentos com diretrizes estruturantes da política esportiva nacional.

Tabela 3. Ações orçamentárias que permaneceram nos dois anos analisados.

Ação Orçamentária	Código	Órgão/Responsável	Objetivo Finalidade	Faixas de Valor / Critério
Espaços Esportivos Comunitários	00SL	DIE	Instalação de estruturas esportivas comunitárias e de base.	Valor mínimo: R$ 1,5 milhão.
Implantação e Modernização de Infraestrutura Esportiva	00SL	SNEAELIS	Equipamentos e obras voltados à melhoria, reforma ou modernização de espaços esportivos.	R$ 200 mil (equipamentos) R$ 400 mil (obras).
Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Programas e Projetos	20JP	SNEAELIS	Projetos de esporte educacional, inclusão social e lazer.	Entre R$ 200 mil e R$ 454,5 mil.
Fomento ao Paradesporto	21CK	SNPAR	Ações e programas voltados à inclusão e ao desenvolvimento esportivo de pessoas com deficiência.	Valores mínimos variáveis conforme o programa.
Promoção do Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor	20JO	SNFDT	Ações para promoção do futebol (masculino e feminino) e proteção dos direitos dos torcedores.	Valor mínimo: R$ 200 mil.

Fonte: Autor, 2025.

As iniciativas elencadas nas CAOs, ao dialogarem diretamente com os objetivos do Programa 5126, evidenciam uma estratégia voltada à universalização do acesso ao esporte, especialmente em contextos de vulnerabilidade social e etária. Ao priorizar infraestrutura comunitária, incentivo à prática esportiva ao longo da vida e desenvolvimento de talentos, o MEsp opera dentro de um marco programático que busca aliar inclusão, desenvolvimento humano e sustentabilidade da política pública.

A CAO de 2025 incorporou ações relacionadas ao novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Esporte, que envolvem investimentos em infraestrutura esportiva de base comunitária e centros de treinamento de excelência, coadunando-se com as metas de expansão física da rede esportiva nacional. Aderindo assim, ao Objetivo Estratégico 1.13 do Eixo 1 do PPA – Desenvolvimento Social e Garantia de Direitos, que estabelece como diretriz "ampliar o acesso ao esporte e às atividades físicas, com foco na formação, no desenvolvimento e na qualidade de vida".

A análise também evidencia correspondência com os instrumentos LDO, PLOA e LOA. A LDO orienta a execução do orçamento público, estabelecendo critérios para a destinação de emendas parlamentares individuais e coletivas. As CAOs cumprem função operacional nesse contexto, ao detalharem as condições para alocação de recursos via emendas, definindo valores mínimos, naturezas de despesa permitidas (GND 3 e GND 4), e os produtos financiáveis em cada ação. Dessa forma, as CAOs operam como um instrumento de apoio à aplicação prática das diretrizes da LDO, promovendo padronização e maior previsibilidade na proposição de emendas no âmbito do MEsp.

No que se refere ao PLOA, constatou-se que, em 2024, oito ações estavam sob responsabilidade do MEsp, das quais sete foram incluídas na cartilha do respectivo ano. No PLOA de 2025, esse número foi ampliado para nove ações, com a introdução das ações 00SM e 21HH que também constam na cartilha de 2025. As CAOs reproduzem com fidelidade os códigos CFP, os programas orçamentários e as unidades gestoras estabelecidas no PLOA, apresentando pequenas variações apenas na redação dos produtos ou na forma de apresentação dos subprogramas, nada significante.

Em relação à LOA, todas as ações das cartilhas de 2024 e 2025 constam nos anexos legais, com correspondência plena de códigos e objetivos. A única divergência refere-se à natureza da despesa (ND), pois as cartilhas permitem execução via GND 3 (custeio) e GND 4 (investimento), enquanto a LOA fixa essas categorias na aprovação legislativa. Em 2024, investimentos (GND 4) representaram 68% da dotação total do MEsp, e custeio (GND 3) 32%; a proporção manteve-se em 2025, apesar do aumento da dotação e das emendas empenhadas.

