

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

VICTOR DELEON OLIVEIRA

ARRANJO INSTITUCIONAL E EFEITOS DISTRIBUTIVOS DA LEI ESTADUAL DE  
INCENTIVO AO ESPORTE DE MINAS GERAIS.

Belo Horizonte

2019

Victor Deleon Oliveira

ARRANJO INSTITUCIONAL E EFEITOS DISTRIBUTIVOS DA LEI ESTADUAL DE  
INCENTIVO AO ESPORTE DE MINAS GERAIS.

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Belo Horizonte  
2019

Oliveira, Victor Deleon.  
O48a Arranjo institucional e efeitos distributivos da Lei Estadual de Incentivo  
ao Esporte de Minas Gerais [manuscrito] / Victor Deleon Oliveira. – 2019.  
[11], 102 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração  
Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo  
Neves de Carvalho, 2019.

Orientador: Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Bibliografia: f. 108-113

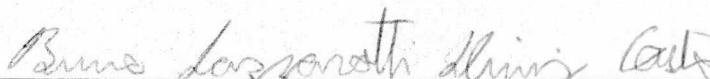
1. Esporte – Incentivo – Minas Gerais. 2. Minas Gerais. [Lei nº 20.824,  
de 31 de julho de 2013]. I. Lazzarotti, Bruno. II. Título.

CDU 796(815.1)

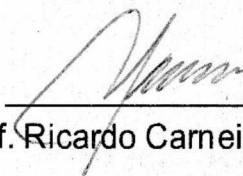
Arranjo institucional e efeitos distributivos da lei estadual de incentivo ao esporte de  
Minas Gerais

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial de obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

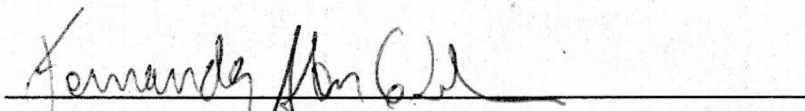
**Aprovada na Banca Examinadora**



Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa (Orientador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Ricardo Carneiro (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



Profª. Fernanda Alen Gonçalves da Silva (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, à Fundação João Pinheiro, ao Estado de Minas Gerais, e ao povo mineiro, que investiram em mim e forneceram todas as condições para que eu pudesse concluir esta etapa da minha formação acadêmica. Estes agradecimentos são acompanhados pela esperança de visualizar, num futuro próximo, um ensino superior público ainda mais democratizado e acessível a todos, especialmente aos mais pobres.

Ao professor e grandessíssimo amigo Bruno Lazzarotti, que para além do auxílio acadêmico, munuiu-me com sua sensibilidade, ternura e paciência.

Ao Vinicius; à Carla; à Elza; à Laurita, ao Thiago e aos demais amigos da Secretaria de Estado de Esportes.

A todos os professores que fizeram parte da minha trajetória na Fundação. Meu grande carinho por essa instituição certamente foi edificado nas aulas lecionadas por vocês.

Aos meus amigos e mestres Mauro César, Kamila Pagel e Marcos Arcanjo, que me ensinaram a ter um grande senso crítico em relação às políticas públicas. Agradeço-os também pelo grande carinho que tiveram comigo nos meus momentos mais complicados.

Aos Secretários Adenilson Idalino e José Francisco que, de maneiras distintas, contribuíram para o meu amadurecimento profissional.

Aos amigos: Paulo, Giullia, Ana Laura, Pedersoli, Rodolfo, Bretas Amanda, Carol, Laurinha, Fernando Anelli, Gustavo, Peret, Diego, Carlos, e todos aqueles que, mesmo não citados, de alguma forma contribuíram para a concretização dessa jornada.

À Nicole, que me deu o amor e o carinho necessários para que eu pudesse concluir este trabalho.

Aos meus pais, João e Laura, que fizeram de tudo para que eu realizasse meus sonhos.

*Brilhar para sempre  
brilhar como um farol  
brilhar com um brilho eterno  
gente é para brilhar  
que tudo mais vá para o inferno*

Vladimir Maiakovski

## RESUMO

Este trabalho consiste na análise dos efeitos distributivos e dos instrumentos institucionais presentes na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais entre os anos de 2014 e 2018. Para realizar esta análise, utilizou-se como instrumental analítico a teoria do Novo Institucionalismo, que por meio de suas diferentes abordagens, tenta explicar como os arranjos institucionais modelam comportamentos e impactam nos resultados de políticas públicas e organizações. Tendo em vista o histórico de concentração de recursos da pasta esportiva no Brasil e a natureza dos instrumentos de incentivo, a hipótese inicial se pautava na concentração de recursos em regiões com maior desenvolvimento econômico, bem como em atividades com maior potencial de retorno de marketing para as empresas apoiadoras de projetos esportivos. Para avaliar a distribuição de recursos e o desenho institucional, verificou-se o arcabouço normativo da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte e dos seus editais de execução da política pública, além da análise dos dados quanto ao pleito, à aprovação e à captação dos projetos esportivos. O resultado encontrado confirma a hipótese inicial, demonstrando concentração considerável de recursos na Região Metropolitana de Belo Horizonte, que possui maior nível socioeconômico, e em atividades de alto rendimento. Os mecanismos institucionais que visam a mitigar os efeitos concentradores possuem capacidade de selecionar projetos que fogem ao perfil de concentração, entretanto, estes instrumentos possuem recursos ínfimos, tornando seu desempenho consideravelmente limitado.

**Palavras Chaves:** Lei Estadual de Incentivo ao Esporte; Novo Institucionalismo; Efeitos Distributivos.

## ABSTRACT

This work consists in the analysis of the distributional effects and the institutional instruments present in the Law for Sports of Minas Gerais between the years 2014 and 2018. To perform this analysis, the theory of New Institutionalism was used as an analytical instrument, which, through its different approaches, tries to explain how the institutional arrangements model behaviors and impact the results of public policies and organizations. In view of the history of concentration of sports area resources in Brazil and the nature of the incentive instruments, the initial hypothesis was based on the concentration of resources in regions with greater economic development, as well as in activities with greater potential for marketing return for companies that supports sports projects. In order to evaluate the distribution of resources and the institutional design, the normative framework of the Sports Incentive Law and its public policy execution notices was verified, as well as the analysis of data regarding the request, approval and funding of sports projects. The result confirms the initial hypothesis, demonstrating considerable concentration of resources in the Metropolitan Region of Belo Horizonte, which has a higher socioeconomic level, and in high performance activities. The institutional mechanisms intended to mitigate the concentrating effects have the capacity to select projects that escape the concentration profile; however, these instruments have minimal resources, making their performance considerably limited.

**Key Words:** Law for Sports; New Institutionalism; distributional effects.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Fluxograma da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte.....	37
Figura 2: Remuneração dos coordenadores do Edital 2016/1 da Lei de Incentivo ao Esporte. ....	59
Figura 3: Esportes praticados no Brasil em 2013. ....	61
Figura 4: Critérios de classificação do edital 02/2017 para projetos esportivos da Lei de Incentivo ao Esporte. ....	89
Figura 5: Critérios de classificação do edital 04/2018 para projetos esportivos da Lei de Incentivo ao Esporte. ....	96

### LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Territórios de Desenvolvimento de Minas Gerais. ....	69
Mapa 2: Alcance da LEIE nos municípios mineiros - editais regulares. ....	80
Mapa 3: Municípios contemplados na LEIE por tipo de edital. ....	100

### LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução dos recursos captados da Lei de Incentivo ao Esporte e do esforço fiscal na função “Desporto e Lazer” .....	44
Gráfico 2: Número agregado de projetos pleiteados, aprovados e com captação por manifestação esportiva na LEIE entre 2014 e 2018. ....	52
Gráfico 3: Evolução da captação da LEIE dividida por categoria. ....	58
Gráfico 4: Valor agregado de captação de projetos das principais modalidades presentes na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte entre 2014 e 2018. ....	63
Gráfico 5: Evolução dos recursos da LEIE em cada território entre 2014 e 2018. ....	71
Gráfico 6: Captação per capita dos recursos da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte. ....	72
Gráfico 7: Diagrama de dispersão entre renda per capita e captação per capita via Lei Estadual de Incentivo ao Esporte. ....	74
Gráfico 8: Diagrama de dispersão da LEIE sem a presença do Território do Vale do Aço. ....	75

Gráfico 9: Pleito per 10 mil pessoas por Território de Desenvolvimento. ....	76
Gráfico 10: Porcentagem de projetos indeferidos ou rejeitados. ....	77
Gráfico 11: Beneficiários da LEIE a cada mil pessoas em projetos executados ou em execução por Território de Desenvolvimento.....	79
Gráfico 12: Diagrama de dispersão entre o número de beneficiários e o IDH-M para cada território com execução de projetos na LEIE. ....	81

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Participação na dedução dos 10 principais grupos empresariais da LEIE – valor agregado entre 2014 e 2018.....	40
Tabela 2: Captação e desempenho da LEIE ano a ano. ....	43
Tabela 3: Evolução do pleito e da captação de projetos da dimensão técnico-científica nos editais da LEIE. ....	54
Tabela 4: Distribuição da captação de recursos pelo tipo de modalidade. ....	66
Tabela 5: Perfil socioeconômico dos territórios de desenvolvimento de Minas Gerais.....	70
Tabela 6: Desempenho de projetos executados em municípios com até 15 mil habitantes no edital 02/2017. ....	92
Tabela 7: Desempenho de projetos esportivos no edital 02/2017 – dados por território.....	92
Tabela 8: Distribuição dos recursos do edital 02/2017. ....	93
Tabela 9: Quantidade de municípios contemplados por nível de IDH-M – edital 02/2017.....	94
Tabela 10: Critérios de classificação do edital 04/2018 para projetos esportivos da Lei de Incentivo ao Esporte.....	97
Tabela 11: Territórios contemplados no edital 04/2018.....	97
Tabela 12: Quantidade de municípios contemplados por nível de IDH-M – edital 04/2018.....	98
Tabela 13: Situação financeira dos convênios presentes nos editais de execução orçamentária – setembro de 2019. ....	101

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Definição das dimensões esportivas pela Lei 20.824/2013: .....	50
Quadro 2: Alíquotas das contrapartidas em convênios segundo a LDO mineira de 2017.....	86

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	12
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b>	17
2.1	A concepção do esporte e sua trajetória no Brasil	17
2.2	As políticas de Incentivo via renúncia fiscal e o poder de concentração	22
2.3	O novo Institucionalismo	26
<b>3</b>	<b>A LEI ESTADUAL DE INCENTIVO AO ESPORTE DE MINAS GERAIS</b>	35
3.1	Panorama geral do mecanismo	35
3.2	Processo de Institucionalização da LEIE	37
<b>4</b>	<b>A DISTRIBUIÇÃO, AS CONDIÇÕES E O PERFIL DA LEIE</b>	49
4.1	Efeitos distributivos nas dimensões esportivas	49
4.1.1	Desenho institucional e o domínio da lógica de mercado na determinação da captação	57
4.2	Efeitos distributivos nas modalidades esportivas	60
4.2.1	Os tipos de modalidades esportivas e o não acesso ao esporte paraolímpico	65
<b>5</b>	<b>CAPILARIDADE DA LEIE NO ESTADO MINEIRO</b>	68
<b>6</b>	<b>EDITAIS DE PROJETOS COM DIFICULDADE DE CAPTAÇÃO</b>	84
6.1	Edital de Projeto Esportivo nº 2 de 2017	86
6.1.1	Resultados dos critérios do edital 02/2017	91
6.2	Edital de Projetos Esportivos nº 04 de 2018	95
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	103
	<b>REFERENCIAS</b>	108

## 1 INTRODUÇÃO

Criada pela Lei Estadual nº 20.824 de 2013, e posteriormente regulamentada pelo Decreto Estadual nº46.308, a Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais – LEIE, é um instrumento governamental de estímulo à prática do esporte e da atividade física no estado mineiro.

O programa, também conhecido como Minas Esportiva Incentivo ao Esporte, baseia-se no financiamento de projetos esportivos via dedução fiscal. Isso significa que, mediante aprovação do projeto pelo Comitê Deliberativo da Secretaria Estadual de Esportes, a entidade sem fins lucrativos realizadora da atividade esportiva poderá captar recursos de empresas contribuintes de ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. A empresa, por sua vez, terá deduzido no valor mensal do ICMS 100% do valor investido no programa, sendo que 90% desse recurso é destinado diretamente para o executor da atividade, enquanto o restante é recolhido pelo Estado, a fim de patrocinar projetos com dificuldades de captação de recursos.

Conforme destaca Rubim (2009), a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, as políticas de financiamento no país começaram a se concentrar no modelo ligado a incentivos. Um problema decorrente desse modelo se refere à alocação (SANTANA, 2018). Apesar dos recursos empregados serem públicos, o modelo de incentivo fiscal torna o Estado como um agente passivo alocação (RUBIM, 2009), uma vez que as empresas apoiadoras assumem o poder decisão sobre quais atividades serão financiadas. Portanto, a alocação desse recurso é realizada com base em preceitos mercadológicos, favoráveis aos interesses das empresas, o que pode gerar problemas graves envolvendo falta equidade distributiva, dada a tendência de concentração dos recursos em projetos realizados em regiões com maior dinamicidade econômica e em projetos com maior expectativa de retorno em marketing para as empresas apoiadoras. Observando esse possível cenário, esse trabalho tem como objetivo discutir a seguinte questão: **Como são o alcance e a distribuição de recursos da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais entre 2014 e 2018?**

A importância do estudo das políticas públicas de esporte e de seu acesso está ligada à visão do desporto como direito social. A Constituição Cidadã de

1988, por meio do art. 217, destaca o papel do Estado brasileiro no fomento do desporto, e ainda pontua a prática esportiva como o direito de cada um. A Constituição Estadual de Minas Gerais também ressalta a obrigatoriedade por parte do Estado na difusão da prática esportiva. No artigo 218, em seu caput, as entidades desportivas, umas das possíveis executoras de projetos da Lei de Incentivo, são citadas como agentes colaboradores na promoção do Esporte.

No Relatório de Desenvolvimento Humano Nacional - Movimento é Vida: Atividades Físicas e Esportivas para Todas as Pessoas (2017), realizado pela Organização da Nações Unidas, a prática do esporte é um importante meio de promoção da saúde, da educação e da inclusão social. No mesmo relatório, é revelada a necessidade de se repensar os métodos de financiamento da atividade esportiva, a fim de garantir o acesso equitativo ao esporte, observando recortes renda, escolaridade, território, gênero, idade, entre outros.

Em Minas Gerais, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado — PMDI é um dos principais instrumentos de planejamento estratégico governamental. Uma de suas diretrizes básicas se baseia na redução das desigualdades entre os territórios de desenvolvimento, tanto em aspectos econômicos quanto no acesso a direitos sociais. Nesse sentido, o PMDI define a interiorização das políticas de esportes como uma estratégia prioritária (MINAS GERAIS, 2018, pg.86). Portanto, entende-se que uma dimensão de avaliação do sucesso de uma política pública esportiva envolve a mensuração do seu alcance no estado, tendo em vista a prioridade da interiorização dada pelo PMDI.

Portanto, os instrumentos legais, ao ofertar à prática esportiva o status de direito social, obriga às instâncias de poder o desenvolvimento de políticas públicas na área. Como observado, há também a necessidade de se pensar essas políticas de forma a garantir o seu acesso de forma equânime, reduzindo as desigualdades territoriais e sociais. Logo, estudar esse mecanismo de financiamento significa avaliar se essa política pública está de acordo com a diretriz de redução de desigualdades regionais. Em outras palavras, essa monografia pretende contribuir na discussão quanto à Lei de Incentivo ao Esporte, observando se essa política pública possui características que realçam, amenizam ou reproduzem as desigualdades quanto ao acesso do direito ao esporte em Minas Gerais.

Ainda que a política pública não tenha, entre seus objetivos centrais, uma função redistributiva em termos de equidade, nem por isso ela deixa de ter

consequências distributivas. Se isto é fato para qualquer tipo de decisão alocativa, é ainda mais verdadeiro quando se trata de políticas que relacionadas a subsídios ou renúncias fiscais.

Este é o caso da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte. Seu objetivo é direcionado na promoção de atividades, eventos e práticas esportivas por meio de incentivo privado dessas práticas e atividades. No entanto, a combinação entre quem financia, os recursos dos quais o Estado abre mão e os destinatários intermediários (entidades executoras) e finais dos patrocínios (cidadãos) implica consequências distributivas relevantes, especialmente em comum país com a magnitude de desigualdades sociais e econômicas.

O objetivo deste trabalho situa-se justamente neste ponto. Compreender com diferentes arranjos institucionais, combinados a distintas e desiguais condições socioeconômicas podem alterar, manter ou reduzir as desigualdades alocativas no que se refere à oferta e à promoção de serviços e práticas ligados ao esporte. Neste caso, serão analisados as diferentes modalidades esportivas e seus destinatários, bem como as condições socioeconômicas dos municípios e territórios beneficiários, a fim de discutir o caráter mais progressivo ou concentrador da LEIE.

Sendo esse objetivo norteador do presente trabalho, o instrumental metodológico desenvolvido compreende em técnicas de pesquisas voltados para a conclusão do objetivo proposto. Nesse caso, o primeiro aspecto a se destacar é o período de análise. Os dados analisados correspondem ao período entre 2014 e 2018. O primeiro ano de análise se refere justamente ao ano em que se iniciou a execução de projetos esportivos dos editais da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte. Quanto ao ano de 2018, este corresponde ao último ano pesquisa devido ao fato de o ano corrente ainda possuir projetos a serem executados ao longo período de produção desse projeto, tornando incompletas as análises em torno do ano de 2019.

Ainda em relação à metodologia de pesquisa, o primeiro passo foi a realização de uma pesquisa bibliográfica a respeito do histórico da gestão do esporte no Brasil, as diretrizes governamentais na área e as relações de interesse e poder envolvendo o financiamento público do desporto nacional.

O segundo passo da revisão bibliográfica tratava do funcionamento das leis de incentivo no Brasil. Nesse caso, o foco da revisão teórica era endereçado às leis de incentivo ligados ao esporte e à cultura, que possuem diversos paralelos na forma de execução e no desenho de suas leis de incentivos. A busca pelo

referencial das leis de incentivo ligados à área cultural se deve à tentativa de ampliar o instrumentos de análise, uma vez que a literatura esportiva na área ainda é incipiente.

Ademais, o estudo bibliográfico se estenderá à temática ligada à ciência política, precisamente sobre o Novo Institucionalismo. O objetivo da construção de um referencial é a sua posterior utilização como instrumental analítico dos resultados encontrados na Lei de Incentivo ao Esporte, observando como as capacidades dos diferentes atores interagem com o arranjo institucional da LEIE, uma vez que o mecanismo determina distribuição de poder; impõe estrangulamentos oferta incentivos.

Os resultados encontrados têm como fonte a base de dados da Lei de Incentivo ao Esporte, disponível no portal do programa Minas Esportiva Incentivo ao Esporte. Para compreender o papel do arranjo institucional na produção dos resultados encontrados, será realizada análise documental dos instrumentos normativos ligados à Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, tais como a lei de criação do instrumento, decretos regulamentares, resoluções e, por fim, os editais pelos quais a LEIE opera.

De forma complementar à análise documental, será realizada uma discussão com o principal gestor da Lei de Incentivo ao Esporte à época da produção dessa pesquisa, com o intuito de enriquecer as análises referente aos resultados e investigar diversos aspectos dos arranjo institucional.

Este trabalho contém 7 capítulos, sendo esta introdução o primeiro deles. O segundo capítulo se refere ao instrumental bibliográfico, que trata a respeito do desporto no Brasil, dos aspectos relevantes das diversas leis de incentivo e do instrumental de análise presente no novo institucionalismo.

O terceiro capítulo trata a respeito da institucionalização do mecanismo fiscal, isto é, da maneira como o mecanismo funciona dentro do campo esportivo, levantando questões envolvendo concentração de recursos e dilemas fiscais. O quarto capítulo levanta questões sobre o perfil da LEIE, observando a concentração referente às dimensões em que o esporte se manifesta, bem como a alocação referente às modalidades e aos tipos de modalidades esportivas.

O quinto capítulo é dedicado à análise da capilaridade do instrumento dentro do estado mineiro. Para realizar essa investigação, foram traçados os perfis dos municípios mineiros em relação a questões envolvendo renda média e IDH-M, a

fim de verificar se a distribuição de recursos da LEIE corresponde a um padrão de nível socioeconômico. O último analítico, precisamente o sexto capítulo, trata dos editais de execução fiscal, isto é, com recursos públicos de origem orçamentária, destinados a projetos com dificuldade de captação. Assim, foi pesquisado se os editais conseguem de fato destinar recursos aos projetos com perfil de dificuldade de captação no que se refere aos critérios analisados nos capítulos anteriores. Por fim, o capítulo final desta monografia oferta considerações finais, retomando os resultados encontrados nos capítulos de análise, além de projetar possíveis caminhos da administração para mitigar os efeitos concentradores.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 A concepção do esporte e sua trajetória no Brasil**

Num sentido mais amplo do termo, o conjunto de políticas públicas esportivas no Brasil pode ser visto com uma instituição, que apresenta regras; que oferta protocolos e distribui poder entre os atores ligados à prática esportiva do país. Nesse caso, entender trajetória institucional é fundamental para a compreensão do desenho das políticas públicas desportivas no Brasil, em especial a Lei Federal de Incentivo ao Esporte, que inspira a Lei estadual.

Anterior à discussão das políticas públicas de esporte, deve-se, em primeiro lugar, entender o que é o esporte. Para Castellani Filho (2008), o esporte é o fruto da atividade humana, portanto, está direcionado a atender a uma necessidade humana. Nesse sentido, Castellani Filho questiona: a quais necessidades o esporte moderno se dedica?

Nesse caso, Athayde et al. (2016a), expõem que o esporte, na história, assumiu diversas funcionalidades. Seguindo de forma cronológica, observa-se que o esporte na Antiguidade possuía caráter ritualístico, ligado a questões deíficas e hedonistas, pautados na celebração do corpo.

Nesse caso, a forma como esses rituais se manifestavam se faz consideravelmente distinta do que reconhecemos hoje como esporte, o que leva diversos autores considerarem o surgimento do esporte apenas na sociedade moderna, mais precisamente à época do capitalismo industrial, pois nesse período surge o desporto como expressão da competitividade, da sobrepujança e da racionalização (ATHAYDE ET AL, 2016a). Ainda segundo os autores, o esporte como expressão dessas características indica uma reprodução de valores capitalistas para além do campo econômico, demonstrando que o axiomas da classe dominante no regime burguês se manifestam em diversos campos da vida social.

Como indicam Athayde et al. (2016a), ao longo do Séc. XX a funcionalidade do esporte assumiu diversas facetas de cunho político, a destacar seu uso na promoção da alienação em classes econômicas subjugadas no regime capitalista. Em sequência, o esporte foi utilizado como instrumental político-ideológico, pois durante as disputas ideológicas existentes na Guerra Fria, o sucesso esportivo das grandes potências mundiais era encarado como um reflexo

do desenvolvimento propiciado pelo modelo socioeconômico vigente do país de origem dos atletas.

Após o fim do embate político-ideológico que marcou a segunda metade do séc. XX, o controle valorativo do esporte se tornou predominante pelo lado vencedor do conflito. Dessa forma, a manifestação esportiva teve sua expressividade mercadológica ampliada, de modo a ser desenvolver uma dinâmica e extensa indústria esportiva. Para elucidar tal questão, costa revela que

O fim da Guerra Fria – com conseqüente afastamento dos governos nacionais nos empreendimentos financeiros esportivos – favoreceu a injeção de capital empresarial nos esportes. O grande potencial de representatividade do esporte deixou de ser arma publicitária utilizada pelos governos durante a Guerra Fria para ser arma publicitária para o mundo empresarial (COSTA, 2007, pg. 53).

Como destaca Castellani Filho (2008), até mesmo as manifestações não comerciais ligadas ao esporte possuem direcionamento desenvolvido pela indústria esportiva. Dessa forma, o esporte educacional, de participação e amador se tornaram instrumentos para o desenvolvimento da indústria esportiva. Como evidência desse processo de instrumentalização do esporte para o rendimento, pode-se citar o processo político de votação, no Congresso Nacional, do Projeto de Lei N.º 418/88, voltado ao apoio do esporte amador – que, no caso, era tratado pelos formuladores da proposta não como uma manifestação própria do esporte, mas como “uma sequência evolutiva rumo ao esporte profissional” (DINIZ, 2016).

Essa concepção instrumental do esporte, voltado a atender necessidades políticas e econômicas, não se expressa de forma tão simples na realidade. O esporte também possui caráter de expressão da cultura humana, uma vez que é incumbido de tradições, histórias, regionalidades, identidades sociais e outros elementos que não necessariamente atendem a interesses maiores (LINHALES, 1997).

Nessa concepção menos restritiva do esporte, permite-se compreender o esporte como um direito. Nesse aspecto, Linhales (1997) levanta a possibilidade de promoção do esporte como direito sob duas formas distintas. A primeira delas é a maneira funcional, em que o desporto serviria como meio de se atingir outros direitos sociais que o utilizam para se concretizar, como, por exemplo, a educação e a saúde. Seguindo essa concepção, Athayde et al. (2016a) apresentam o esporte

como necessidade intermediária, uma vez que por meio do esporte os indivíduos alcançariam a saúde e a autonomia.

Linhales (1997) critica a defesa do direito ao esporte como um meio de acesso a demais direitos. Em primeiro lugar, porque a concepção do esporte como um mecanismo de se alcançar outros direitos pode tornar menos explícita a ideia do esporte como direito por si, sem depender de seus fins. Um outro problema dessa perspectiva do esporte é o seu endereçamento a públicos vulneráveis como meio de amenizar mazelas sociais – como se a oferta de esporte correspondesse à oferta de todos os demais direitos sociais.

Portanto, o enquadramento do esporte como um direito social deve ser, na concepção do autor, referente ao seu papel como “expressão cultural e historicamente construído, passível de ser legitimado como um direito de todos” (LINHALES, 1997, PG. 26).

Após essa breve contextualização do significado do desporto e seus diversos usos, é possível retomar o questionamento trazido no início deste subcapítulo, mas aplicando-o à realidade nacional: o esporte, sendo uma expressão humana, atendeu a quais necessidades dentro de sua trajetória no Brasil?

Nesse sentido, Linhales (1997) destaca que os esportes náuticos foram os primeiros a ganhar destaque no Brasil, em meados do séc. XIX. Entretanto, os vínculos com o Estado se iniciaram a partir da década de 1930, a partir regime autoritário do Estado Novo, que devido a conflitos episódicos entre federações estaduais de desporto semiprofissionalizado, passou a intervir na área esportiva (ATHAYDE ET AL, 2016b; CASTELLANI FILHO, 2008).

Assim, o primeiro documento legal envolvendo o esporte brasileiro foi o Decreto-Lei 3.199, que estabelecia as diretrizes básicas para o desporto brasileiro. Segundo Athayde et al. (2016b), iniciava-se o controle estatal do esporte, apresentando características autoritárias, tecnocratas e verticalizadas. A respeito da verticalização do desporto nacional, Castellani Filho explica que

O Estado intervém e estabelece uma estrutura esportiva - mais ou menos nos moldes de um sistema esportivo que imitava o utilizado, no âmbito do mundo do trabalho pela Itália fascista (ou seja, uma verticalização que impedia relações horizontais de uma modalidade perante a outra). (CASTELLANI FILHO, 2008, p. 133).

Dessa forma, imperou no Brasil um modelo conservador de intervenção do estado, em que as confederações se organizavam de forma semelhante às

corporações de trabalho – e assim como no mundo corporativista, abnegava o direito social àqueles que não estavam enquadrados na rede de privilégios. Portanto, a política de esporte no Brasil era majoritariamente voltada ao esporte de alto rendimento, ou seja, ao desporto destinado à prática competitiva e à alta performance física.

Esse padrão se manteve sem mudanças relevantes durante 3 décadas. Na década de 1970, com a ascensão dos militares no poder, houve uma certa modernização da pasta com o intuito de tão somente viabilizar o marketing esportivo. O período, na verdade, consolidou a conexão conservadora que o campo desportivo possuía com o estado, mantendo os privilégios do campo e a visão voltada ao esporte de rendimento (ATHAYDE; MASCARENHAS; SALVADOR, 2015).

Com o fim do regime autoritário, um novo texto constitucional foi elaborado e promulgado em 1988, sob intensa mobilização e com grandes expectativas de ampliação do acesso a direitos sociais e universalização de diversas políticas públicas. Nesse sentido, foi incluído no texto constitucional o direito ao esporte, presente no art. 217, em seu caput. No artigo, é expresso de forma clara que todos os cidadãos têm o direito ao esporte e é de responsabilidade do Estado provê-lo.

Apesar dos anseios de ampliação do sistema de proteção social, a década de 1990 foi marcada pelo ascensão do discurso liberal na esfera política, gerando uma situação contraditória entre o aumento das responsabilidades estatais e a busca pela redução do escopo das atividades da administração pública (ATHAYDE, 2016b).

Nesse aspecto, segundo Athayde et al. (2016b), os setores ligados à pasta esportiva se aproveitaram do ensejo democratizante para conquistar maior autonomia decisória em relação ao Estado. Essa autonomia poderia ser acompanhada de uma redefinição das ações do Estado, de forma a permitir que entidades voltadas ao rendimento pudessem não apenas deter autonomia decisória, mas que também pudessem incrementar o grau de responsabilidade sobre seu próprio financiamento, ao passo que Administração Pública poderia focalizar seus recursos em mecanismos de ampliação do acesso ao esporte para aqueles que não estão ligados ao esporte de alta performance.

Entretanto, o que se observa é que a autonomia não significou perda de privilégios. Ao contrário, o que se percebe-se é uma redefinição da forma como os grupos tradicionais – especialmente confederações e clubes – se apropriam dos mecanismos de estado para que seus objetivos prevaleçam. Para entender essa nova relação, Castellani Filho disserta que

nesse período, premido pela lógica do neoliberalismo, o Brasil já destinará ao mercado a arbitragem e a organização das áreas de intervenção sociais. O esporte é submetido, portanto, ao mercado, e o Estado sai de cena. Reforça-se a tese de que a estrutura esportiva deveria ser ratificada. É fortalecida a ideia de que sua base organizativa deve dar-se tendo por sustentáculo as entidades com personalidade jurídica de direito privado. Uma entidade com personalidade jurídica de direito privado que não permite, em nome de sua autonomia, a presença do Estado. Uma que não admite a intervenção do Estado, mas só funciona com recursos públicos [...] (CASTELLANI FILHO, 2008, PG. 136).

Bratch (2005) define essa reorganização do setor esportivo como um tipo de neocorporativismo, em que os instrumentos de mercado apenas agregam a um modelo de manutenção de privilégios dentro do orçamento público. Dentro do ordenamento jurídico, o neocorporativismo se institui por meio da Lei 8.028/1990, a conhecida Lei Zico. Em 1998, a Lei Zico é substituída pela Lei Pelé, que como sua antecessora, fornece as diretrizes do desporto nacional, dedicando grande destaque para o futebol profissionalizado, de forma a apresentar diversos mecanismos de financiamento para a modalidade.

Esse novo paradigma do esporte brasileiro é explicativo quanto a opção do financiamento do desporto nacional: enquanto a execução é autônoma e descentralizada, o financiamento das atividades desportivas ainda se mantém público. Nesse caso, a Lei Federal de Incentivo ao Esporte atende exatamente a esse padrão, uma vez que seu financiamento é realizado com recursos públicos que o estado abdica da arrecadação, por meio da dedução, ao passo que a execução e a elaboração dos projetos esportivos se faz por meio de entidades com personalidade jurídica de direito privado.

Athayde et al (2016b) e Linhales (1997) argumentam que, apesar da manutenção do modelo conservador de políticas públicas esportivas, o discurso adotado pelas autoridades políticas prezava pela universalização do acesso, mesmo sem a execução dessas pretensões. Ademais, cabe destacar que ao longo das décadas de 1990 e 2000 a esfera federal promoveu uma legislação que faz jus à

proposta constitucional de universalização do esporte, mas o arcabouço jurídico não ganhou materialidade, ou seja, as normativas não se traduziram em políticas efetivamente inclusivas e democráticas, uma vez que o poder público destina apenas uma parcela residual do seu orçamento aos programas com esse perfil.

Catellani Filho (2008) demonstra que as mudanças políticas que ocorreram no início do século trouxeram grandes expectativas sobre uma possível mudança de rumos na política esportiva do país. Nesse caso, a criação do Ministério do Esporte pelo governo Lula foi um indício de concretização dessas expectativas, pois a criação da pasta sinalizava uma maior preocupação com a gestão das políticas de esporte. Entretanto, a própria criação da Lei de Incentivo ao Esporte indica que o modelo neocorporativista ainda prevalece.

Portanto, ainda está em debate sobre quais necessidades o esporte atende: se por um lado os preceitos constitucionais indicam que o esporte deve atender a necessidades sociais, de todos os cidadãos – por outro, a implementação de políticas na área indica que as necessidades a serem atendidas estão mais ligadas ao seletivo grupo envolvido ao esporte de rendimento.

## **2.2 As políticas de Incentivo via renúncia fiscal e o poder de concentração**

A Lei Estadual de Incentivo ao Esporte opera por meio de renúncia fiscal – o Estado abdica de receitas para que elas sejam reinvestidas na pasta esportiva. Segundo Santana (2018), as principais leis de incentivo das áreas de cultura e esporte possuem a mesma lógica de funcionamento, apesar de possuírem regras distintas. Portanto, justifica-se estudar o método de operação das Leis de Incentivo nessas áreas, a fim de se compreender o funcionamento da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte.

As políticas de incentivo funcionam por meio da renúncia parcial ou total de recursos investidos por uma empresa ou pessoa em um projeto esportivo pré-aprovado, seguindo as regras de credenciamento impostas pela administração pública. No geral, esses projetos podem ser executados por entidades do terceiro setor, ou seja, organizações de direito privado, mas sem fins lucrativos – como também por órgãos públicos de outras esferas governamentais. Como retorno, as empresas ou apoiadores individuais que decidem pela renúncia fiscal podem associar suas imagens aos projetos apoiados, utilizando-os dentro do seu escopo de marketing.

Nesse sentido, duas questões envolvendo o papel do estado devem ser destacadas. Em primeiro lugar, deve-se compreender que as Leis de Incentivo fazem parte da ação pública e são de fato políticas públicas, mesmo quando executadas por entidades de personalidade privada. Como destaca Moura (2007), citando Botello (1982), as políticas públicas são constituídas pela intersecção de decisões privadas e públicas, portanto, é esperado que políticas públicas contenham orientações advindas de entidades não-públicas. Ademais, as decisões privadas, no caso das Leis de Incentivo, sofrem influência direta da ação do Estado, pois este limita as alternativas possíveis, a fim de se induzir alguns comportamentos frente a outros.

Outra controvérsia em relação ao papel do Estado envolve o financiamento. Apesar dos apoiadores possuírem origem privada, o Estado é o apoiador de fato, pois são recursos público que a Administração Pública optou por deduzi-los em prol da política pública (SANTANA, 2018). Em alguns casos, as leis de incentivo possuem mecanismos de contrapartida, ou seja, a empresa ou apoiador individual dedica recursos que não serão deduzidos. Nesse caso, o financiamento continua sendo público, pois a contrapartida é referente ao retorno de marketing que o apoiador obtém, e não à execução do projeto. Em alguns casos, além de não possuir contrapartida, o mecanismo de incentivo retorna custos operacionais, o que seria um subsídio ao marketing das empresas apoiadoras. Um exemplo desse

Como define Costa, Medeiros e Bucco (2016), as leis de incentivo são mecanismos de indução, ou seja, elas funcionam por meio do incentivo a determinados comportamentos de agentes independentes ao Estado. Se para as entidades executoras a própria possibilidade de execução do projeto já se faz como indutor, no caso dos apoiadores, o papel do marketing é decisivo para a adesão desse tipo de agente.

Moura (2007) apresenta como o marketing se relaciona com as políticas de incentivo. Um primeiro aspecto se refere ao interesse dos apoiadores em associar a imagem positiva da atividade patrocinada com a sua própria imagem. Em muitos casos, essa estratégia é utilizada para reverter uma possível percepção negativa sobre a atividade produtiva do apoiador, como, por exemplo, o que ocorre em setores como o tabagista, minerador, financeiro, de bebidas alcoólicas, entre outros.

O marketing pode ir além da mera associação da imagem positiva, podendo associar também os valores das instituições envolvidas. No caso do marketing esportivo, Costa (2007) revela que a associação ocorre pelos valores da competitividade e da excelência, peculiares aos feitos esportivos. Ademais, cabe destacar que a associação com ídolos do esporte também enriquece a visão da empresa patrocinadora perante o público (MOURA, 2007, p. 33).

Portanto, compreende-se que, sendo o marketing fator decisivo na opção pelo financiamento, os critérios mercadológicos prevalecerão na decisão sobre a escolha dos projetos que as empresas apoiarão, tendo em vista os interesses em projetos com maior repercussão perante o público. Para a área cultural, Moura (2007) apresenta como a questão de mercado pode influenciar na distribuição das leis de incentivo da área cultural. Nesse sentido,

Ao induzir decisões baseadas em critérios mercadológicos, as leis de incentivo terminam por constituir um modelo essencialmente concentrador, conduzindo a resultados que se afastam e vão em direção oposta à democratização da cultura. Sua proliferação e crescente utilização podem resultar em uma nova conformação no panorama da política cultural, projetando um novo desenho institucional que se caracteriza pela diminuição da capacidade do Estado de imprimir direcionamentos a sua atuação (MOURA, 2007, p. 41).

Portanto, por mais que o Estado possa definir critérios que direcionam a ação dos agentes, esse tipo de política tem forte dependência da ação do patrocinador e de seus interesses de marketing. Moura também se dedica a demonstrar sobre quais aspectos as questões de mercado podem concentrar recursos na área cultural.

Nesse sentido, o autor considera possível a concentração em áreas culturais com maior tradição em organização e associação. Isso porque a mobilização dos agentes dessas áreas os leva a apresentar um número maior de projetos. Essa mobilização também facilita na conquista de alguns recursos, tais como o acesso à informação sobre o funcionamento do mecanismo e ao conhecimento especializado no credenciamento de projetos, o que aumenta as chances de aprovação dentro dos mecanismos de financiamento. No caso da área cultural, as manifestações cênicas e musicais como aquelas com maior grau de associativismo.

Paralelamente, conforme discutido no subcapítulo anterior, os grupos mais mobilizados em torno da pasta esportiva são justamente aqueles ligados ao

esporte de alto rendimento. Portanto, entende-se que essa mobilização pode concentrar recursos em torno do esporte em torno dessa dimensão desportiva.

Um outro critério de concentração é a visibilidade do projeto em pauta. Para a área cultural, há uma tendência de concentração em áreas com maior visibilidade e com maior preferência do público.

Para realizar o paralelo na área esportiva, pode-se observar como a questão da visibilidade é tratada no desporto. Segundo Costa (2007), o esporte moderno é guiado pelo fenômeno da espetacularização, que seria a expressão do esporte por meio de eventos racionalmente desenvolvidos como um produto economicamente rentável, com a presença de instrumentos cognitivos que cativam o público (tais como narrativas de vitória e superação e o espírito competitivo). Nesse aspecto, o esporte de alto rendimento se faz como ponto central, pois ele está voltado justamente para a repercussão midiática, ao contrário dos esportes de formação motora, educacional e amador, que tem o foco na prática esportiva por si.

Essa expectativa é confirmada por Matias et al (2015) para a Lei Federal de Incentivo ao Esporte, uma vez que mais de 50% dos recursos do mecanismo foram executados no circuito do alto rendimento esportivo. O esporte amador, bem como o esporte voltado para a educação, não possuem vocação midiática, pois o foco da atividade é a prática, e não a visibilidade – diante disso, o interesse dos patrocinadores é menor, pois não há repercussão de sua campanha de marketing.

Matias et al. (2015) também revelam a tendência de concentração espacial desse tipo de instrumento. Uma vez que os principais eventos com grande visibilidade ocorrem em locais com maior dinamicidade econômica, os apoiadores tendem a concentrar recursos nos grandes centros. Em relação aos dados da Lei Federal de Incentivo ao Esporte, quase 80% do recurso captado foi destinado a atividades presentes na região Sudeste do país, que também se configura como a região com maior PIB e renda per capita do país.

Por fim, cabe destacar que as leis de incentivo tendem a concentrar recursos em poucos patrocinadores. De modo geral, as leis de incentivo favorecem a participação de grandes empresas (MOURA, 2007, p.43), gerando uma monopolização do patrocínio. A concentração do recurso vai de encontro com a proposta básica presente nas leis de incentivo, que seria de justamente descentralizar a execução e formulação de projetos. Isso porque, ao concentrar os apoiadores, os executores de projetos se tornam mais vulneráveis aos desejos dos

apoiadores – logo, o que se tem é uma transferência da formulação das políticas de cultura e esporte, que outrora eram do Estado, mas agora passam a ser decididas pelos grandes patrocinadores.

Por fim, como expõe Costa (2007), a concentração não é uma problema em si. Quando se reconhece a concentração do mecanismo, a administração pública pode mitigar os efeitos concentradores com outras políticas públicas. Assim, se a Lei Federal de Incentivo ao Esporte concentra recursos no esporte de rendimento, cabe ao Estado ofertar outras políticas para o esporte educacional e amador. Entretanto, como Moura (2007) chama atenção, **as leis de incentivo têm funcionado como substitutas do orçamento público, de modo esvaziar as demais políticas nas áreas em que as leis de incentivos estão presentes**. Para muitos, esse processo é a tradução de um estado que deseja não assumir a responsabilidade de realizar políticas públicas (MATIAS ET AL, 2015).

Portanto, essa monografia pretende verificar se esse padrão operacional de concentração de recursos se repete na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte. E, caso os problemas de concentração também estejam presentes, cabe a este trabalho verificar quais são as respostas institucionais para os problemas distributivos.

### 2.3 O novo Institucionalismo

O novo institucionalismo se configura como uma abordagem recente no campo da Ciência Política. Essa perspectiva teórica surgiu como uma resposta ao movimento behaviorista, que se propõe a analisar as decisões políticas e sociais por meio do comportamento observável (PERES, 2008). Como expõe Ellen Immergut (2007), os teóricos do Novo Institucionalismo rejeitam essa interpretação dos fenômenos, entendendo que o comportamento não é suficiente para compreender todas as questões que circundam o Estado.