Por fim, os dados de execução financeira disponíveis indicam a predominância de transferências voluntárias como mecanismo de execução orçamentária das ações listadas nas cartilhas, com destaque para os códigos 20JP, 00SL e 21CK. Tais transferências foram destinadas majoritariamente a entes subnacionais (estados e municípios) e a instituições privadas sem fins lucrativos, em conformidade com os parâmetros legais e operacionais vigentes.

DISCUSSÃO

A análise das CAOs/MEsp de 2024 e 2025 revela uma diretriz orçamentária orientada ao fortalecimento da base do sistema esportivo nacional, com foco nas ações de esporte formativo e de participação (20JP e 00SL). Tal padrão confirma o que Carneiro e Mascarenhas (2018) identificam como uma "centralidade histórica do investimento federal em iniciativas de participação e inclusão social", em prevalência as ações voltadas à excelência esportiva. De forma convergente aos achados, Castro et al. (2020), em estudo longitudinal do orçamento para o esporte (2004 a 2015), afirmam que as propostas tradicionalmente privilegiam a implantação de infraestrutura esportiva financiada por emendas parlamentares.

Essa orientação dialoga com o Programa Finalístico 5126 do PPA 2024-2027, cujo voltado à ampliação do acesso ao esporte como mecanismo de cidadania, inclusão e qualidade de vida, e encontra respaldo na Lei Geral do Esporte que estabelece como dever estatal o "fomento prioritário ao esporte educacional" (art. 9º, II) e a destinação preferencial de recursos para ações que promovam o desenvolvimento e a manutenção do esporte educacional (§ III) (Brasil, 2023a). Como destaca Ungheri e Isayama (2022), a consolidação de um sistema esportivo democrático depende da capilarização de políticas que alcancem o cotidiano da população.

Essa orientação estratégica é operacionalizada, sobretudo, por meio das emendas parlamentares, que respondem por mais de 70% dos recursos empenhados pelo MEsp em ambos os exercícios. Destacando assim as emendas parlamentares como o principal meio de execução orçamentária das políticas de esporte no Brasil, moldando prioridades e condicionando a implementação das ações (Castro et al., 2020). Embora o volume global de emendas tenha crescido entre 2024 e 2025, a distribuição dos recursos manteve sua ênfase em infraestrutura comunitária e programas de base, o que a literatura identifica como um padrão recorrente de pulverização territorial e de baixa articulação com estratégias nacionais mais amplas para o setor esportivo (Castro et al., 2020).

Essa lógica tem relaciona-se ao desenho institucional do processo orçamentário federal, no qual o orçamento opera simultaneamente como instrumento técnico-financeiro e arena de disputa política (Conti et al., 2023). No campo esportivo, as CAOs se configuram como mecanismos técnico-políticos que orientam e delimitam a atuação parlamentar dentro dos parâmetros definidos na LDO, estabelecendo valores mínimos, naturezas de despesa e produtos financiáveis.

Nesse contexto, a predominancia das ações 00SL e 20JP não decorre apenas de uma demanda espontânea, mas também da sua elevada capilaridade social e da visibilidade política associada à entrega de infraestrutura e serviços esportivos em comunidades locais, aspecto também discutido por Starepravo (2011), ao apontar que o poder público tende a privilegiar práticas e eventos de alcance simbólico e social capazes de gerar reconhecimento político. Essa dinâmica reforça um padrão histórico que caracteriza-se pela descontinuidade administrativa e pela falta de articulação entre os diferentes níveis e dimensões do sistema esportivo brasileiro.

Embora a reestruturação administrativa, a extinção da SNEAD e a criação da SNE, indique um esforço institucional de reorganização das ações voltadas ao rendimento esportivo, os dados, do Portal Transparência no Esporte[3] (Universidade de Brasília, 2025), mostram que essa mudança ainda não se refletiu em maior volume de recursos orçamentários diretos. Essa reorganização ainda não se traduziu em maior volume de recursos federais direcionados a alto rendimento, por exemplo, dos R$ 3,06 bilhões investidos no esporte federal em 2023, apenas cerca de 11,6% provieram do orçamento direto, enquanto 70% se originaram de isenções tributárias e repasses extra-orçamentários.