Nesse sentido, Immergut (2007) divide em três aspectos a crítica neoinstitucional sobre a teoria comportamentalista. A primeira delas seria quanto ao entendimento behaviorista de que o comportamento político revelaria preferências. Para os neoinstitucionalistas, há um hiato entre o comportamento político e as preferências dos atores, uma vez que existem diferentes fatores que levam os agentes políticos envolvidos a tomarem certas decisões que, em outro cenário, mesmo tendo as mesmas preferências, seriam diferentes. Nessa acepção, o foco do

novo institucionalismo é a análise da discrepância entre os interesses expressos e potenciais, entendendo o comportamento dos agentes não como explicativo de suas motivações, e sim como um resultado das interações institucionais.

O segundo aspecto crítico levantado pela autora é o entendimento neoinstitucionalista sobre a agregação de preferências. Se por um lado a teoria comportamentalista considera os mecanismos de agregação completamente eficazes, por outro, a teoria novo institucionalista entende que o processo de agregação de preferências não soma interesses – mas os remodelam de modo a tornar a decisão política viável. Num processo eleitoral, por exemplo, a escolha de uma candidatura não representa a somatória das preferências individuais, mas a escolha de algumas preferências abarcadas dentro do projeto político em pauta, em detrimento de outras que foram deixadas de lado. Portanto, o novo institucionalismo considera que os mecanismos de deliberação coletiva visam à tomada de decisão mesmo onde não há consenso ou equilíbrio natural de preferências (IMMERGUT, 2007, pg. 157).

A crítica do processo coletivo de decisão encaminha para o terceiro ponto de conflito entre a teoria comportamentalista e o novo institucionalismo, ligado ao caráter normativo das instituições. Sendo os processos de agregação de preferências incapazes de refletir desejos individuais, tendo, na verdade, o papel tornar possível a tomada de decisão, a maioria das correntes neoinstitucionalistas tendem a rejeitar as instituições como neutras – a visão desses teóricos, pelo contrário, define as instituições como possuidoras de vieses procedimentais capazes de favorecer alguns interesses em detrimento a outros.

Nesse sentido, cabe definir o significado de instituições. Autores como Immergut (2007), Hall e Taylor (2003) entendem que não existe um único novo institucionalismo, mas diversas correntes dentro dessa perspectiva, que definem de forma distinta o conceito de instituições. Num esforço de apresentar um conceito genérico às diferentes perspectivas neoinstitucionalistas, Douglass North (1990) define instituições como as “regras do jogo” na sociedade, ou seja, uma série de constrangimentos à ação humana socialmente desenvolvidos.

A proposta do novo institucionalismo vai além da confrontação teórica ao behaviorismo. Como expõe Hall e Taylor (2003), além de entender a relação do comportamento com as instituições, há o esforço de se entender como as

instituições surgem ou se modificam – empenho esse realizado com um certo insucesso pelo velho institucionalismo.

Peres (2008) pontua que o institucionalismo tradicional não conseguiu produzir respostas às rupturas institucionais ocorridas a partir da década de 1930, a exemplo o surgimento do fascismo e do nazismo. Segundo Steinmo, Thelen e Longstreth (1997), o velho institucionalismo se caracterizava pelo alto grau de normatividade e formalidade do seu método, de modo a concentrar suas análises na leis, na administração e nas políticas estruturais. Como efeito, o institucionalismo de primeira geração perdeu força, pois sua alta normatividade impedia análises mais profundas e evoluções na própria teoria. Assim, o behaviorismo se fortaleceu, pois apresentava respostas às grandes transformações sociais que ocorria à época com uma sofisticação científica que a teoria institucionalista clássica não possuía, como estatística avançada, pesquisas de opinião e construções de escala (PERES, 2008, pg. 55). Assim, o neoinstitucionalismo era uma resposta também ao próprio institucionalismo tradicional, pois compartilhava a preocupação metodológica e teórica do behaviorismo, de modo a conseguir, por meio das instituições, explicar de forma convincente as mudanças sociais relevantes à época que surgiu, por volta dos anos 1980 e 1990.

Como mencionado anteriormente, o neoinstitucionalismo não possui um único núcleo teórico. Entretanto, eles se convergem a uma análise que prima pelo mesmo objeto de pesquisa, o que desperta na comunidade científica o interesse quanto aos aprendizados que eles podem ofertar (HALL; TAYLOR, 2003, pg. 193). Para entender como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, bem como elas operam, Hall e Taylor (2003) categorizam duas perspectivas presentes nas teorias neoinstitucionalistas: a perspectiva racional e a perspectiva cultural.

A primeira se refere ao comportamento humano visto de forma instrumental, orientado de forma a atender um cálculo estratégico. Nesse sentido, os indivíduos postulam objetivos pautados com base em suas preferências, guiando seu comportamento de forma interessada a examinar as escolhas possíveis e executar a opção que maximiza os benefícios arrolado nas preferências. Quanto ao papel das instituições, Hall e Taylor definem:

Que fazem as instituições, segundo a perspectiva 'calculadora'? Elas afetam os comportamentos em primeiro lugar ao oferecerem aos atores uma certeza mais ou menos grande quanto ao

comportamento presente e vindouro dos outros atores (HALL; TAYLOR, 2003, p.197).

Nesse sentido, Hall e Taylor (2003) pontuam que as instituições, ao oferecerem níveis de previsibilidade quanto ao comportamento de outros atores, afetam a ação do agente envolvido, uma vez que incide sobre o sujeito expectativas presentes e futuras.

Quanto à perspectiva cultural, esta se refere ao comportamento humano não mais como inteiramente estratégico. Nesse sentido, apesar de reconhecer a racionalidade humana, essa perspectiva entende que em muitas vezes, ao traçar estratégias de ação em determinados cenários, os atores recorrem a atalhos cognitivos, que fornecem protocolos e modelos de ação já conhecidos, e não aqueles que ofertam os melhores resultados. Nesse contexto, o comportamento é induzido não pelo cálculo utilitário, mas pela busca pela satisfação segundo critérios subjetivos.

Assim, as instituições assumiriam um papel de filtro cognitivo, uma vez que os seus protocolos e os símbolos “afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação” (HALL; TAYLOR, 2003, pg. 198). Immergut (2007) também explicita o papel das instituições sob a ótica cognitiva através do conceito de “roteiro institucionais”, em que os agentes institucionais ressignificam suas ações com base em preceitos prévios, de modo que os seus comportamentos pareçam lógicos, ainda que não tenham sido guiados rumo a objetivo utilitários.

As três principais linhas teóricas neoinstitucionalistas se utilizam das duas perspectivas para revelar o papel das instituições no comportamento dos agentes. Entretanto, enquanto a corrente do novo institucionalismo histórico se utiliza de ambas visões, os novo institucionalistas sociológicos (ou da Teoria da Organizações) primam pela utilização da perspectiva cultural, enquanto os teóricos do novo institucionalismo da escolha racional produzem seus modelos de análise justamente sob a perspectiva calculadora.

Quanto a esta corrente, Immergut (2007) a define como o estudo da ação estratégica racional de agentes institucionais interdependentes. Como já explicitado nesse capítulo, os marcos teóricos do novo institucionalismo estão ligados à contraposição em relação ao *behaviorismo* e à tentativa de explicar o surgimento e as alterações institucionais. O novo institucionalismo racional detém suas próprias respostas para essas questões.

Em relação à crítica quanto à ideia de que é possível entender as motivações dos agentes pelo seus comportamentos, Immergut (2007) revela como os objetivos utilitários são expostos a cenários sub ótimos por conta das regras do jogo, como no caso do equilíbrio de Nash<sup>1</sup>. Nesse caso, o comportamento dos agentes não é condicionado pelas suas preferências, e sim pelas expectativas da ação dos outros agentes com base nas regras institucionais. Ellen Immergut (2007) também demonstra que se o dilema do prisioneiro, que tende a não cooperação, tivesse suas regras alteradas, permitindo visualizar a ação do agente interdependente, o comportamento alteraria drasticamente, mesmo não se alterando as motivações. Portanto, o ponto chave no dilema do prisioneiro não é a motivação dos sujeitos, mas o arranjo institucional.

A agregação de interesses também é questionada pelo neoinstitucionalismo da escolha racional. As decisões coletivas seriam, na verdade, não a junção de preferências, mas sim o resultado de mecanismos institucionais e de disputas dos participantes ligados ao processo, que tentam tirar vantagem dessas ferramentas, como, por exemplo, o controle da agenda pública no cenário político.

Em relação ao surgimento institucional, bem como suas alterações, os acadêmicos da escolha racional as explicam por meio do valor de referência das instituições para os agentes institucionais (HALL; TAYLOR, 2003, p. 206). Assim, a criação das instituições viria de acordos voluntários entre agentes que, interessados na cooperação, enxergam a via institucional como meio de reduzir custos de transação e aumentar os ganhos próprios. Dessa forma, não há um questionamento por parte dos teóricos da escolha racional quanto à justiça relativa das regras institucionais, pois elas surgem em comum acordo dos agentes envolvidos.

As mudanças institucionais seriam, para os teóricos do novo institucionalismo racional, o resultado de uma “seleção competitiva” entre os diferentes modelos. Assim, como expõem Hall e Taylor (2003), a sobrevivência de um modelo institucional se deve ao fato dele atender melhor aos objetivos dos agentes se comparado aos modelos concorrentes.

---

<sup>1</sup> Como demonstra Calvert (1995), o equilíbrio de Nash se configura como uma situação em que os agentes são induzidos a não mudar sua estratégia de forma unilateral, ainda que existam possibilidades com ganhos maiores, mas com maior incerteza.

Como já discutido, no campo da sociologia, a Teoria da Organizações floresceu como um modelo de institucionalismo intrinsicamente ligado à perspectiva cultural. Immergut (2007) expõe que o tempo e as informações disponíveis não são suficientes para que se pondere todas as alternativas e suas respectivas consequências. Assim, para decidir qual é a melhor linha de ação rumo aos objetivos, o agente preenche a lacuna de informação com padrões operacionais fornecidos pelas instituições que o circundam.

Em outras palavras, as instituições fornecem atalhos cognitivos rumo a determinados hábitos e protocolos, restringindo o rol de ações imagináveis pelo agente (BERGER; LUCKMAN, 2004, p.78). Portanto, o hiato entre preferências e comportamento se deve à racionalidade limitada dos agentes, que com informações restritas, se utilizam das construções sociais em sua volta para a realização da ação.

Essa interpretação só é possível graças a um conceito de instituição abrangente, bem próximo à definição de cultura, como fica claro em Zucker (1977). Hall e Taylor (2003) argumentam que essa visão culturalista encara o comportamento do sujeito como fruto da internalização de papéis sociais ofertados pelas instituições. Berger e Luckman (2004) definem que as instituições sociais, apesar de produtos da ação humana, são externas ao sujeito e apresentam mecanismos coercitivos de controle. Portanto, as regras institucionais não dependem da compreensão ou reconhecimento dos agentes para que influenciem as ações dos atores.

A questão da mudança institucional, para a Teoria das Organizações, está ligada à legitimidade da instituição frente a um contexto social. Portanto, a adoção de um modelo institucional não está necessariamente conectada ao seu potencial de concretização dos objetivos dos agentes, mas pelo valor social que é dado a ele, graças a crenças e identidades desenvolvidas pelos indivíduos. Isso explicaria o surgimento de diversas instituições isomórficas mesmo em ambientes completamente distintos, além de instituições que resistem ao tempo mesmo com comprovada ineficiência (HALL; TAYLOR, 2003, p.218). Portanto, o fenômeno de mimetismo ocorre pelo prestígio que o modelo de instituição possui, e não necessariamente pelo seu desempenho (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Por fim, tem-se a corrente do institucionalismo histórico. Hall e Taylor (2003) explicam que os teóricos do novo institucionalismo encaram as instituições como um conjunto de normas, procedimentos e protocolos oficiais e oficiosos

presente na estrutural organizacional, na política e na economia. Como supramencionado, tanto a perspectiva racional quanto a cultural são utilizadas por essa vertente.

Nesse sentido, os atores, movidos por interesses racionais, tendem a agir em um modelo calculador clássico. Entretanto, o contexto institucional **induz estratégias** passíveis de fossilização, tornando, com o tempo, visões de mundo, ainda que percam eficiência no alcance aos objetivos (HALL; TAYLOR, 2003). Para demonstrar como as instituições favorecem certos comportamentos, Immergut argumenta que:

[...] as instituições – sejam elas regras formais de palcos políticos, canais de comunicação, códigos de linguagem ou a lógica de situações estratégicas – agem como filtros que favorecem, de forma seletiva, determinadas interpretações dos objetivos que buscam os atores políticos ou da melhor forma de alcançar esses fins. [...] Não apenas o governo, mas a cultura, a linguagem e os símbolos podem oferecer modelos interpretativos que facilitam a mobilização política (IMMERGUT, 2007, pg. 177).

Igualmente importante à capacidade das instituições em mobilizar e induzir comportamentos, a distribuição de poder se faz fundamental na teoria do institucionalismo histórico. Para essa corrente, as instituições distribuem o poder de forma desigual, favorecendo alguns grupos e agentes ao passo que enfraquece outros. Essa visão é diametralmente oposta àquela defendida pela teoria da escolha racional, em que o comum interesse é o marco definidor das instituições (HALL; TAYLOR, 2007).

A origem dessa distribuição está na trajetória institucional. Nesse sentido, considera-se que as instituições não somente são influenciadas pelos contextos em que estão inseridas, como também influenciam, levando a rumos históricos distintos organizações inseridas em contextos históricos similares. Pierson (2003) releva a importância da dependência da trajetória institucional na mobilização de atores. Assim, segundo Steinmo e Thelen (1997), as instituições não são apenas arenas de disputas; ao contrário, elas são atores ativos que direcionam o caminho da disputa de poder.

Para exemplificar o poder do contexto institucional sobre a ação estratégica, tomemos como exemplo a comparação feita por Hall (1986) a respeito do comportamento da indústria inglesa e a indústria francesa. Em sua origem, por despontar no setor têxtil, a indústria inglesa se aproximava pouco do setor

financeiro, uma vez que necessitava apenas de empréstimos de curto prazo para capital de giro. Adicionalmente, o Centro Financeiro de Londres, conhecido como City, tradicionalmente focalizava seus empréstimos no exterior, dado o alto valor da libra, o que reforçou a cisão entre o setores industrial e financeiro.

Em contraposição, países como a Alemanha e a França se desenvolveram por meio da indústria de base, que necessitavam de empréstimo a longo prazo. Logo, devido ao prazo extenso e ao grande montante investido, os bancos se preocupavam em garantir o sucesso econômico do setor industrial, o que gerou por parte do setor financeiro esforços para o fortalecimento da indústria para garantir o retorno dos empréstimos concedidos.

Como expõe Hall (1986), na Inglaterra, a cisão entre a City e o setor industrial se tornou uma disputa assimétrica de poder, com vantagem ao setor financeiro. Um fator institucional fundamental para a força da City foi a independência do Banco Central inglês, que mantinha o câmbio constantemente valorizado, além de defender políticas fiscais rígidas, o que afetava diretamente os repasses governamentais para a indústria.

Essas trajetórias institucionais distintas marcaram a ação dos atores envolvidos de maneira oposta. O contexto institucional favorável, pelos lados francês e alemão, incentivaram o setor industrial a se desenvolver cada vez mais, propiciando o fortalecimento do papel econômico desses países no séc. XX. Por outro lado, a Inglaterra, ao impor uma assimetria de poder entre a City e o setor industrial, obteve resultados completamente distintos. Este último se manteve preso a setores tradicionais, dada a resistência de grupos empresariais, que temiam a falta de apoio amplo do Estado no setor para o financiamento da modernização. A tendência à resistência só aumentou nos cenários em que o financiamento público esteve ameaçado, como no caso da ascensão dos governos neoliberais a partir da década de 1970. O resultado foi um declínio na participação econômica da Inglaterra no cenário mundial durante o séc. XX por conta do atraso industrial.

Este exemplo levantado por Hall (1986) é explicativo sobre como atores semelhantes (setores industriais alemão, inglês e francês), com os mesmos objetivos (aumento da lucratividade) se utilizaram estratégias completamente diferentes por conta das instituições e dos cenários distintos que se encontravam. Se para a indústria alemã a saída era a cooperação e a inovação, para a indústria inglesa a opção viável foi a resistência e a manutenção de setores tradicionais.

Ambos agiram sob um cálculo estratégico, mas as contingências e as percepções construídas ao longo do trajeto institucional levaram a rumos distintos sobre qual alternativa utilizar. Adicionalmente, o caso levantado por Peter Hall também demonstra a distribuição desigual de poderes nas instituições, uma vez que a City detinha grande força dentro do governo inglês.

Este capítulo foi realizado com a pretensão de subsidiar a essa monografia no que tange as discussões sobre ao desenho institucional de políticas públicas. Nesse aspecto, as diferentes perspectivas nos mostram várias abordagens possíveis. Como Hall e Taylor (2003) revelam, há uma necessidade latente de um intercâmbio entre as correntes institucionalistas – e essa presente monografia detém o objetivo se apropriar das diferentes correntes para conseguir explicar como o arranjo institucional da Lei de Incentivo ao Esporte distribui o acesso à prática esportiva no estado mineiro.

Conforme trabalhado nos outros subcapítulos desse referencial teórico, as políticas públicas da área esportiva possuem uma trajetória própria, de favorecimento dos grupos ligados aos esporte de alto rendimento. Portanto, deve-se observar se essa trajetória de favorecimento ao esporte de rendimento influenciou na distribuição de poder dentro política pública de incentivo ao esporte.

Para além da distribuição de poder, o neoinstitucionalismo pode ser um rico instrumental na análise do desempenho institucional, haja vista a preocupação da Teoria da Escolha Racional nas questões envolvendo performance institucional. Ademais, as questões envolvendo mobilização de agentes e credenciamento da Teoria das Organizações podem ser de grande auxílio na análise das barreiras de entrada de atores dentro dos mecanismos de incentivos.

### **3 A LEI ESTADUAL DE INCENTIVO AO ESPORTE DE MINAS GERAIS**

O presente capítulo tem como objetivo apresentar a Lei de Incentivo ao esporte, demonstrando quais são suas principais regras e procedimentos de funcionamento, de modo a contextualizar as análises sobre a distribuição que virão nos capítulos seguintes. Além disso, este capítulo também contém uma análise quanto a forma de institucionalização do mecanismo dentro do estado mineiro, isto é, o modo e a trajetória que o mecanismo organiza atores e produz resultados dentro do estado mineiro.

#### **3.1 Panorama geral do mecanismo**

O mecanismo de incentivo ao esporte surge a partir da lei nº 20.824 de 31 de julho de 2013. A lei tratava apenas da criação do mecanismo e do estabelecimento de algumas regras básicas. Em seguida, o Decreto Nº 46.308 de 13 de setembro de 2013 veio para regulamentar o mecanismo, de forma a definir a maior parte dos critérios de funcionamento do instrumento.

Entre a criação do mecanismo e o final do ano de 2018, foram realizados 11 editais para convocação de entidades com interesse em execução de projetos esportivos. Entre os editais, cabe destacar que 9 funcionaram de acordo com as regras regulares de execução do mecanismo, ou seja, via captação privada – os 2 restantes operaram via execução de recursos orçamentários, destinados a projetos com perfil de dificuldade de captação.

A definição das regras de funcionamento dos editais é realizada pelo Comitê Deliberativo da Lei de Incentivo ao Esporte. O Comitê Deliberativo é formado por membros do Corpo Técnico da Secretaria de Estado de Esportes e por membros indicados pelo Conselho Estadual do Esporte. Cabe Ressaltar que o Conselho de Esportes pode indicar membros que não pertencem ao Conselho.

Uma vez definida as regras do edital e consequente publicação, o passo seguinte envolve a questão do credenciamento dos projetos apresentados à Secretaria. Nesse sentido, órgãos da administração indireta de todos os níveis de governo, prefeituras e entidades sem fins lucrativos com mais de 1 ano de existência são os possíveis executores de projetos.

Para a qualificação do projeto esportivo, é necessário que a entidade que apresenta o projeto esportivo possua regularidade tributária e financeira – a

comprovação da regularidade é feita por meio do Cadastro Geral de Convenientes – CAGEC. Além de apresentar regularidade no CAGEC, as entidades sem fins lucrativos devem demonstrar o Estatuto Social da organização. Ademais, essas entidades devem comprovar capacidade de execução de projetos esportivos. Em relação à comprovação de capacidade técnica, os órgãos do setor público são isentos dessa obrigação.

A aprovação do projeto esportivo é decidida pelo Comitê Deliberativo, que é subsidiado por um parecer do Corpo Técnico a respeito do projeto. Uma vez aprovado, o executor é autorizado a captar recursos junto a pessoas jurídicas contribuintes de ICMS não inscritas em dívida ativa do Estado. O executor que consegue um apoiador para o seu projeto deve firmar um termo de compromisso com o patrocinador, com a necessidade desse termo ser homologado pela Secretaria de Estado de Fazenda.

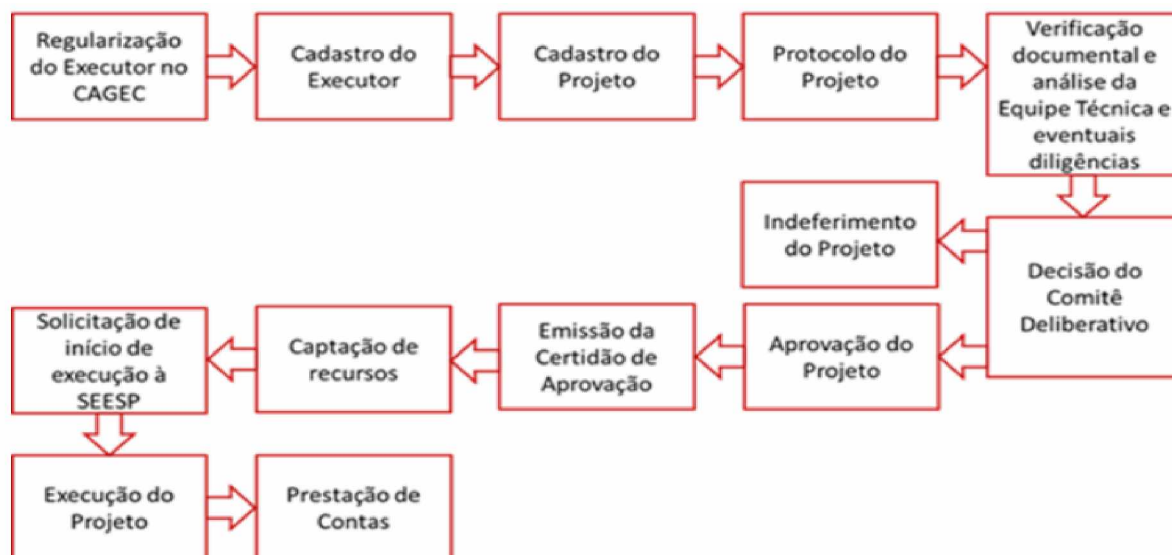
A empresa apoiadora deve transferir à conta do executor do projeto 90% do valor do apoio firmado. Os 10% restantes devem ser pagos ao Estado por meio de Documento de Arrecadação Estadual – DAE, para que sejam reinvestidos em editais de execução fiscal destinados a projetos com perfil de dificuldade de captação.

Uma vez arrecadado 20% do total previsto, o executor pode iniciar seu projeto. A cada seis meses e ao final do projeto, o executor deve realizar prestações de contas sobre as metas físicas e financeiras do projeto. Adaptações em relações às metas podem ser realizadas durante a execução, mediante aprovação do Comitê Deliberativo.

Cabe ressaltar ainda que alguns itens, tal como veículos e outros bens permanentes não são permitidos para a aquisição. Por se tratar de recurso público, as compras dos executores devem obedecer a critérios presentes na administração pública, como, por exemplo, a prática de compra em fornecedores por critério de menor preço, em caso de bens comuns. A remuneração dos colaboradores dos projetos esportivos é definida pelo instrumento, por meio de cada edital.

Para elucidar o processo descrito, a figura adiante representa todo o processo de formulação e execução do processo.

Figura 1: Fluxograma da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte



Fonte: Minas Gerais (2018) apud Santana (2018).

Cabe ressaltar que esse subcapítulo não apresentou todos os processos presentes dentro da Lei de Incentivo ao Esporte. O cadastramento, a execução e a prestação de contas possuem diversos detalhes não tratados aqui. Entretanto, o objetivo desse capítulo foi justamente fornecer apenas as informações necessárias para as análises seguintes.

### 3.2 Processo de Institucionalização da LEIE

Para a análise da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte sob a ótica institucional, faz-se fundamental entender como ocorreu a institucionalização do instrumento, isto é, como a LEIE, como instituição, produz resultados dentro da área esportiva e dentro do Estado mineiro. Portanto, não cabe a essa análise o entendimento de institucionalização como consolidação da política, uma vez que seu curto tempo de surgimento impede tal concepção.

O questionamento da institucionalização da política pública detém sua relevância no fato de revelar as perspectivas de continuidade e influência da LEIE no cenário esportivo. Nesse sentido, deve-se, em primeiro lugar, definir qual a noção de institucionalização que orientará a análise da LEIE, como instrumento de implementação da política de esporte em Minas Gerais.

Num sentido mais estritamente formal, obviamente a Lei Estadual de Incentivo ao Esporte já nasce institucionalizada. Isso porque esta política pública foi desenvolvida em forma de Lei, o que garante sua presença dentro do ordenamento

jurídico antes mesmo que ela se constitua no nível das ações. Como demonstra Moura (2007), essa trajetória de institucionalização normativa é comum às Leis de Incentivo, apesar de não ser a regra entre as políticas públicas, em que, em geral, a intervenção na realidade precede o surgimento de um marco regulatório. A importância do arcabouço jurídico na Lei Estadual de Incentivo ao esporte está presente no art. 9 do Decreto 46.308, que indica a obrigatoriedade de realização de no mínimo um edital da LEIE em cada ano. Essa obrigatoriedade acrescenta ao arranjo institucional da política uma tendência de continuidade da ação pública, ou seja, uma influência regular do mecanismo sobre os agentes esportivos.

Numa perspectiva mais ampla do termo, porém, a institucionalização pode ser entendida como um processo em que procedimentos e organizações adquirem estabilidade, valor e padrões de funcionamento (GOODIN, 1997, PG. 34). Quanto à estabilidade e à presença de um padrão, a definição de um marco regulatório se faz fundamental para a institucionalização da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte. Isso porque a presença das leis, dos decretos e das resoluções que a constituem é capaz de ofertar maior previsibilidade na ação dos agentes, que possuem o “*rol*” de ações possíveis limitados àquelas previstas dentro do escopo normativo – sendo o efeito desse processo a redução dos custos envolvendo a incerteza. Nesse caso, patrocinadores, executores e a burocracia estatal possuem constrangimentos e padrões sobre as próprias ações trazidas pelo papel institucional da LEIE.

Quanto ao valor, essa característica se refere ao reconhecimento dos agentes ligados à organização em relação ao papel institucional desta na promoção de seus interesses ou de suas preferências. Uma medida quanto ao reconhecimento seria a adesão dos agentes em relação à política pública. O reconhecimento do setor público é manifesto pela própria materialidade da Lei, ou seja, a existência do mecanismo e sua consequente implementação já é a manifestação dos agentes públicos quanto ao valor da política. Portanto, cabe a esta monografia o estudo da evolução da adesão das entidades executoras de projetos e dos patrocinadores para avaliar o reconhecimento da LEIE como uma instituição.

Nesse sentido, a Lei Estadual de Incentivo ao Esporte possui uma adesão considerável em relação às entidades esportivas. No período de análise, que abarca os editais de financiamento via dedução fiscal realizados entre 2013 e 2018, foram apresentados 1549 projetos, oriundos de 586 entidades executoras diferentes. O

reconhecimento da LEIE como mecanismo de financiamento também se manifesta pelo total pleiteado pelas entidades. Ao todo, foram pleiteados R\$ 308.580.746,86 pelas entidades, ao passo que o limite de captação, somado todos os anos de análise, foi de R\$ 62.726.943,70. A quantia significativa de recursos solicitados demonstra a eficácia da política em induzir o comportamento dos agentes executores, uma vez que a demanda superou a quantia esperada como ideal<sup>2</sup>. Por outro lado, a quantidade de entidades envolvidas demonstra que a adesão não se tornou restrita a um grupo limitado – ao contrário, a diversidade de entidades demonstra que o reconhecimento da política pública como forma de financiamento do desporto está difundido na comunidade esportiva.

Ou seja, pode-se apontar uma tendência de institucionalização, na medida em que o instrumento permaneceu, passou a significar parte importante dos valores aplicados em esporte e tornou-se referência pelos principais atores da área. Isto é mostrado pelo número de propostas, pelo valor aprovado e pela quantidade de propostas efetivamente apoiadas, mostrando que o instrumento foi reconhecido como relevante tanto pelo estado (que manteve e efetivou o instrumento), quanto pelos atores do campo do esporte, que mantiveram um elevado número de solicitações e também pelo setor privado, que efetivamente apoiou uma parcela crescente de valores e propostas aprovados. Este é o ponto que será desenvolvido a seguir.

Ressalta-se ainda que o reconhecimento da comunidade esportiva não se traduz em igualdade de acesso. Como demonstra Santana (2018), o desempenho dos executores dentro da LEIE é desigual. O pesquisador ainda revela que os 30 executores com maior sucesso de captação dentro da Lei controlavam, até abril de 2018, aproximadamente 70% dos recursos disponibilizados. Essa concentração é maior que a presente na Lei Federal de Incentivo ao Esportes (BRASIL, 2019) e na Lei Estadual de Incentivo à Cultura (SILVA, 2015). Esse tipo de concentração é capaz de direcionar o perfil dos projetos esportivos, gerando, dessa forma, concentração em modalidades e dimensões específicas dos esporte.

Em relação aos patrocinadores, a adesão vem sofrendo modestos aumentos. Em 2014, 39 grupos empresariais patrocinavam projetos esportivos –

---

<sup>2</sup> Nesse caso, o limite de captação seria o ideal. Essa inferência é baseada na hipótese de que os formuladores definiram o limite como sendo o ponto de máxima eficiência da política. Entretanto, é sabido que na prática o limite de captação não é definido apenas pela busca de um ponto de eficiência da política – outras variáveis, como a restrição orçamentária e disputa de poder são fundamentais na definição desse limite.

contra 71 em 2018. No somatório dos anos, 182 empresas financiaram atividades esportivas via Lei de Incentivo. Esse número revela uma adesão baixa, pois diferentemente dos executores, as empresas participantes não precisam estar ligadas à área esportiva, logo, esperava-se uma maior diversidade no quantitativo de empresas que financiam, uma vez que no estado mineiro há mais de 700 mil empresas ativas (FECOMÉRCIO).

Entretanto, dado o valor próximo a 62 milhões de reais deduzidos, entende-se que a baixa adesão não resultou baixa captação de recursos – indicando, assim, que a alta captação é fruto de uma concentração do mecanismo. Para a verificação dessa hipótese, os dados referentes às quantias doadas pelas principais empresas foram levantados.

Tabela 1: Participação na dedução dos 10 principais grupos empresariais da LEIE – valor agregado entre 2014 e 2018.

<b>Grupo Empresarial</b>	<b>Valor deduzido em captação</b>	<b>Percentual em relação ao total deduzido</b>
<b>ArcelorMittal Brasil S/A</b>	R\$ 12.261.095,68	20%
<b>AMBEV S/A</b>	R\$ 6.509.582,82	10%
<b>ALGAR TELECOM S/A</b>	R\$ 5.846.563,45	9%
<b>USINAS SIDERÚRGICAS DE MINAS GERAIS – USIMINAS</b>	R\$ 5.502.879,16	9%
<b>Cemig</b>	R\$ 4.130.965,15	7%
<b>Sada Siderurgia</b>	R\$ 3.098.319,07	5%
<b>Companhia Nacional de Cimento</b>	R\$ 2.325.905,61	4%
<b>Vallourec</b>	R\$ 1.559.112,74	2%
<b>GASMIG</b>	R\$ 1.234.372,89	2%
<b>LOJAS RIACHUELO AS</b>	R\$ 1.196.941,29	2%
<b>TELEFONICA BRASIL S/A</b>	R\$ 941.811,79	2%
<b>Total deduzido das 10 empresas com melhor desempenho</b>	<b>R\$ 44.607.549,65</b>	<b>71%</b>
<b>Demais Empresas</b>	<b>R\$ 18.119.394,09</b>	<b>29%</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte.

Para a análise, ao invés de se considerar o valor captado em cada inscrição estadual, optou-se por somar os valores deduzidos do ICMS de empresas que

representam um único grupo empresarial. A exemplo, o valor que representa a quantia dedicada pela Cemig é a soma da dedução realizada pela Cemig Geração e Transmissão S.A e Cemig Distribuição S.A. A opção por esse método de análise se baseia no fato da decisão de participação na LEIE ser centralizada, ou seja, as empresas matriz e secundárias não possuem autonomia para participar individualmente. Além disso, cabe ressaltar que a utilização de mais de uma inscrição estadual para participar na LEIE se faz como uma forma de aumentar a dedução, uma vez que ela apresenta o limite variando entre 1% a 3% da apuração mensal do ICMS devido pela empresa – ou seja, ao se atingir o limite de dedução da empresa matriz, as empresas secundárias passam a apoiar.

Conforme demonstrado na tabela acima, 71% dos recursos captados são oriundos de 5,4% dos grupos empresariais envolvidos na Lei – o que significa uma concentração muito expressiva dos recursos arrecadados. Para além da busca de fontes adicionais de financiamento, as Leis de Incentivo, em geral, têm seus surgimentos baseados na necessidade de descentralizar a decisão do financiamento da atividade tema. Entretanto, o que se observa é que a decisão sobre como investir ainda continua centralizada, mas como sugere Matias (2015) e Costa, Medeiros e Bucu (2016), a centralização que outrora era exercida pelo Estado, passou para as mãos dos escritórios de Marketing dos grandes monopólios empresariais, uma vez que os projetos apoiados passam a ser aqueles que ofertam maior retorno publicitário.

Ao analisar as atividades das empresas listadas, percebe-se que os principais grupos empresariais estão nos setores de metalurgia e telecomunicações, além de empresas públicas. A presença de empresas públicas, em geral, resulta de um esforço público de corrigir distorções quanto à concentração de recursos que envolvem as atividades financiadas pela iniciativa privada. Entretanto, Santana (2018) revela que as empresas públicas na LEIE atuam de forma a favorecer atividades e áreas que reconhecidamente tendem a concentrar recursos. A título de exemplo, é possível observar a ação da Cemig e da Gasmig, ambas estatais e presentes entre os 10 maiores apoiadores da Lei de Incentivo. Observando de maneira agregada a ação das duas estatais, observa-se que 74% dos projetos apoiados pelas empresas foram executados o Território Metropolitano. Como será apresentado nos capítulos seguintes, este é o território com maior concentração de recursos dentro do mecanismo.

Numa concepção voltada à perspectiva calculadora, presente no instrumental analítico do neoinstitucionalismo, outros critérios para além do reconhecimento e da estabilidade são considerados na institucionalização de uma organização. Nesse caso, o processo de institucionalização deve considerar a eficácia da organização em atender aos objetivos propostos. O questionamento deve ser orientado para a verificação da capacidade da instituição em moldar os comportamentos dos agentes, bem como suas relações de poder, rumo ao objetivo desejado.

Em geral, as Leis de Incentivo não possuem poder de “*enforcement*”, ou seja, capacidade de impor um comportamento. Nesse caso, o direcionamento do comportamento é feito por meio da indução, em que são ofertados incentivos para que os agentes produzam o comportamento desejado pelos formuladores da política pública. Para a verificação da capacidade de mobilização da política, a adesão também se faz como uma importante ferramenta de análise. Conforme revelado anteriormente, há adesão dos agentes executores na política pública, demonstrando sua capacidade de indução.

Entretanto, o alcance da eficácia não se baseia apenas na capacidade de indução da política, mas também na capacidade da política pública quanto ao cumprimento dos objetivos propostos. Nesse caso, a indução à oferta de projetos esportivos deve ganhar materialidade de fato, ou seja, os projetos apresentados devem conseguir o financiamento para que o objetivo em pauta seja realmente alcançado. Em outras palavras, institucionalização da organização depende de seu desempenho.

Conforme o Decreto 46.308, de 13 de agosto 2013, os recursos disponíveis para a LEIE no ano corrente correspondem a 0,05% (cinco centésimos por cento) da receita líquida do ICMS de Minas Gerais do ano anterior. Nesse caso, as expectativas de eficácia da LEIE se dariam pelo alcance do teto de captação do mecanismo.

Tabela 2: Captação e desempenho da LEIE ano a ano.

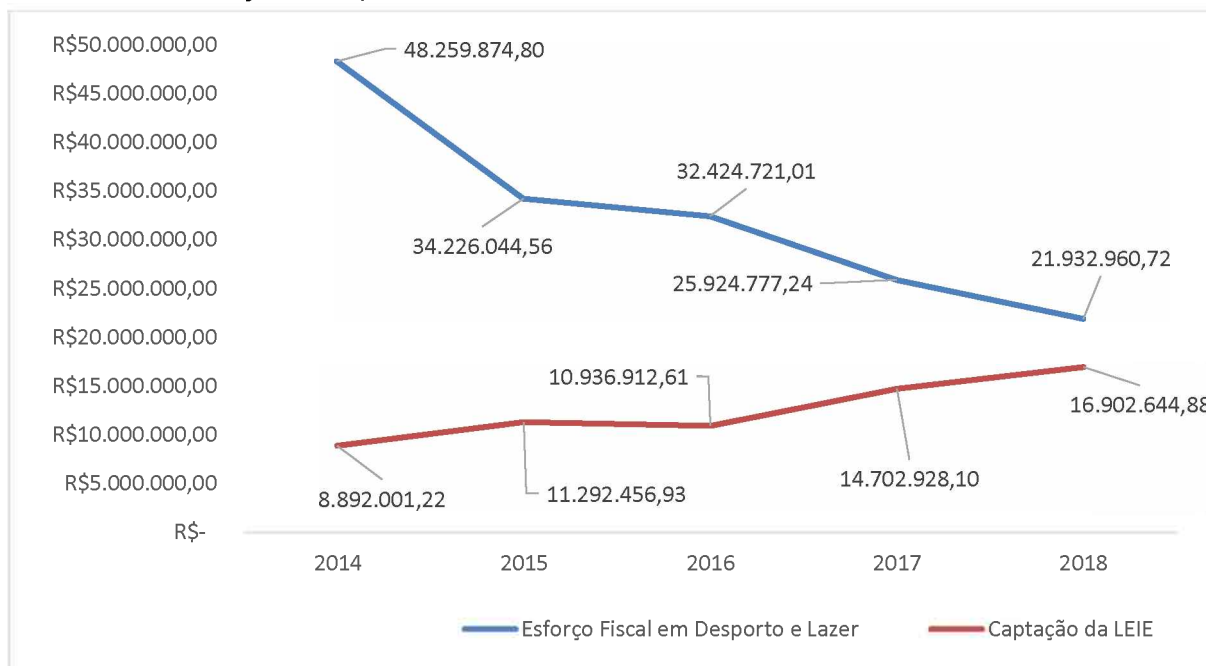
	<b>Valor captado</b>	<b>Limites anuais</b>	<b>% limite captado</b>
<b>2014</b>	8.892.001,22	13.214.983,38	67,29
<b>2015</b>	11.292.456,93	14.059.240,55	80,32
<b>2016</b>	10.936.912,61	13.933.655,78	78,49
<b>2017</b>	14.702.928,10	15.395.774,84	<b>95,50</b>
<b>2018</b>	16.902.644,88	17.000.781,52	<b>99,42</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Minas Esportiva Lei de Incentivo ao Esporte.

Conforme demonstra a tabela acima, a captação de recursos apresenta uma tendência de crescimento ao longo dos anos. Além disso, cabe ressaltar que nos últimos dois anos de análise, a captação tangenciou o limite legal, demonstrando, dessa forma, que houve uma evolução quanto ao cumprimento dos objetivos propostos quanto a promoção da atividade esportiva pela LEIE. Somados os anos de análise, a captação correspondeu a 85% do valor disponibilizado, que se configura como um desempenho altamente satisfatório, se comparado aos 26% de captação da Lei Federal de Incentivo à Cultura, entre os anos de 2003 a 2005; e aos 34,29% captados pela Lei Federal de Incentivo ao Esporte entre 2007 e 2015 (BRASIL, 2019).

Nesse caso, o bom desempenho de LEIE contribui para a sua institucionalização, pois aumenta sua importância relativa dentro do campo esportivo. Sua relevância sofreu incremento não apenas de maneira absoluta, mas também de maneira relativa. O aumento de sua importância relativa se deve à redução dos investimentos fiscais na área de desporto e lazer.

Gráfico 1: Evolução dos recursos captados da Lei de Incentivo ao Esporte e do esforço fiscal na função “Desporto e Lazer”



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Minas Esportiva Lei de Incentivo ao Esporte e do Portal da Transparência de Minas Gerais.

Notas: O esforço fiscal é o empenho de despesas orçamentárias na função destacada.

Conforme demonstra acima, a captação se aproximou consideravelmente do recurso executado de maneira fiscal. A escassez de recursos fiscais aumenta o protagonismo da LEIE, que vem se consolidando como substituta dos investimentos esportivos de execução direta. Nesse caso, sua influência sobre a comunidade esportiva aumenta, uma vez que os meios de promoção do esporte estão se afunilando a esse mecanismo. Este é o risco associado a este tipo de instrumento. Eles surgem na expectativa de ampliar os recursos para a área e diversificar os repertório de instrumentos de implementação. No entanto, especialmente em períodos de restrição fiscal, eles tendem não a completar ou ampliar o financiamento, mas a substituir o orçamento da área, passando a ser o principal ou único instrumento relevante de efetivação de política. Um instrumento, além disto, em cujo balanço de poder, o setor privado empresarial é particularmente decisivo para a destinação de recursos e seleção das iniciativas efetivamente financiadas, o que manietta a capacidade do Estado em efetivar os objetivos públicos da política setorial.

Isso porque, na falta de alternativas, os agentes ligados ao esporte se tornam cada vez mais suscetíveis às regras institucionais impostas por esse

mecanismo. Portanto, o aumento do seu peso dentro do investimento público em esporte ajuda na institucionalização da LEIE através do aumento da sua importância e capacidade de influência dentro do campo esportivo.