Com base nesses dados, observa-se que as ações 20YA, 216T e 00SM somaram R$ 5,1 milhões em emendas em 2025, valor inferior aos R$ 12,8 milhões registrados em 2024, indicando que a reorganização institucional não foi acompanhada por ampliação das dotações orçamentárias convencionais. Esse cenário reforça a lógica, já apontada na literatura, de que o financiamento do esporte de alto rendimento permanece dependente de fontes alternativas e sujeito à volatilidade, o que compromete a consolidação de estratégias sustentadas de médio e longo prazo.

O paradesporto apresentou relativa estabilidade, porém em níveis reduzidos, com empenhos entre R$ 6,6 milhões (2024) e R$ 10,3 milhões (2025), correspondendo a cerca de 1% do total empenhado. Embora a manutenção da ação 21CK sinalize compromisso institucional com a inclusão, os dados indicam marginalização orçamentária e forte dependência de poucos programas, em consonância com a literatura que aponta o subfinanciamento e a baixa acessibilidade como entraves estruturais ao desenvolvimento do paradesporto no Brasil (Mendes, 2008; Soares et al., 2025).

A coerência vertical entre as CAOs e os instrumentos formais do ciclo orçamentário federal configura-se como um aspecto central no plano técnico-administrativo. A comparação entre as ações das cartilhas e aquelas previstas no PLOA e na LOA evidencia elevada correspondência estrutural, uma vez que todos os CFP, programas orçamentários e unidades gestoras presentes nas CAOs de 2024 e 2025 constam nos respectivos anexos do legais, assegurando legitimidade formal e aderência às etapas do planejamento orçamentário.

Ainda assim, observam-se variações pontuais quanto à natureza da despesa (GND). Enquanto a LOA fixa previamente a classificação entre custeio (GND 3) e investimento (GND 4), as cartilhas admitem maior flexibilidade conforme o produto financiado. Embora tecnicamente justificável, essa prática pode gerar dúvidas na proposição de emendas e ampliar a margem de negociação política sobre o tipo de gasto, reforçando o caráter híbrido, técnico e político, das CAOs (Conti et al., 2023; Mendes, 2008; DIAP, 2016).

A presença das ações reforça a aderência às diretrizes da LDO, sobretudo nos critérios para emendas individuais e de bancada, com as cartilhas servindo como guias operacionais, que traduzem os princípios da LDO em parâmetros concretos, como valores mínimos, itens financiáveis, públicos-alvo e objetos possíveis, garantindo padronização técnica e previsibilidade administrativa (Mendes, 2008; DIAP, 2016). O alinhamento com o PPA (2024–2027) mostra-se robusto, pois todas as ações analisadas vinculam-se ao Programa Finalístico 5126, Esporte para a Vida, voltado à ampliação do acesso ao esporte, formação de talentos e fortalecimento da governança. A incorporação, em 2025, de ações específicas como 21HH e a 00SM demonstra essa sintonia com a programação orçamentária anual e os Objetivos Estratégicos 1.13 e 2.4 do Eixo 1 do PPA, voltados à inclusão, diversidade e à projeção internacional.

Quanto as transferências voluntárias, predominantes na execução financeira, permitem maior capilaridade da política pública, mas impõem desafios à capacidade institucional dos entes subnacionais. Estados, municípios e organizações da sociedade civil são os principais destinatários, implementando programas como PELC, PST e Paradesporto Brasil em Rede (Arretche, 1998; Abrucio, 1998).

Essa característica da execução revela a opção do governo federal por um modelo de implementação descentralizada e, ao mesmo tempo, dependente da articulação com os entes federados e da capacidade de captação por meio de propostas compatíveis com os critérios técnicos e orçamentários das ações. Como argumentam Carneiro et al. (2019), essa matriz de financiamento combinando repasses diretos via emendas, execução indireta e descentralização federativa, configura uma nova arquitetura orçamentária do esporte no Brasil, com efeitos estruturais ainda pouco mensurados quanto à sua equidade, eficiência e impacto longitudinal.

CONCLUSÕES

A análise realizada ao longo deste estudo nos permite afirmar que, apesar de avanços institucionais e normativos recentes, a política orçamentária esportiva federal permanece fortemente ancorada em lógicas de curto prazo, fragmentação e dependência de interesses políticos locais.

[3] (Brasil, 2025c).