Entretanto, cabe discutir as causas desse processo de substituição dos recursos públicos fiscais para o esporte pelos recursos via dedução da Lei de Incentivo ao Esporte. Nesse caso, a chave para entender a contradição entre a situação fiscal da pasta esportiva e a captação da LEIE está presente no mecanismo de financiamento.

Desde 2014, o Estado de Minas Gerais enfrenta uma grave crise fiscal, apresentando arrecadações insuficientes para o cumprimento de suas despesas. Em 2016, o então governador do estado, Fernando Pimentel, por meio do Decreto 47.101/2016, determinou estado de calamidade financeira. Segundo o próprio Decreto, as razões para tal situação estão presentes no aumento exponencial dos gastos públicos com despesas de pessoal, que cresceram 252,98% entre 2006 e 2016, ao passo que as receitas se elevaram em apenas 137,50%.

A situação financeira do estado afetou a maioria das políticas públicas do governo mineiro, gerando a redução de escala e do escopo de algumas, ou a extinção de outras, a fim de se adequar as despesas às receitas. As políticas públicas de esportes também vêm sofrendo cortes de recursos desde o início da crise financeira, como demonstra o gráfico acima.

Conforme tratado anteriormente, o financiamento dos projetos da LEIE se faz de duas maneiras distintas. A primeira delas se refere ao financiamento via captação direta das entidades executoras de projetos, que buscam recursos na iniciativa privada. Portanto, o financiamento se faz via dedução fiscal para as empresas.

Conforme demonstra Andrew Clem (2012), políticas de dedução fiscal são preferidas pelos agentes políticos para atender grupos de apoio. Essa preferência advém da baixa percepção pública quanto ao ônus social envolvendo os custos desse tipo de política, tendo em vista que eles se apresentam de forma difusa. Pelo outro lado, dado que os benefícios são concentrados, o grupo beneficiado tende a apoiar a manutenção não apenas da dedução, como também a permanência daqueles que na arena política contribuem para a sua preservação – o que acaba tornando benéfico aos governantes a continuidade dessa prática.

Aplicando essa percepção para a questão da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, é possível entender o porquê que, mesmo em um cenário tão adverso, os editais de projetos com captação via patrocínio privado não só resistem aos cortes, como vem aumentando o seus montantes de recursos. A ausência de cortes que a LEIE sofre por apresentar custos difusos está associada ao conceito de “Traceability”, que segundo Clem (2012), seria a capacidade de uma política pública em demonstrar conexões claras entre a sua execução e o seu resultado. Nesse caso, não há uma grande percepção, nem pelos governantes, nem pela opinião pública, dos impactos das deduções de LEIE no déficit público, uma vez que o impacto ao erário público da Lei se faz de forma indireta. Essa crítica é defendida pelo próprio Tribunal de Contas da União, pois segundo Matias et al. (2015), o órgão entende que o modelo de financiamento via dedução fiscal dificulta o controle social e o acompanhamento das políticas públicas.

Por outro lado, a “Traceability” de políticas de execução fiscal, isto é, que dependem diretamente do caixa público, é consideravelmente maior. Isso ocorre porque o impacto financeiro de uma despesa se faz mais visível, o que aumenta o controle sobre políticas que se financiam dessa forma.

Nesse caso, os mecanismos de controle pelo governo em relação ao recurso são efetivamente mais presentes. Se nos editais de projetos com captação própria o controle realizado pela Secretaria de Estado de Fazenda se restringe à garantia do cumprimento do teto de dedução de 0,05% do ICMS do ano anterior, nos editais de execução direta a burocracia estatal possui mecanismos mais complexos de controle, a citar o Plano Plurianual de Ação Governamental e a Lei Orçamentária Anual, ambos de cunho autorizativo; além do Decreto de Programação Orçamentária, que define efetivamente o dispêndio financeiro de cada unidade orçamentária do estado mineiro.

Portanto, **sugere-se que o controle burocrático – e os controles e restrições orçamentários e fiscais - dos recursos públicos possuem mais ênfase pelo lado da despesa, pois a relação entre a execução da política e o impacto fiscal são mais claros.**

Como forma de averiguação desta hipótese, é possível se utilizar dos editais da própria LEIE, mas que possuem execução orçamentária. Como levantado anteriormente, 10% do valor total levantado pelos projetos de patrocínio privado são arrecadados pelo Estado a fim de se financiar projetos com perfil de dificuldade de

captação, a serem selecionados pela Secretaria de Esportes em edital específico. Portanto, esse recurso é disponibilizado por meio de despesa pública, pois ele é efetivamente arrecadado, conforme demonstra o segundo inciso do art. 37 do Decreto Estadual 46.603/2013.

Observando a captação até 2018, que se apresenta no valor de R\$ 62.726.943,70 espera-se que sejam destinados R\$ 6.272.694,37 para projetos com dificuldades de captação. Entretanto, os valores empenhados nos editais de execução orçamentária somam apenas R\$ 2.346.186,07, ou seja, cerca um terço do valor previsto. Entretanto, como ressalta o Conselho Federal de Contabilidade (2009), o empenho é apenas a primeira etapa da despesa, que se configura como o reconhecimento da necessidade de pagamento, não representando necessariamente o aporte fiscal. Portanto, ao se desconsiderar os valores empenhados, mas sem pagamento, a LEIE, em seus editais para projetos com dificuldade de captação, executou apenas R\$ 812.478,10, cerca de 12% do quantitativo previsto.

Portanto, dentro da mesma política, há dois cenários distintos: aqueles projetos em que o financiamento é feito de forma direta, isto é, pela despesa pública, há uma restrição no quantitativo disponibilizado. Os projetos financiados via dedução fiscal são poupados de cortes, tendo uma tendência de crescimento anual. Portanto, a forma de financiamento via dedução se configura como um importante mecanismo institucional para explicar o fortalecimento da LEIE mesmo em um cenário de contingenciamento.

Em suma, entende-se que a institucionalização da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte se fez de diversas forma. A confiança na continuidade da LEIE se baseia na sua presença no ordenamento jurídico e na sua forma de financiamento, que até o momento sofreu pouco controle. O seu reconhecimento pelas entidades esportivas sugere uma continuidade de sua influência dentro da comunidade, que enxerga na Lei uma forma de financiamento de projetos. O desempenho da Lei também contribui para sua institucionalização, tendo em vista o seu resultado satisfatório em relação a captação e subsequente financiamento de projetos esportivos.

Entretanto, essa institucionalização se deu de forma concentrada. Apesar de possuir grande adesão de entidades esportivas, o sucesso de um grupo restrito de entidades é dispare, gerando problemas no perfil dos projetos, que serão tratados a

seguir. Ademais, a adesão por parte dos patrocinadores é restrita e sensivelmente concentrada, o que coloca em xeque o papel descentralizador da LEIE.

## 4 A DISTRIBUIÇÃO, AS CONDIÇÕES E O PERFIL DA LEIE

Segundo a teoria novo institucionalista, a performance institucional é dependente não apenas do arranjo institucional, mas também das condições em que ele se insere. Nesse caso, **em contextos diferentes, um mesmo arranjo institucional pode ofertar resultados distintos**. Nesse sentido, avaliar a LEIE quanto ao cumprimento de seus objetivos significa, sobretudo, verificar como seus mecanismos interagem com as distintas realidades e capacidades presentes no Estado.

Evidentemente, o capítulo anterior, ao demonstrar a concentração presente nos apoiadores, revela que a LEIE apresenta, de certa forma, semelhanças estruturais com as principais Leis de Incentivo presente no país e no estado, uma vez que também apresentam tal concentração. Nesse caso, avalia-se se essa concentração encontrada nas diversas Leis de Incentivo produzem os mesmos efeitos no caso do mecanismo voltado ao desporto e lazer mineiro.

Essa preocupação se baseia na distribuição de poderes gerada por essa concentração. Num cenário em que poucas empresas financiam a política, o grau de dependência em relação às preferências do apoiador se torna maior. Em paralelo, num cenário de diversificação dos patrocinadores, há uma distribuição maior de poder, propiciando maior autonomia aos executores de projetos, pois a capacidade de exigência do apoiador se tornaria limitada, tendo em vista a eminência de ser substituído por outro apoiador. Portanto, considerando a distribuição desigual de poder presente na LEIE, quais são os possíveis efeitos distributivos que podem ocorrer na alocação?

### 4.1 Efeitos distributivos nas dimensões esportivas

Uma primeira hipótese envolve a concentração de recursos em dimensões esportivas com maior visibilidade mercadológica. As dimensões esportivas são as formas como o esporte se manifesta, ou seja, o seu direcionamento social. A Lei de Incentivo ao Esporte apresenta a definição de cada dimensão na Lei 20.824/2013 e no Decreto 46.308/2013. O quadro adiante apresenta as definições:

Quadro 1: Definição das dimensões esportivas pela Lei 20.824/2013:

Dimensão	Caracterização presente em lei
Desporto educacional	Direcionado para a prática desportiva como atividade extracurricular, com a finalidade de complementar as atividades escolares e promover o desenvolvimento integral do indivíduo, evitando-se a seletividade e a hipercompetitividade de seus participantes;
Desporto de lazer	Direcionado para o atendimento à população na prática voluntária de qualquer modalidade esportiva, de recreação ou lazer, visando à ocupação do tempo livre e à melhoria da qualidade de vida, da saúde e da educação do cidadão;
Desporto de formação	Direcionado para o desenvolvimento da motricidade básica geral e para a iniciação esportiva de crianças e adolescentes, por meio de atividades desportivas direcionadas, praticadas com orientação técnico-pedagógica;
Desporto de rendimento	Direcionado para a especialização e o rendimento esportivo, com orientação técnico-pedagógica, para atendimento a equipes ou atletas de qualquer idade filiados a entidades associativas de modalidades esportivas, visando ao aprimoramento técnico e à prática esportiva de alto nível;
Desenvolvimento científico e tecnológico	Direcionado para o desenvolvimento ou aperfeiçoamento de tecnologia aplicada à prática desportiva, para a formação e treinamento de recursos humanos para o desporto e para o financiamento de publicações literárias e científicas sobre o esporte;
Desporto social	Direcionado para o atendimento social por meio do esporte, com recursos específicos para esse fim, e realizado em comunidades de baixa renda, visando a promover a inclusão social.

Fonte: Elaboração Própria com base nas informações presentes da Lei 20.824/2013.

As manifestações listadas apresentam características que as convergem e divergem entre si. A dimensão do desporto social, a exemplo, se assemelha consideravelmente com a dimensão do desporto do lazer, com a diferença fundamental quanto aos objetivos, tendo em vista que a dimensão social

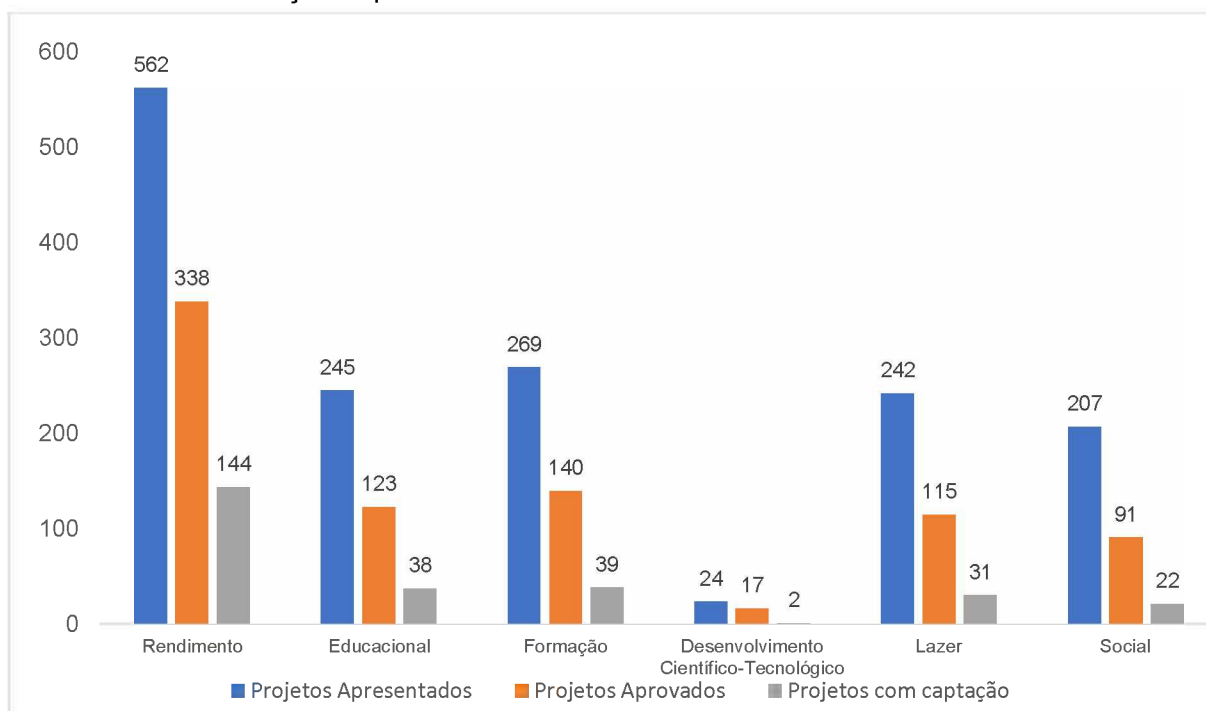
visa ao impacto social significativo em uma realidade objetiva, ou seja, a oferta direta de um direito a um público dele excluído, enquanto a dimensão do lazer visa à recreação, sem necessariamente transformar a realidade local. Assim, uma mesma atividade pode pertencer ao desporto de lazer ou desporto social, a depender das condições da população beneficiada pelo projeto em que a atividade se insere.

Quanto ao desporto educacional, este se assemelha com o desporto de formação, uma vez que a manifestação do esporte pela via educacional também possui grande relevância no desenvolvimento psicomotor por meio da atividade física (TUBINO, 2011).

O desporto de formação, por sua vez, também se assemelha com o desporto de rendimento, uma vez que um de seus objetivos é a formação de novos atletas que no futuro pertencerão a categorias profissionalizadas. Por fim, o desenvolvimento científico-tecnológico tem como característica a correlação com todas as áreas, pois não é uma manifestação esportiva por si só, uma vez que seu foco é o aprimoramento da ciência do esporte como um todo.

Traçado o paralelo entre as manifestações esportivas, é possível analisar os dados agregados da Lei de Incentivo. Uma primeira investigação deve ser realizada ao número de projetos apresentados, bem como o de projetos aprovados e com captação. Os projetos considerados aprovados são aqueles passaram pelo crivo técnico do comitê deliberativo e do corpo técnico da Secretaria, ou seja, aqueles considerados aptos a executar o projeto e captar o recurso. Os projetos com captação são apenas aqueles com execução encerrada ou em execução, ou seja, projetos aprovados, mas que ainda estão em captação, com prazo de captação vencido ou com desistência de captação, foram excluídos. O gráfico adiante representa os valores agregados dessas categorias, divididos por dimensão esportiva.

Gráfico 2: Número agregado de projetos pleiteados, aprovados e com captação por manifestação esportiva na LEIE entre 2014 e 2018.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados públicos da Lei de Incentivo ao Esporte. Acesso aos dados em 27 de agosto de 2019.

Conforme demonstram os dados, a dimensão esportiva de rendimento se sobressai. Em relação à capacidade de pleito, algumas hipóteses podem explicar o sucesso do esporte de alto rendimento em vocalizar demanda. No geral, entidades de alto rendimento buscam o financiamento de seus projetos independentes na iniciativa privada, ou seja, apresentam um vínculo prévio com os possíveis apoiadores. Esse vínculo desenvolve uma expectativa positiva em relação à capacidade de financiamento, o que se manifesta como incentivo às entidades para participar dos editais, tendo em vista a alta probabilidade de reestabelecer os vínculos já criados com a iniciativa privada, mas dessa vez por intermédio da Lei de Incentivo.

Por outro lado, a manifestação com menor capacidade de pleito é a científica. Uma possível conjectura explicativa seria a trajetória de financiamento desse tipo de dimensão. Em geral, essa dimensão é composta por seminários, fóruns, congressos e encontros acadêmicos e profissionais. Dado o seu valor para a ciência e tecnologia, essa dimensão tende a procurar financiamento em agências públicas de fomento na área científica e profissional, tal como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq; o Instituto Nacional de

Pesquisa e Tecnologia – INCT; a Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, entre outras. Em contraposição, as Leis Incentivo de ao Esporte não fazem parte da trajetória de financiamento das entidades voltadas para a academia.

Um exemplo disso é a Lei Federal de Incentivo ao Esporte. O Decreto nº 6.180/2007, que entre outras providências, define quais dimensões do desporto podem ser contempladas com o financiamento do mecanismo, não inclui no escopo da Lei a possibilidade de financiamento da ciência do esporte. Considerando uma perspectiva cultural de instituições, o fato de a maior Lei de Incentivo ao Esporte do país não incluir a possibilidade de financiamento da dimensão técnico-científico contribui para que os agentes do campo acadêmico não enxerguem as leis de incentivo ao desporto como possíveis mecanismos de financiamento. Em outras palavras, a exclusão da possibilidade de financiamento em outras leis de incentivo constrói nos agentes da área acadêmica um protocolo cognitivo que negligencia a LEIE como forma de fomento à ciência do esporte.

Além disso, pode-se considerar a possibilidade de assimetria de informação. Como não há no horizonte de expectativas da área acadêmica a possibilidade de financiamento de seus projetos via lei de incentivo, também não há uma busca sistemática de informações que levem à descoberta dos editais da LEIE. Por outro lado, como as leis de incentivos são cotidianamente presentes na realidade das entidades esportivas de alto rendimento, o conhecimento sobre a LEIE é significativamente maior.

Por fim, pode-se argumentar que o baixo pleito da área acadêmica se deve à baixa expectativa de financiamento. Tendo em vista que apenas 8% dos projetos da manifestação científico-tecnológica consegue captar recursos, há um reforço para que a comunidade não apresente projetos, dada as expectativas desfavoráveis. O impacto da expectativa pode ser observado a tabela seguinte, que demonstra a evolução do número de projetos na área apresentados, bem como aqueles com captação.

Tabela 3: Evolução do pleito e da captação de projetos da dimensão técnico-científica nos editais da LEIE.

<b>Ano</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>Pleito</b>	10	6	4	2	2
<b>Sucesso na captação</b>	2	0	0	0	0

Fonte: elaboração própria com base no dados da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais.

Como é possível observar, na medida em que não há sucesso na captação, o número de projetos apresentados decresce. Nesse caso, a interação dos agentes com a Lei de Incentivo possivelmente induziu um comportamento de abandono da LEIE pela área técnico-profissional.

Em relação à aprovação dos projetos, as dimensões que possuem maior sucesso percentual são as de desenvolvimento tecnológico-científico e rendimento, com índices de 70,83% e 60,14%, respectivamente. Esse resultado pode se basear em dois argumentos: na capacidade técnica de apresentar projetos e no prestígio dos proponentes.

Em relação à capacidade técnica, esta característica se refere ao potencial dos proponentes pertencente às referidas dimensões em produzir projetos para a Lei de Incentivo com um alto nível técnico, de forma a atender os requisitos dos editais do mecanismo.

Nesse sentido, as entidades que promovem o esporte de alto rendimento têm atuação profissionalizada e corpo técnico qualificado. Isso significa que o escopo de profissionais presente nessas organizações possui o instrumental e os recursos necessários para a elaboração de projetos com qualificação suficiente para atender às expectativas do Comitê Deliberativo e do Corpo Técnico da Secretaria no que se refere aos requisitos para aprovação dos projetos.

Se os recursos disponíveis são decisivos na qualidade técnica dos projetos do desporto de alto rendimento, para os projetos de manifestação técnico-científica, a natureza da atividade dos seus propositores é fundamental. Isso porque a comunidade acadêmica tende a possuir grande repertório técnico, dada suas competências ligadas à produção de projetos e pesquisas, ainda que não sejam ligados às leis de incentivo. Em suma, a trajetória acadêmica favorece os propositores de projetos técnico-profissionais no que tange à aprovação.

A segunda hipótese estaria ligada ao reconhecimento do Setor. Nesse caso, os critérios de aprovação não estariam ligados a padrões objetivos de avaliação, mas sim à percepção dos avaliadores quanto aos projetos e aos propositores. Nesse caso, o que importaria para a aprovação não seria a materialidade da proposta, mas a linguagem utilizada para expor o projeto, bem como o prestígio em torno do seus propositores. Quanto ao papel da linguagem no reconhecimento da atividade acadêmica, Roncarati (2008) expõe que

A outorga de prestígio é afetada pelo grau de influência de agências emblematicamente simbólicas e institucionalizadas, tais como a norma acadêmica, a correção gramatical, a adequação pragmático-lingüística dos enunciados às situações comunicativas e a aceitabilidade sintático-semântica (RONCARATI, 2008, pg. 47).

Nesse caso, as entidades acadêmicas teriam grande prestígio social, dado ao fato de se utilizarem de uma linguagem própria especialmente reconhecida como adequada. Cabe ressaltar que a avaliação dos projetos pelo reconhecimento social não seria proposital – ao contrário, ela seria fruto de um reforço simbólico que atuaria de forma subconsciente. Nesse sentido, o prestígio funcionaria como uma crença autorrealizável: os agentes avaliadores, por acreditarem que os projetos acadêmicos possuem maior capacidade de serem aprovados, acabam por aprová-los.

Entretanto, para verificar a atuação do prestígio e avaliar se ele realmente tem impacto na avaliação realizada pelo Corpo Técnico e pelo Comitê Avaliador da LEIE, seria necessário um estudo mais completo da atuação desses dois grupos, de modo a observar laudos, realizar entrevistas com os membros constituintes etc. Portanto, sugere-se que trabalhos posteriores possam realizar esse acompanhamento da ação dos órgãos avaliadores a fim de sopesar o papel do reconhecimento social na aprovação de projetos.

Ainda em relação à aprovação das propostas, destaca-se que o pior desempenho na LEIE se refere à dimensão social, com apenas 43% de aprovação. Sua baixa aprovação não se manifesta apenas percentualmente, mas também em números absolutos, tendo em vista que é a segunda manifestação com menos projetos aprovados, com apenas 91.

As demais dimensões do esporte podem possuir ações que reparam desigualdades no acesso a direitos, mas a dimensão social é a única que é focalizada a atender um público que tem por característica a vulnerabilidade social.

Portanto, a baixa aprovação dessa manifestação significa também uma reprodução de desigualdade no que tange ao acesso a direitos. Além disso, o impacto social da LEIE também é restringido, pois a manifestação que se propõe a alterar a realidade social possui desempenho insuficiente.

Uma explicação bastante provável para o insucesso na aprovação da dimensão social seria a indisponibilidade de recursos. Os principais propositores dessa políticas, que em geral são pequenas associações e prefeituras, não possuem recursos humano, técnico e financeiro para produzirem projetos com a devida qualificação. A LEIE, por meio do Decreto nº 46.308, prevê um mecanismo de correção dos problemas envolvendo qualificação, presente no art. 13, parágrafo único, em seu primeiro inciso:

[...] Parágrafo único – Será permitida a utilização de até 10% (dez por cento) dos recursos do apoio financeiro, para pagamento a terceiro, desde que este realize, cumulativamente:  
I – auxílio na elaboração de projeto esportivo; [...] (MINAS GERAIS, 2013, art. 13)

A proposta do mecanismo é corrigir a disparidade técnica entre os agentes por meio da possibilidade de busca de parceiros no auxílio da elaboração da proposta, sendo os custos bancados de forma pública, por meio da dedução. Portanto, isso seria um incentivo aos proponentes de projetos que não possuem qualificação suficiente para realizar uma proposta com capacidade de aprovação, tal como as já citadas prefeituras e pequenas associações propositoras de projetos da manifestação desportiva de cunho social, dentre outros.

Entretanto, este mecanismo se configura como um instrumento de **indução seletiva, que acaba tendo um efeito regressivo**. Isso porque o mecanismo seria utilizado pelo grupo de propositores que possuem recursos suficientes para abarcar com as despesas mesmo se não houver patrocínio. Um outro grupo que poderia se utilizar desse mecanismo são daqueles propositores, que apesar de não conseguir abarcar com os custos de se terceirizar a elaboração da proposta, tem a garantia de patrocínio, logo, não devem lidar com os riscos da não aprovação.

Aqueles que não possuem recursos para absorver os custos ou não possuem garantia de patrocínio, são desencorajados a se utilizar dessa possibilidade de pagamento de terceiros via captação. Como será exposto adiante, o fraco desempenho da dimensão social quanto à captação e o baixo poder

econômico das entidades propositoras demonstram que, no geral, essas entidades tendem a não se utilizar desse mecanismo.

#### **4.1.1 Desenho institucional e o domínio da lógica de mercado na determinação da captação**

A aprovação de um projeto é um passo preliminar para o êxito da proposição. A aprovação habilita o proponente a buscar um patrocinador para sua iniciativa, mas não significa qualquer garantia de financiamento. Serão os agentes privados que decidirão se, quantos e quais projetos, dentre os aprovados, serão efetivamente apoiados. Em relação à captação, os projetos com maior sucesso, de forma díspar, são aqueles da manifestação do esporte de rendimento. Entre os projetos aprovados, 42% dos projetos já possuíam captação, ou seja, estavam em execução ou foram executados. Esse percentual pode ser ainda maior, caso os projetos em processo de captação no momento de elaboração dessa monografia consigam ser patrocinados.

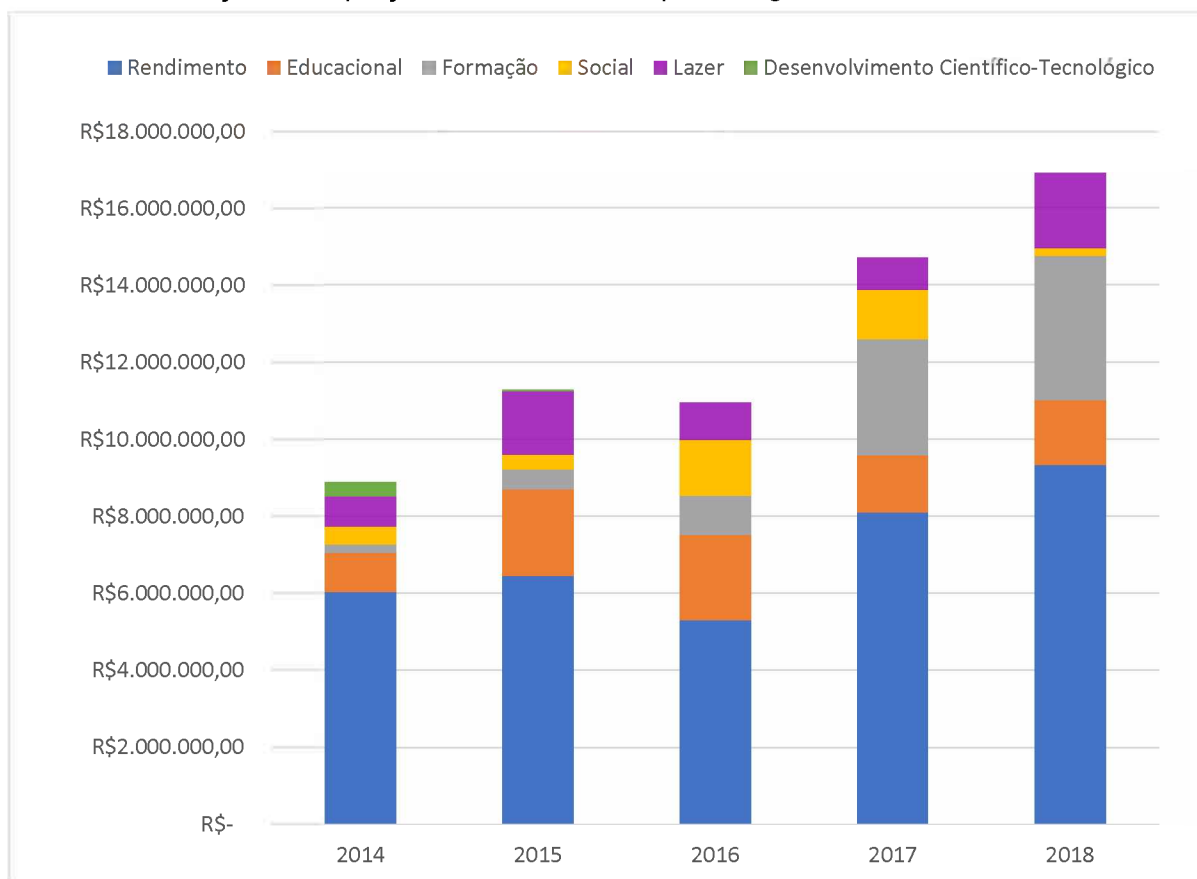
O motivo do sucesso da captação dos projetos do desporto de rendimento está ligado ao potencial mercadológico dessa manifestação. O esporte de alto rendimento é materializado por meio de competições e eventos voltados ao público geral, com grande visibilidade nos espaços midiáticos, além do público presencial que frequenta os espaços em que as competições e os eventos são realizados, tal como estádios, arenas, ginásios etc. O efeito disso é o aumento do interesse dos patrocinadores via LEIE em financiar esse tipo de projeto, pois eles apresentam maior potencial de divulgação da marca do apoiador.

Como já apresentado acima, o desempenho da dimensão do desporto de desenvolvimento científico-tecnológico é consideravelmente baixo. Entre os projetos com aprovação, apenas 11% conseguem financiamento, sendo o mais baixo em termos relativos e absolutos, com apenas 2 projetos financiados via LEIE.

Uma hipótese para o fracasso dessa manifestação no que se refere à captação seria o baixo alcance dos projetos no público geral. Os cursos, simpósios, palestras e congressos dessa manifestação são voltados a um público restrito, que seriam os próprios participantes do evento. Como efeito, há um baixo interesse dos patrocinadores em financiar esse tipo de projeto, uma vez que há baixa exposição da marca.

Como foi possível observar, a aprovação e captação de projetos se faz de forma díspar, sendo o desporto de alto rendimento como maior sucesso. Para verificar se esse sucesso no pleito representa concentração na captação de recursos, o gráfico a seguir foi elaborado.

Gráfico 3: Evolução da captação da LEIE dividida por categoria.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Lei de Incentivo ao Esporte.

Conforme apresentado acima, há um predomínio considerável da manifestação de rendimento no que se refere ao montante captado. Com exceção do ano de 2016, em que a manifestação monopolizou 48% dos recursos, nos demais anos o índice de captação superou 55% do total. Isso confirma a hipótese inicial desse subcapítulo, que levantava a possibilidade de controle dos recursos pela manifestação de cunho competitivo e profissional, dada a visibilidade desse setor na mídia e atenção do público e subsequente retorno para os patrocinadores.

Cabe ressaltar também o aumento significativo em valores absolutos e relativos do desporto de formação, que saltou de R\$ 209.279,02 (cerca de 2% do total) para R\$ 3.749.127,83 (22% do total). Uma hipótese compartilhada pelo principal gestor da Lei de Incentivo envolve o Edital de Seleção dos Projetos

Esportivos 2016/1. Nesse edital, houve um aumento do limite de remuneração dos projetos de manifestações de rendimento e formação para os coordenadores do projeto. As diferenças de remuneração estão disponíveis adiante.

Figura 2: Remuneração dos coordenadores do Edital 2016/1 da Lei de Incentivo ao Esporte.

Nº	Profissional <sup>1</sup>	Valor hora trabalhada <sup>2</sup>	Remuneração bruta 20 h	Remuneração bruta 30 h	Remuneração bruta 40 h
1	COORDENADOR DE PROJETOS DE FORMAÇÃO OU RENDIMENTO	24,98	2.248,39	3.372,59	4.496,78
2	COORDENADOR DE PROJETOS EDUCACIONAIS, SOCIAIS, LAZER OU DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO	19,96	1.796,20	2.694,30	3.592,40

Fonte: Edital 2016/1 de Projetos Esportivos da Lei de Incentivo ao Esporte / Secretaria de Esportes de Minas Gerais.

Conforme demonstrado, a remuneração privilegia as duas manifestações supracitadas em relação às demais, tendo em vista a remuneração por volta de 25% maior. Conforme o próprio edital, a diferença de remuneração provém de uma pesquisa de mercado. Numa perspectiva calculadora, a remuneração superior do coordenador de projeto de formação induziu a apresentação de novos projetos de formação, o que explica o salto da captação entre 2016 e 2017 (os editais de 2016 começaram a captar no ano seguinte). O corpo técnico da Secretaria de Esportes acredita que, dado a linha tênue entre as manifestações do desporto social, educacional e de formação, muitos projetos de categorias com menor remuneração para os coordenadores adaptaram seus projetos para que eles se encaixassem na categoria de desporto de formação.

Nos editais seguintes, os valores de remuneração foram padronizados, a fim de impedir um efeito perverso de aumento da concentração da LEIE em projetos de rendimento. Entretanto, mesmo com o fim da diferença salarial entre os coordenadores, o aumento impulsionando a dimensão desportiva de formação se consolidou, tendo em vista os valores presentes em 2018. Uma possível explicação para a consolidação dessa manifestação é a continuidade de parte dos projetos realizados nos anos anteriores. Conforme expõe Pierson (2000), uma vez que os atores iniciaram uma trajetória devido a um favorecimento institucional, essa vantagem funcionaria como um reforço à continuidade, mesmo após o fim do favorecimento, tendo em vista a fossilização do comportamento.

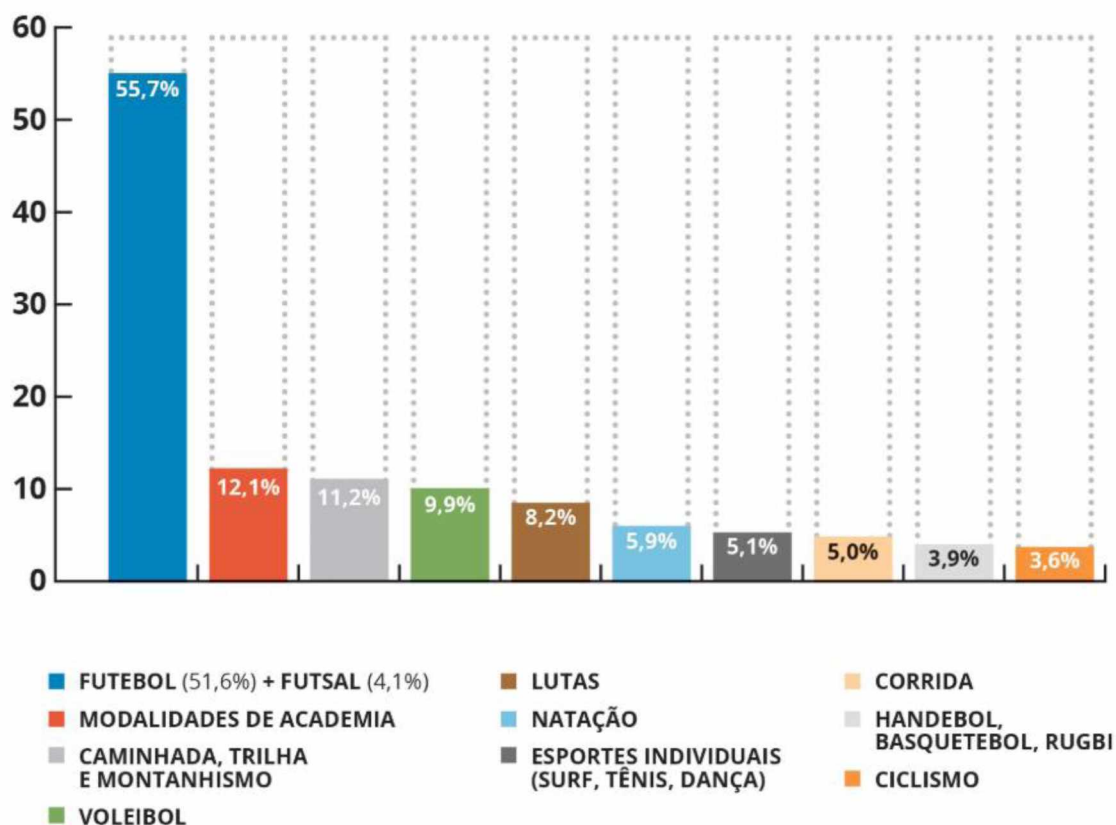
Entre as seis manifestações, apenas duas reduziram sua captação se comparado o último ao primeiro ano, sendo as dimensões de desporto social e desenvolvimento científico-tecnológico. Esta última obteve captação apenas no primeiro e no segundo ano, sendo que a captação presente no ano de 2015 foi insuficiente para executar o projeto que era endereçado.

Portanto, os resultados apresentados quanto ao número de projetos com captação correspondem à distribuição de recurso. Em primeiro lugar, destaque o sucesso da dimensão de alto rendimento, que conforme esperado, alcançou uma ampla hegemonia na captação. No espectro oposto, a dimensão social, fundamental para a correção de distorções envolvendo o acesso ao direito do esporte, apresenta desempenho pouco expressivo, gerando um questionamento em relação a qual segmento social o mecanismo favorece, tendo em vista que a manifestação direcionada ao mais pobres detém pouca relevância.

#### **4.2 Efeitos distributivos nas modalidades esportivas**

As modalidades esportivas são as formas de execução e prática do esporte de acordo com um conjunto de regras e características que as definem. Segundo o Diagnóstico Nacional do Esporte, realizado pelo Ministério do Esporte, em 2013, o futebol se configura como a modalidade esportiva mais praticada no país, conforme infográfico adiante.

Figura 3: Esportes praticados no Brasil em 2013.



Fonte: Brasil (2018).

Nesse cenário, esperava-se que a LEIE concentrasse recursos da modalidade futebolística, tendo em vista a popularidade do esporte, bem como seu alcance midiático, no que se refere à sua prática profissional. Segundo o instituto de medição esportiva Ibope Repucom<sup>3</sup>, o futebol foi o esporte com maior visibilidade midiática do país em 2015, com mais 9,5 mil horas de exposição, sendo que o voleibol, o basquete e o tênis somados apresentam apenas 25% desse valor. Nas redes sociais, a Confederação Brasileira de Futebol – CBF, entidade responsável pelo futebol profissionalizado do país, apresentou em 2018 cerca de 23 milhões de fãs engajados em suas mídias, seguida pela Confederação Brasileira de Voleibol – CBV, com 1,1 milhão de fãs.

Concentrar os recursos da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte corresponderia a uma reprodução da atual concentração de recursos já existente em

<sup>3</sup> Dados presentes no infográfico “Os esportes que dominam a TV”, de 30 de setembro de 2014. Disponível em: < <http://www.iboperepucom.com/br/infograficos/os-esportes-que-dominam-a-tv/>>.

nível nacional. Segundo o jornalista esportivo Rodrigo Campelo<sup>4</sup>, em 2015, num total de 900 milhões de faturamento entre todas as federações esportivas, a CBF obteve 518 milhões de reais de faturamento, seguida pela CBV, com 107 milhões, sendo que em ambas confederações, a maior do parte do recurso tem origem pública, por meio de patrocínio estatal.

Para evitar a reprodução de tal cenário, o formuladores da LEIE incluíram no Decreto 43.308/2013 um meio de proibição do financiamento via o mecanismo de projetos em torno do futebol profissionalizado. No artigo 11 da norma citada, veda-se o esporte profissionalizado, seguindo os termos da Lei 9.615 de 24 de março de 1998, a Lei Pelé.

A Lei Pelé, por sua vez, ao tratar do desporto de rendimento, elucida sobre a questão da prática profissional do esporte, em seu terceiro artigo:

§ 1º O desporto de rendimento pode ser organizado e praticado:

I - de modo profissional, caracterizado pela remuneração pactuada em contrato formal de trabalho entre o atleta e a entidade de prática desportiva;

II - de modo não-profissional, identificado pela liberdade de prática e pela inexistência de contrato de trabalho, sendo permitido o recebimento de incentivos materiais e de patrocínio (BRASIL, 1998).

Segundo Pires (2006), anteriormente, o entendimento jurídico sobre a questão do atleta profissional apresentada na Lei Pelé seria referente apenas aos atletas do futebol, mas ao longo do tempo o entendimento jurídico se alterou, de modo a considerar a regulamentação presente na Lei 9.615/98 válida para os esportistas de todas as modalidades.

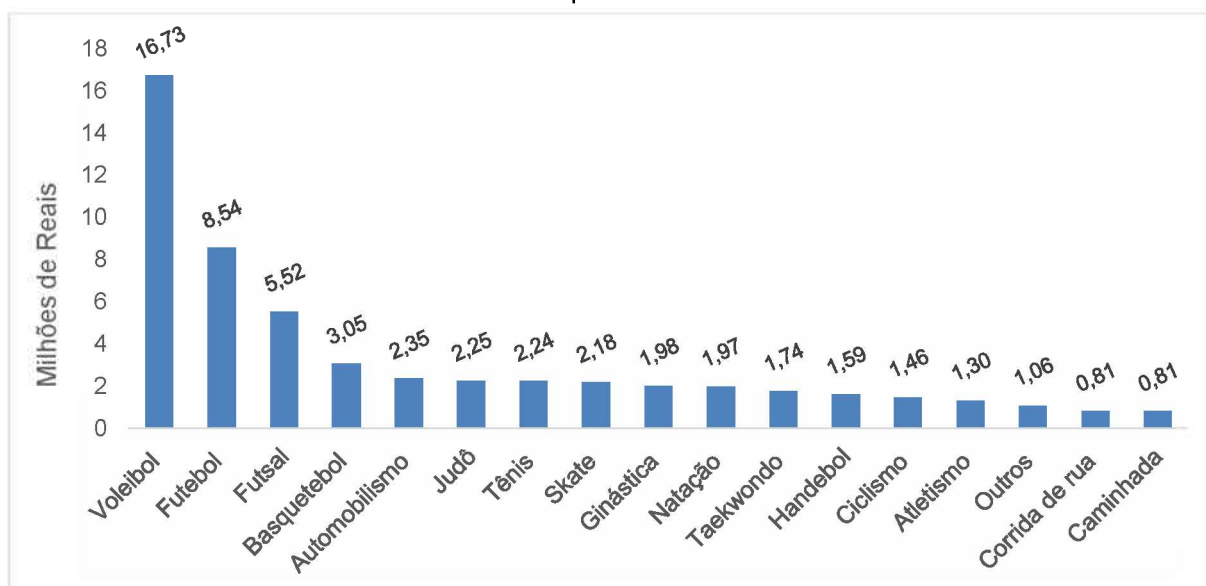
Mesmo com a ampliação do abrangência da lei, entre as principais atividades esportivas do país, apenas o futebol de alto rendimento funciona aos moldes do conceito de profissionalização. Entre as principais modalidades esportivas do país, é comum a prática de vínculo via contrato de prestação de serviço, e não por meio de um contrato de trabalho. Como a Lei Pelé cita a exigência de contrato formal de trabalho, os atletas de outras modalidades exercem de forma efetiva o esporte profissional, mas são classificados como não profissionais pela Lei.