A centralidade das ações voltadas ao esporte formativo e de participação ao longo da vida, particularmente as ações 00SL (infraestrutura comunitária) e 20JP (programas e projetos de base), reflete uma diretriz orçamentária compatível com o Programa Finalístico 5126 do PPA 2024–2027 e com a Lei Geral do Esporte. No entanto, essa diretriz é operacionalizada majoritariamente por meio de emendas parlamentares, cuja distribuição tende a reproduzir assimetrias regionais, atender a interesses locais e carece de mecanismos robustos de avaliação de impacto.

O estudo também revela que a excelência esportiva e o paradesporto continuam sendo áreas secundarizadas no orçamento público, ainda que tenham sido objeto de ações específicas e de reestruturação institucional. Mesmo com a criação da Secretaria Nacional de Excelência Esportiva e a inclusão de novas ações como a 00SM, os volumes de recursos permaneceram baixos e instáveis, dificultando a consolidação de políticas sustentáveis de alto rendimento, inovação ou inclusão esportiva estruturada. Apesar da existência de fontes alternativas de financiamento para esses segmentos, não podemos desconsiderar que essas dimensões seguem marginalizadas pela principal fonte orçamentária do MEsp.

Nesse contexto, torna-se pertinente sugerir que as futuras edições das CAOs incorporem orientações que favoreçam ainda mais a redistribuição do investimento em outra dimensão, como da excelência esportiva e do paradesporto. Igualmente, sugere-se incorporar orientações em favor da distribuição territorial do investimento, indicando ações prioritárias por região, com base em critérios de vulnerabilidade social, capacidade institucional, demanda reprimida ou déficit de infraestrutura esportiva. Tal medida se alinha ao papel das políticas públicas enquanto instrumentos redistributivos, capazes de induzir maior equidade territorial no acesso aos bens e serviços públicos.

Por fim, é fundamental reconhecer os limites das CAOs enquanto instrumentos de política pública. Embora cumpram função relevante de padronização técnica, orientação normativa e previsibilidade administrativa, as cartilhas possuem caráter apenas orientativo, e não vinculante. A presença de determinada ação na CAO não assegura, por si só, sua execução efetiva, a continuidade plurianual dos investimentos, ou a sua adequada territorialização. Tampouco há garantias de que os recursos alocados serão suficientes para alcançar os objetivos descritos. Assim, as CAOs devem ser compreendidas como documentos de apoio técnico e político, cuja efetividade depende da articulação entre planejamento, alocação orçamentária, capacidade de execução dos entes proponentes e monitoramento sistemático de resultados.

Conclui-se, portanto, que fortalecer a política pública de esporte no Brasil exige não apenas o aperfeiçoamento técnico das CAOs, mas também a superação de padrões orçamentários baseados na lógica fragmentada das emendas parlamentares. Cabe aqui reconhecer a relevância desse documento e seu capricho técnico no alinhamento com os demais documentos do ciclo de planejamento orçamentário. Porém o desafio segue em construir uma matriz de financiamento ainda mais equitativa, estrategicamente longeva, e articulada às reais necessidades da população brasileira, em todas as suas regiões e dimensões sociais.

FINANCIAMENTO

O presente trabalho não contou com apoio financeiro de nenhuma natureza para sua realização

CONFLITOS DE INTERESSE

Os autores declaram que não há conflitos de interesse

DISPONIBILIDADE DE DADOS

Todos os dados analisados neste estudo são provenientes de documentos e bases públicas, devidamente identificados e citados no artigo. Não foram gerados dados primários nem novos conjuntos de dados.

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

O autor Thiago de Sousa Rosa responsabilizou-se por criar a primeira e completa versão de um artigo e redigir texto original substancial dentro de uma seção ou entre seções de um artigo. E revisando, refinando a linguagem e fornecendo comentários e sugestões. A autora Rayssa Fernanda Garcia Nogueira Palau responsabilizou-se por criar a primeira e completa versão de um artigo e redigir texto original substancial dentro de uma seção ou entre seções de um artigo. E fornecimento de opiniões de revisão, tabelas e materiais suplementares.

REFERÊNCIAS

Abrucio FL. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec; 1998.

Arretche M. Transferências intergovernamentais: cooperação federativa e eficiência na provisão de serviços públicos. Rev Bras Cienc Soc. 1998;13(36):111-41.

Brasil. Congresso Nacional. Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023. Institui a Lei Geral do Esporte. Brasília; Diário Oficial da União; 14 jun 2023a.

Brasil. Congresso Nacional. Lei nº 14.791, de 31 de agosto de 2023. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2024. Brasília; Diário Oficial da União; 31 ago 2023b.

Brasil. Presidência da República. Secretaria de Planejamento e Orçamento. Plano Plurianual 2024-2027. Brasília (DF): Governo Federal; 2023c.

Brasil. Congresso Nacional. Lei nº 14.822, de 22 de janeiro de 2024. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024. Brasília; Diário Oficial da União; 22 jan 2024a.

Brasil. Congresso Nacional. Lei n.º 15.080, de 30 de dezembro de 2024. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025. Brasília; Diário Oficial da União; 30 dez 2024b.

Brasil. Ministério do Esporte. Ações Orçamentárias do Ministério do Esporte – Cartilha 2024. Brasília (DF): Ministério do Esporte; 2024c.

Brasil. Congresso Nacional. Lei nº 15.121, de 10 de abril de 2025. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2025. Brasília; Diário Oficial da União; 10 abr 2025a.

Brasil. Ministério do Esporte. Ações orçamentárias do Ministério do Esporte –Cartilha 2025. Brasília (DF): Ministério do Esporte; 2025b.

Brasil. Ministério do Esporte. Portal da Transparência - Ministério do Esporte [Internet]. 2025c [citado 2025 Out 26]. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos-superiores/51000-ministerio-do-esporte

Carneiro FHS, Athayde PFA, Mascarenhas F. A participação dos entes federados no financiamento ao esporte e lazer no Brasil. PODIUM Sport, Leisure and Tourism Review. 2021;10(1):163-86.

Carneiro FHS, Athayde PFA, Mascarenhas F. Orçamento do esporte no governo Dilma: a primazia dos interesses econômicos e o direito escanteado. Rev Bras Ciênc Esporte. 2019;41(4):343-9. https://doi.org/10.1016/j.rbce.2018.03.032.

Carneiro FHS, Castellani L Fo. O desigual financiamento estadual e municipal das políticas públicas de esporte e lazer pelas diferentes regiões brasileiras. Rev Bras Estud Lazer. 2021;8(3):1-17.

Carneiro FHS, Mascarenhas F. O financiamento esportivo brasileiro: proposta de metodologia crítica de análise. Col Educ Fis. 2018;83.

Carneiro FHS, Pintos AE. O financiamento do lazer no Brasil pelos diferentes entes federados. Licere. 2021;24(3):160-81. https://doi.org/10.35699/2447-6218.2021.36296.

Castro SBE, Scarpin JE, Mezzadri FM. Emendas parlamentares e o orçamento federal para o esporte brasileiro (2004-2015). Motrivivência. 2020;32(62):1-17.

Conti JM, Moutinho DV, Nascimento LM. Orçamento público no Brasil. Belo Horizonte: D'Plácido; 2023.

DIAP: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Cartilha políticas públicas e ciclo orçamentário. Brasília (DF): DIAP; 2016.

Leal JGRP, Lima LD, Bertholini F. Mapeando escolhas: emendas parlamentares e alocação de recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS) em tempos de impositividade. Rev Bras Ciênc Polít. 2025;44:e289431.

Mendes MJ. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal; 2008.

SIOP: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal [Internet] [citado em 2025 Out 25]. 2025. Disponível em: https://www.siop.planejamento.gov.br/

Soares TCM, Souza MDDC, Bezerra STF. O desenvolvimento do paradesporto no Brasil: uma revisão integrativa. Pensar Prát. 2025;28.

Starepravo FA. Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil: aproximações, intersecções, rupturas e distanciamentos entre os subcampos político/burocrático e científico/acadêmico. Curitiba (PR): UFPR; 2011.

Ungheri BO, Isayama HF. Municipalização das políticas públicas de esporte e lazer: reflexões sobre o legado do Programa Esporte e Lazer da Cidade. Podium (São Paulo). 2022;11(3):528-62. https://doi.org/10.5585/podium.v11i3.20204.

Universidade de Brasília. Portal da Transparência divulga dados sobre investimentos do governo federal no esporte de alto rendimento no Brasil. Brasília (DF): UnB; 2025.