---

<sup>4</sup> Informação presente no artigo "O país do Futebol: CBF concentra 57% dos recursos olímpicos do Brasil." Revista Época. 23/06/2016. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/vida/esporte/noticia/2016/06/o-pais-do-futebol-cbf-concentra-57-de-todo-o-dinheiro-olimpico-no-brasil.html>>.

Portanto, ao impedir o esporte profissionalizado, a LEIE veda apenas a modalidade futebolística. Com essa proibição, espera-se que o futebol ceda espaço a outras modalidades com grande visibilidade midiática, a destacar o voleibol, que devido ao sucesso internacional e ao alto nível técnico apresentado nacionalmente, possui muitas horas de exposição na mídia (BETTI, 1999; MAZZEI ET. AL, 2014; SANTANA, 2018). Para verificar a distribuição dos recursos segundo a modalidade, o gráfico a seguir foi elaborado.

Gráfico 4: Valor agregado de captação de projetos das principais modalidades presentes na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte entre 2014 e 2018.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte.

O gráfico 4 evidencia que a principal modalidade do mecanismo é justamente o voleibol. Nesse sentido, cerca de 75% de todo o recurso da modalidade é destinado ao esporte de rendimento, indicando uma concentração do mecanismo em áreas com visibilidade midiática. No período entre 2014 e 2018, a Federação Mineira de Vôlei, o Minas Tênis Clube e o Clube Esporte Mackenzie captaram 6 milhões de reais para o vôlei de alto rendimento, sendo que as três instituições estão diretamente ligadas ao circuito de elite do voleibol nacional. É importante ressaltar que o Mundial de Vôlei, que será realizado em dezembro de 2019, em Betim, conta com recursos da Lei de Incentivo ao Esportes, demonstrando que a barreira profissional, imposta pelo Decreto de Regulamentação do mecanismo, não possui efeitos práticos em outras categoria para além do futebol.

O futebol, por sinal, mesmo sofrendo a influência dos mecanismos de desconcentração da LEIE, ainda assim consegue o segundo maior valor de captação, cerca de oito milhões e meio de reais. Analisando individualmente as propostas com captação, percebe-se que na ausência do futebol profissional, o financiamento de categorias de base dos clubes mineiros se faz como o grande responsável por esse valor. O financiamento de categorias de base diminui o potencial de democratização do mecanismo, tendo em vista que a formação de novos atletas profissionais exige seletividade dos beneficiários, uma vez que estes atletas são filtrados pelo seu talento.

Em relação ao Futsal, infere-se que seu bom nível de captação se deve à sua similaridade com o Futebol. A simetria entre as modalidades é tamanha que o Diagnóstico Nacional do Esporte unifica as modalidades em suas análises. A confluência entre as modalidades no que tange ao valor social, bem como às regras e às capacidades motoras exigidas em cada uma, leva Cavichioli et. al (2011) a analisar as categorias de base de futsal como formadoras de atletas de futebol. Nesse sentido, ao se observar os projetos financiados na modalidade de futsal, percebe-se forte presença da formação de atletas, sendo cerca de 40% dos recursos da modalidade dedicados exclusivamente a esse fim. Entre os principais captadores, destaca-se novamente o Minas Tênis Clube, que conseguiu captar 1,2 milhão de reais para a formação de novos atletas da área do futsal.

No geral, a popularidade da categoria possui menor relevância para a captação se comparada ao fator visibilidade. Em comparação entre os principais esportes praticados no Brasil, presente na figura 2, e os principais esportes financiados, expostos no gráfico 4, percebem-se diversas assimetrias. Esportes como corrida de rua e modalidades de academia, amplamente praticados no Brasil, não compõem o quadro de principais modalidades financiadas. Em contraposição, o automobilismo, que não possui grande número de participantes pelo país, é a quinta modalidade mais financiada.

Portanto, é possível argumentar que as principais modalidades financiadas pela Lei de Incentivo ao Esporte se sobressaem dados critérios de exposição do projeto envolvido. Esse processo se faz como consequência natural do mecanismo, uma vez que os projetos esportivos apoiados estão inseridos dentro da estratégia de marketing das empresas – logo, os patrocinadores de projetos buscam

financiar aqueles que proporcionem maior repercussão e, com isso, maior retorno de imagem.

Nesse sentido, essas modalidades ajudam a concentrar os recursos e a diminuir a democratização quanto ao acesso ao recurso público destinado ao esporte, pois este está massivamente presente em categorias profissionais e de formação de atletas profissionais, ou em categorias com poucos participantes, como o automobilismo, que possui grandes barreiras para a entrada de novos atletas (ELIAS, 2007).

Betti (1997), ao tratar do esporte moderno, sugere que este possui sua estrutura de funcionamento engendrada para o espectador, e não para o praticante. Ao verificar a forma como a LEIE distribui seus recursos, dedicando parte considerável ao esporte de elite, entende-se que o fenômeno de espetacularização do esporte tem ocorrido com o mecanismo. O funcionamento da política pública parece focalizar em projetos que atraem a atenção de espectadores, e não em projetos que atendem a demandas sociais latentes – nesse caso, a busca por visibilidade supera a busca pela ampliação da cidadania da população. Conforme discutido no referencial teórico desta monografia, este resultado era esperado para políticas de incentivo.

#### **4.2.1 Os tipos de modalidades esportivas e o não acesso ao esporte paraolímpico.**

A análise das modalidades esportivas pode ser realizada de maneira agregada por outros critérios. Nesse caso, opta-se por segregar as categorias por tipo de modalidade, sendo elas Olímpica, Não Olímpica, Paraolímpica e Não Olímpica dedicada a pessoas com deficiência.

Nesse sentido, o predomínio – previsível – é das categorias olímpicas. Com exceção do futsal e do automobilismo, as principais categorias esportivas listadas no gráfico 4 estão presentes nos jogos olímpicos. A distribuição está disponível na tabela a seguir.

Tabela 4: Distribuição da captação de recursos pelo tipo de modalidade.

<b>Tipo de modalidade</b>	Olímpica	Não Olímpica	Paralímpica	Não Olímpica PCD
<b>Percentual dos recursos captados</b>	76,22%	22,30%	1,35%	0,12%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Lei de Incentivo ao Esporte.

De acordo com dados do Registro Anual de Informações Sociais, Minas Gerais conta com uma população de aproximadamente 950 mil pessoas portadoras de deficiência, o que corresponde em cerca de 4,5% da população total do estado. Considerando que apenas 1,47% dos recursos da Lei Estadual Incentivo ao Esporte está voltado a esse perfil, entende-se que o grupo está sub representado.

Strijker e Frasson (2003) defendem que o paradesporto é um importante instrumento para a inclusão social, para a educação, para a saúde física e para a saúde mental da pessoa portadora de deficiência física – entretanto, no geral, as políticas da pasta esportiva no Brasil tendem a negligenciar o potencial do esporte na vida das pessoas pertencentes a esse grupo.

Adicionalmente, cabe destacar que, do recurso captados em prol das categorias destinadas às pessoas com deficiência, 91% do valor está alocado em modalidades adaptadas. As modalidades adaptadas são aquelas surgem a partir de adequações de modalidades desportivas, como por exemplo o futebol de sete<sup>5</sup>, que se configura como uma modalidade paradesportiva para a prática de pessoas com deficiência visual adaptada do futebol. As modalidades exclusivas, por outro lado, não possuem correspondência com outras modalidades.

Modalidades exclusivas do paradesporto, como o goalball, não obtiveram sucesso na captação de recursos entre 2014 e 2018, mesmo apresentando pleito de R\$ 433.366,56. Segundo Marques et al. (2014), as modalidades exclusivas do paradesporto possuem menor receptividade do público, pois a falta de um paralelo às modalidades tradicionais causa estranhamento àqueles não habituados com a prática – como efeito, há menos exposição dessas categorias na mídia. Portanto, compreende-se que o fraco desempenho das modalidades exclusivas do paradesporto pode ser resultado do desinteresse dos patrocinadores da LEIE em

<sup>5</sup> O futebol de sete é uma modalidade paraolímpica dedicada à portadores de paralisia cerebral. As regras, semelhantes às da Federação Internacional de Futebol (FIFA), mas com adaptações da Associação Internacional de Esporte e Recreação para Paralisados Cerebrais (CP-ISRA), são diferente ao futebol tradicional no que tange ao número de jogadores e às regras de impedimento.

financiar projetos com baixa adesão de público, e conseqüentemente baixa exposição da marca. Nesse sentido, o resultado demonstra que até mesmo dentro do paradesporto os mecanismos mercadológicos estão presentes.

## 5 CAPILARIDADE DA LEIE NO ESTADO MINEIRO

Avaliar a capilaridade do mecanismo no Estado, significa, sobretudo, verificar se a política pública é capaz de alcançar as diversas regiões do estado. Além disso, é fundamental verificar qual o perfil da população onde a política se faz presente, para verificar se o instrumento é capaz de democratizar o acesso a direitos. Tendo em vista a natureza do dispositivo e a força atribuída aos apoiadores, a expectativa é de concentração dos recursos onde o marketing esportivo se concentra, ou seja, nos grandes centros econômicos do estado.

Conforme destacado na parte introdutória dessa monografia, o modelo de regionalização adotado nesse trabalho divide as regiões do estado em Territórios de Desenvolvimento. Segundo o Decreto 46774/2015, os Territórios de Desenvolvimento

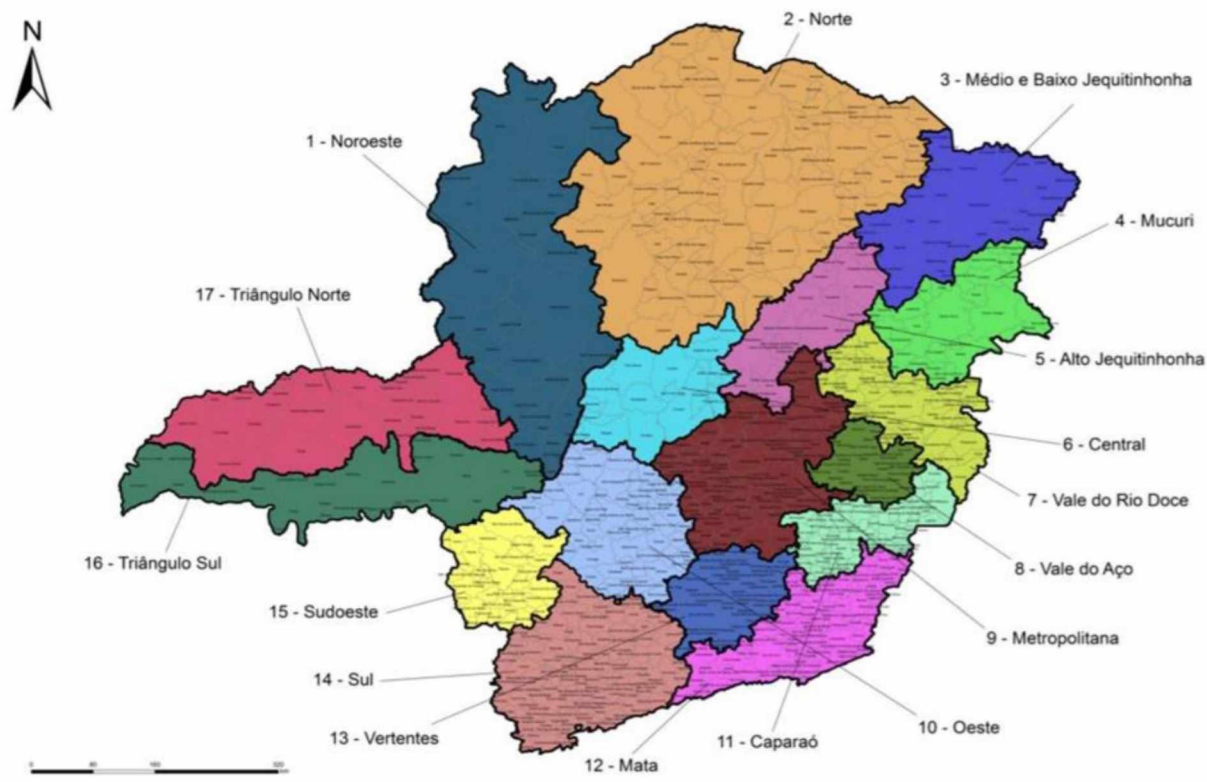
são espaços de desenvolvimento econômico e social, formados por municípios, no interior das quais se organizam pessoas e grupos sociais, enraizados por suas identidades e culturas. (MINAS GERAIS, 2015).

Essa regionalização foi elaborada para abrigar os Fóruns Regionais, que segundo o mesmo Decreto, seriam instâncias participativas regionalizadas a fim de democratizar a gestão e a administração estadual por meio do apoio da sociedade civil na formulação, no monitoramento, na avaliação e na execução de políticas públicas do estado. Nesse sentido, diversas políticas públicas adotaram a regionalização proposta no Decreto de modo a alinhar seu funcionamento com a proposta de governo (MINAS GERAIS, 2019). A Lei Estadual de Incentivo ao Esporte divulga seus dados com base nessa regionalização, logo, o uso dessa divisão territorial para o estudo dessa política se faz pertinente.

Antes de tratar a respeito da distribuição da LEIE, é preciso caracterizar os territórios de desenvolvimento, traçando um pequeno perfil socioeconômico. Como já levantado anteriormente, em contextos diferentes, as instituições operam de maneiras distintas. Portanto, é preciso entender o que diferencia esses territórios, para posteriormente entender o funcionamento da LEIE em cada um.

Um primeiro aspecto é a distribuição espacial dos territórios de desenvolvimento. O mapa a seguir apresenta os 17 Territórios de Desenvolvimento do estado mineiro.

Mapa 1: Territórios de Desenvolvimento de Minas Gerais.



Fonte: Minas Gerais (2016).

Delimitados geograficamente os 17 territórios, faz-se necessário diferenciá-los quanto às condições socioeconômicas. Em relação ao aspecto econômico, a renda per capita é um indicador de nível de renda médio das famílias. Seu cálculo se faz pela razão entre o somatório da renda de todos os indivíduos residentes em domicílios particulares permanentes e o número total desses indivíduos (IPEA, 2019).

Em relação às questões ligadas ao desenvolvimento humano, tem-se o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM como métrica. O indicador, que é uma adaptação do IDH tradicional, é composto por índices de renda; escolaridade; e longevidade, e pelos subíndices de escolaridade fundamental da população adulta e de frequência escolar da população jovem (IPEA, 2019).

Para apresentar os indicadores citados, o quadro a seguir foi elaborado, apresentando o valor dos índices nos 17 Territórios de Desenvolvimento mineiro, além da respectiva população presente em cada um:

Tabela 5: Perfil socioeconômico dos territórios de desenvolvimento de Minas Gerais.

Território	População	Renda per capita (agosto de 2010)	IDH-M
Metropolitano	5.880.619	R\$ 1.003,68	0,682
Triângulo Norte	1.200.694	R\$ 867,12	0,71
Triângulo Sul	697.812	R\$ 854,58	0,713
Mata	1.561.463	R\$ 742,96	0,674
Sul	2.045.101	R\$ 707,97	0,697
Oeste	1.194.156	R\$ 704,24	0,7
Sudoeste	564.501	R\$ 702,10	0,708
Noroeste	652.954	R\$ 656,83	0,692
Vertentes	723.489	R\$ 649,97	0,673
Vale do Aço	780.202	R\$ 643,63	0,653
Central	243.235	R\$ 561,89	0,675
Caparaó	675.711	R\$ 516,49	0,644
Vale do Rio Doce	646.879	R\$ 514,35	0,627
Mucuri	564.501	R\$ 432,95	0,611
Norte	1.577.300	R\$ 417,03	0,625
Alto Jequitinhonha	305.616	R\$ 394,50	0,633
Médio e Baixo Jequitinhonha	437.805	R\$ 322,34	0,6

Fonte: Elaboração Própria com dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social e do Atlas do Desenvolvimento Humano.

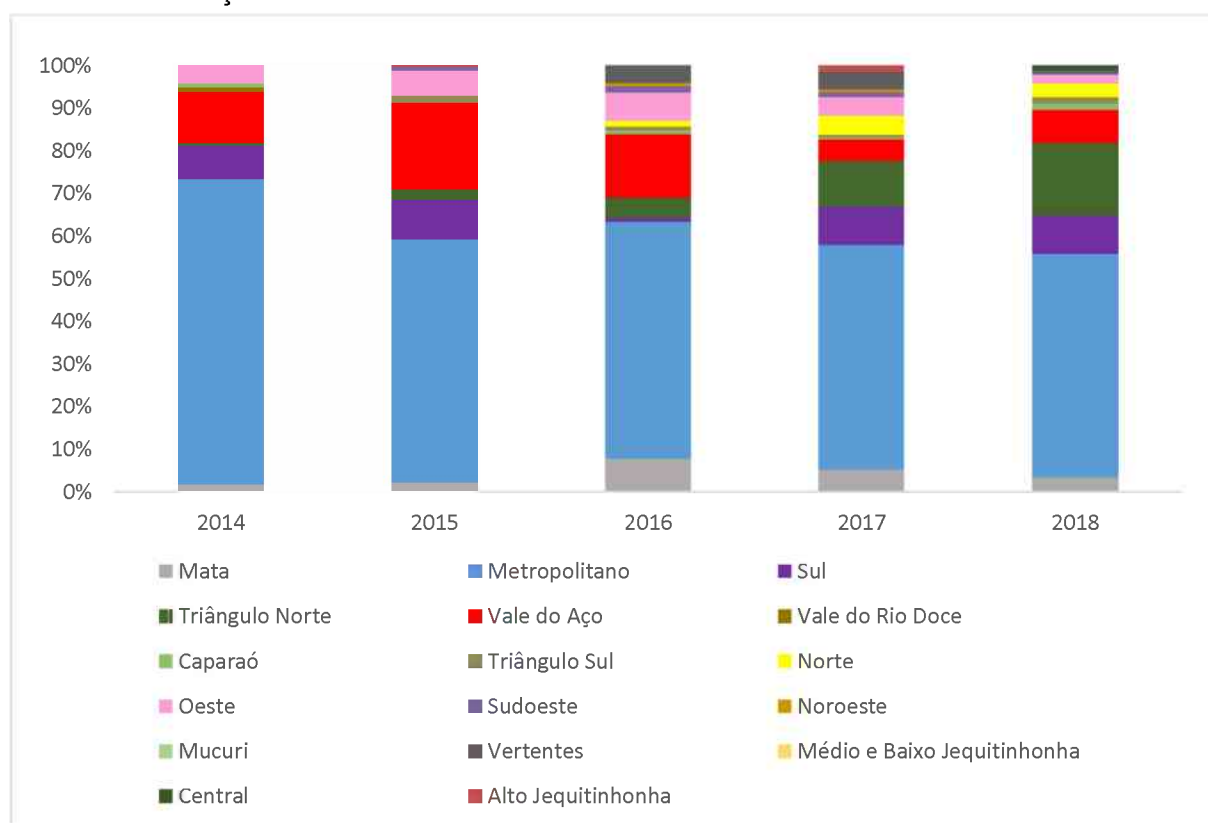
Conforme demonstrado no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (2015), a desigualdade nos indicadores acima também está presente em questões envolvendo emprego formal, acesso a saúde, educação básica. Portanto, as diferenças nos indicadores apresentados espelham diferenças no acesso a direitos da população residente no estado mineiro. Esse aspecto é fundamental para a presente monografia, pois o objetivo principal desse trabalho é verificar se a LEIE reproduz ou ameniza a distribuição territorial de direitos.

Nesse sentido, a tabela acima apresenta gradientes de cores para sinalizar as diferenças entre os territórios nos dois indicadores representados. Nesse aspecto, observa-se que os territórios Metropolitano, Triângulo Norte e Triângulo Sul apresentam os maiores índices de renda média. Em contraposição, os Territórios do Médio e Baixo Jequitinhonha, Alto Jequitinhonha, Norte e Mucuri apresentam os piores índices de renda média do estado, além de possuírem 4 dos 5 piores Índices de Desenvolvimento Humano de Minas Gerais.

No entanto, considerando a concepção e o desenho da Lei de Incentivo à Cultura de Minas Gerais, presente em Silva (2015), bem como a Lei Federal de Incentivo ao Esporte, a expectativa é que se concentrem recursos nas regiões com

maior dinamismo econômico, dado o interesse dos apoiadores em patrocinar projetos com maior retorno de exposição midiático. Essa expectativa é ampliada pela falta de mecanismos de distribuição regional na LEIE, que diferentemente da Lei de Incentivo à Cultura de Minas Gerais, não possui cotas ou limites para cidades ou Territórios de Desenvolvimento. Nesse sentido, um primeiro aspecto a se observar é a distribuição dos recursos captados pelo territórios.

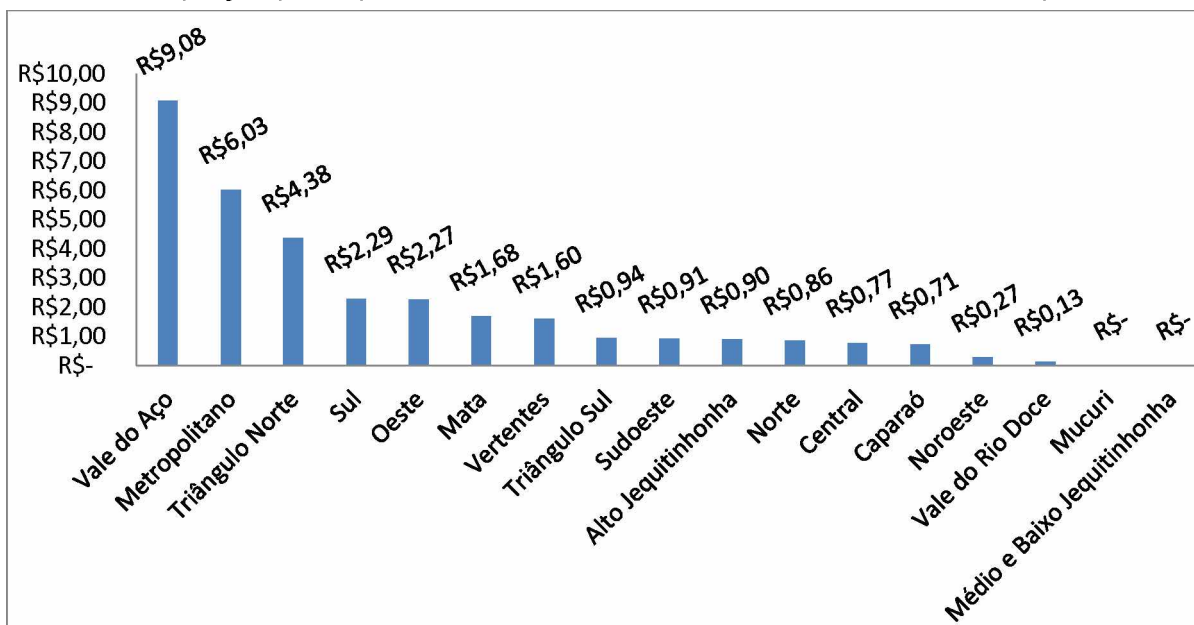
Gráfico 5: Evolução dos recursos da LEIE em cada território entre 2014 e 2018.



Fonte: Elaboração própria com dados da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte.

Como se observa, há um amplo domínio do território metropolitano na captação de recursos. Entretanto, há outros Territórios de Desenvolvimento com captação considerável, tais como o Triângulo Norte, em verde, e o Vale do Aço, em vermelho. Conforme o perfil o levantado, o bom desempenho do Triângulo Norte e do Território Metropolitano se deve ao o elevado nível de renda média presente em ambos. Entretanto, pelo perfil socioeconômico, não era esperado que o Território do Vale do Aço tivesse montante tão considerável. A robustez dos investimentos se torna ainda mais consideráveis quando se pondera o recursos pelo tamanho da população.

Gráfico 6: Captação per capita dos recursos da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Lei de Incentivo ao Esporte.

Como se observa, o território do Vale do Aço apresenta o melhor desempenho entre todos os Territórios. A cada ano, são dedicados em média R\$ 1,82 para cada cidadão morador do Território. A explicação desse fenômeno pode estar ligada à atividade econômica presente na região. Conforme expõe Matias et al. (2015) para a pasta esportiva, e Costa, Medeiros e Bucu (2017) para área de cultura, o setor minerador se faz como um dos principais apoiadores de atividades nessas áreas por meio de leis de incentivo. Nesse caso, a cadeia produtiva da mineração também se faz presente na LEIE, não por meio das mineradoras, mas pelo setor metalúrgico, que dentro cadeia da mineração se configura como fase seguinte à extração mineral. Conforme demonstrado no tópico destinado à institucionalização da LEIE, esse setor tem grande força dentro do mecanismo, tendo em vista o papel das siderúrgicas ArcelorMittal Brasil, maior financiadora da LEIE, e a USIMINAS, quarta maior patrocinadora, além da Vallourec, que também está entre as dez maiores apoiadoras.

Portanto, entende-se que o Vale do Aço, que sedia grandes siderúrgicas, especialmente a USIMINAS, tem recebido grande parte dos recursos provenientes desse setor industrial, explicando assim o sucesso na captação. Analisando os dados referente apenas ao Território do Vale do Aço, cerca de 48% de todo o financiamento dos projetos na região é oriundo da USIMINAS, sendo esse recurso dividido entre as diferentes inscrições estaduais que a empresa assume. O segundo

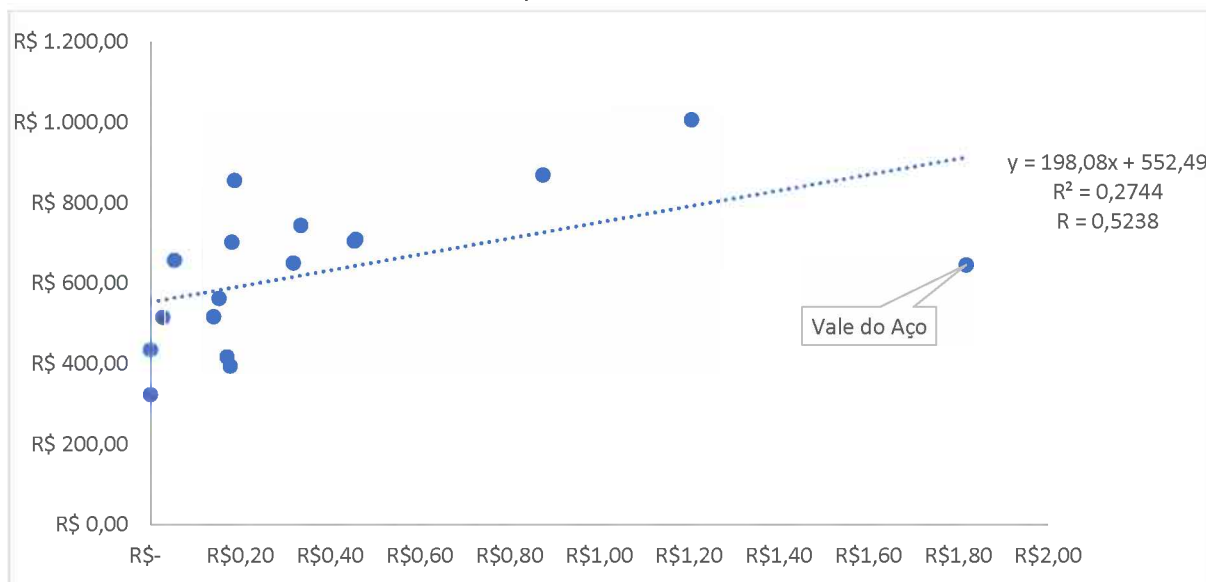
maior patrocinador de projetos da região também está diretamente ligado ao grupo empresarial, tendo em vista ser a Cooperativa de Consumo dos Empregados da Usiminas – Consul, que oferta 17% de toda a arrecadação da região administrativa. Se somarmos os valores da USIMINAS e da Consul aos valores de patrocínio da Sada Siderurgia e da ArcelorMittal, observa-se que 72% de todo o recurso destinado ao Vale do Aço está ligado à siderurgia, que em valores absolutos corresponde a R\$ 5.863.427,54, cerca de 9% do valor total da Política Pública.

O interesse pela ação local da Siderúrgicas se deve à busca por parte do setor em associar sua imagem à promoção do esporte e do lazer e, com isso, ganhar legitimidade social da comunidade do Território. Essa ação se faz necessária pelo impacto socioambiental do setor na região, que funciona como promotor de uma imagem negativa das empresas ligadas a essa atividade.

Num sentido diametralmente oposto, os territórios do Vale do Mucuri e Médio e Baixo Jequitinhonha apresentam os piores desempenhos quanto ao patrocínio, tendo em vista que não há qualquer valor captado dentro desses territórios pela LEIE. Se o desempenho do Vale Aço é explicado pela forte conexão entre a região e os financiadores da LEIE, o mesmo argumento vale para as regiões de fraco desempenho, mas em sentido contrário. Tendo em vista o fraco desempenho econômico dessas regiões administrativas, os financiadores têm pouco interesse em patrocinar projetos na região, dada a baixa expectativa de exposição da marca nesses locais. Entretanto, como será exposto nessa monografia, o desempenho desses territórios não é deficiente apenas na captação, mas também no volume de projetos apresentados e na qualidade técnica dos projetos.

Para verificar se há uma correlação entre o nível econômico do território e o seu respectivo sucesso de captação na LEIE, verificou-se o grau de correlação entre a renda per capita de cada território e o recurso per capita captado. Para isso, foi realizada uma regressão Linear de Pearson, demonstrada a seguir.

Gráfico 7: Diagrama de dispersão entre renda per capita e captação per capita via Lei Estadual de Incentivo ao Esporte.



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da Lei de Incentivo ao Esporte.

A correlação designa a força com qual dois grupos de valores estão unidos. Entretanto, a correlação entre duas variáveis não significa uma relação direta entre causa e efeito, e sim que as mudanças em uma variável acompanham as mudanças da outra. Essa relação pode ser demonstrada por uma regressão, que é a expressão matemática da conexão entre as duas variáveis. No caso, a expressão matemática do diagrama exposto é “ $Y = 198,08x + 552,49$ ”. No diagrama acima há também o coeficiente de determinação, representado por  $R^2$ , que serve como medida de ajustamento do modelo estatístico. A raiz de  $R^2$ , representado, por  $R$ , é o coeficiente de correlação entre as duas variáveis.

Conforme demonstrado acima, o coeficiente de correlação entre a renda per capita e o recurso captado per capita dos Territórios de Desenvolvimento é de 0,5238. Conforme demonstrado por Shikamura (2006), o índice de 0,5238 é considerado moderado, tendo grande relevância quando se trata de uma análise na área das ciências sociais. Portanto, conclui-se que há uma correlação considerável entre a renda média da população dos territórios e o recurso oriundo de incentivo esportivo destinado a ela.

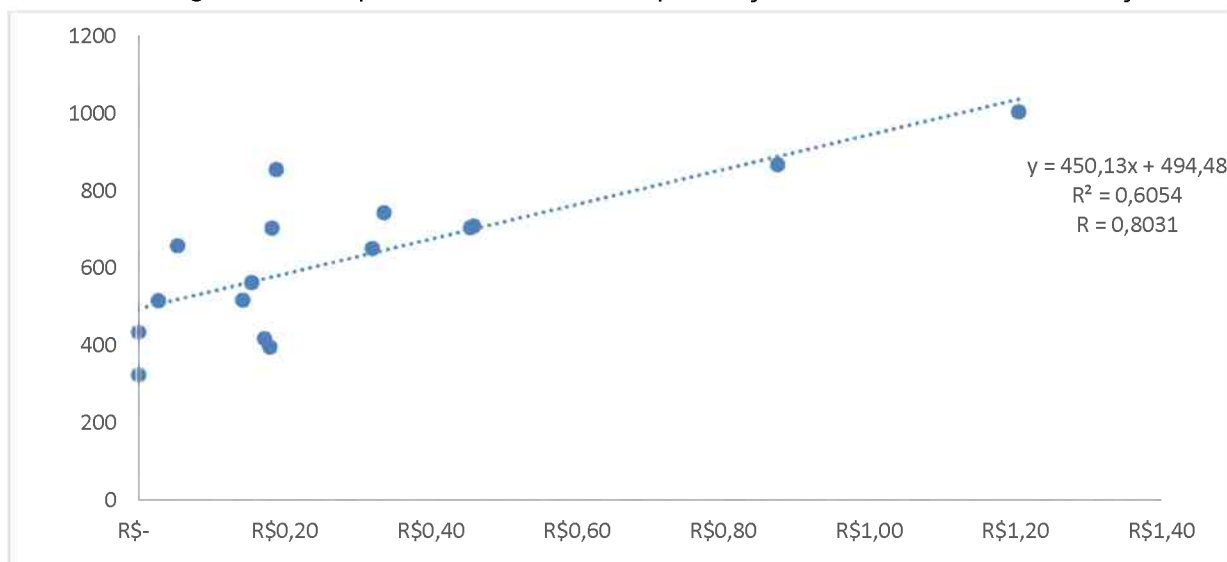
Entretanto, conforme discutido anteriormente, o Território de Desenvolvimento do Vale do Aço, um dos principais captadores de recursos da LEIE, possui outras explicações para o sucesso do financiamento dos projetos. Esse Território, apesar de não ter a renda média elevada, tem sucesso na captação

devido à presença do setor siderúrgico na região. Assim, esperava-se que esse território representasse um comportamento atípico em relação à linha de tendência. Conforme destacado no diagrama de dispersão, de fato o território do Vale do Aço apresenta desempenho anômalo à tendência.

Segundo Figueira (1998), os valores atípicos, ou “*outliers*”, podem prejudicar a interpretação dos dados, pois são inconsistentes em relação ao que foi observado no campo de pesquisa. Ainda segundo Figueira (*idem*), cabe ao pesquisador decidir como lidar com os dados destoantes, podendo acomodá-los ou até mesmo eliminá-los da pesquisa.

A opção feita nessa pesquisa é a de apresentar duas versões da correlação, uma com o outlier e outra sem a presença do outlier. A versão sem o Território do Vale do Aço está exposta adiante:

Gráfico 8: Diagrama de dispersão da LEIE sem a presença do Território do Vale do Aço.



Fonte: Elaboração com base nos dados da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte.

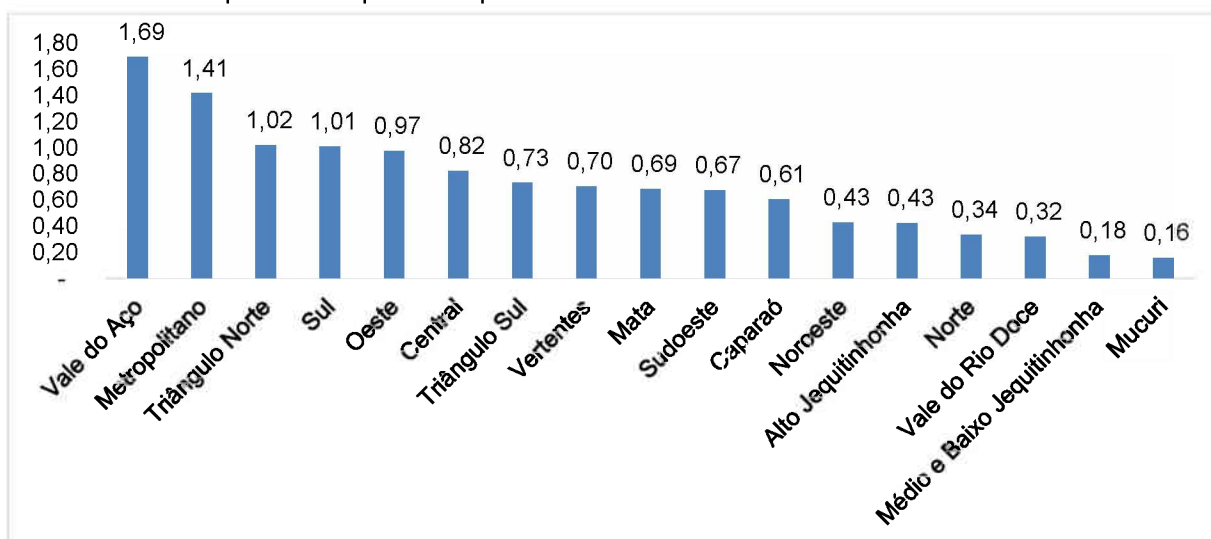
Conforme demonstrado no diagrama acima, há uma alteração considerável na equação de regressão linear dos dados. No primeiro diagrama, o coeficiente angular é cerca de 2,25 vezes menor que o coeficiente da regressão sem o *outlier*, o que significa que no segundo diagrama, as variáveis de um conjunto são mais sensíveis às alterações do outro conjunto. Em seguida, observa-se o incremento no valor do coeficiente de determinação, que se elevou ao valor de 0,6054. Conseqüentemente, o valor da correlação também aumentou, indo de 0,5238 para 0,8031. Shikamura (2006) revela que coeficientes acima de 0,7 são

considerados de forte correlação. Em pesquisas envolvendo ciências humanas, um índice de tamanha grandeza representa uma correlação extremamente relevante.

Para avaliar se o índice médio da renda das famílias é um fator determinante no nível de captação do Território, seria necessário um estudo estatístico mais robusto, de modo a controlar outras variáveis para que o resultado possa ser mais significativo. Entretanto, a forte correlação apresentada, aliada ao histórico das Leis de Incentivo no que tange à distribuição de recursos, são indícios que de fato o desempenho econômico da região é fundamental para o sucesso de captação.

Nesse sentido, o contexto favorável ou desfavorável à captação pode ser decisivo não apenas na etapa envolvendo o patrocínio, mas também em outras fases pela qual os projetos estão submetidos. Quanto a esse aspecto, um contexto favorável constrói no horizonte de expectativa dos agentes os possíveis resultados de seus esforços. Portanto, num contexto em que há perspectiva de sucesso, entende-se que o interesse pelo pleito é maior, enquanto a perspectiva de fracasso no financiamento opera como um desmobilizador da ação dos agentes. Assim, espera-se que os grupos com sucesso na captação correspondam aos grupos com maior pleito.

Gráfico 9: Pleito per 10 mil pessoas por Território de Desenvolvimento.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Lei de Incentivo ao Esporte.

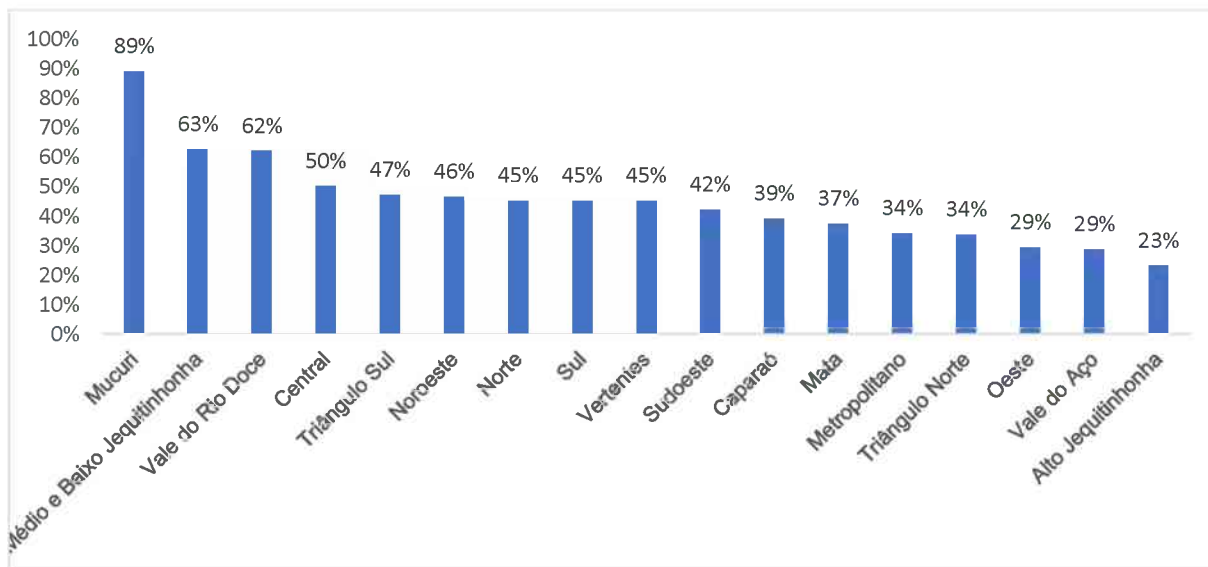
Naturalmente, o ordenamento entre aqueles que mais pleiteiam é semelhante ao ordenamento daqueles que conseguem maior captação. Assim, o desempenho superior dos territórios do Vale do Aço, Metropolitano, Triângulo Norte

e Sul são semelhantes àqueles apresentados no gráfico 5, que trata da captação per capita. Do mesmo modo, os Territórios dos Vales do Mucuri, Médio e Baixo Jequitinhonha e Rio Doce têm seu fraco desempenho na captação espelhado na capacidade de pleito.

Entretanto, cabe ressaltar que não é somente a expectativa de captação que determina o desempenho referente à demanda pela LEIE para financiamento de projetos. O acesso desigual em relação às informações dos editais, dos prazos e das formas de elaboração são complicadores para as entidades que não possuem uma mobilização prévia em torno do projeto. Além disso, as entidades de regiões com menor pleito, concentradas na porção norte do estado, possuem problemas estruturais próprios, tais como a falta de profissionais para execução de projetos na região, distância em relação à administração direta etc.

Cabe ressaltar também que a dificuldade de captação não é a única barreira com capacidade de desmobilização. A aprovação dos projetos é um grande desafio para as entidades que não possuem uma estrutura prévia que destina recursos e esforços para a aprovação. O desempenho na aprovação foi apresentado adiante.

Gráfico 10: Porcentagem de projetos indeferidos ou rejeitados.



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da Lei de Incentivo ao Esporte.

Os territórios que menos apresentam projetos e possuem menor captação são justamente aqueles que apresentam o pior desempenho quanto ao credenciamento em relação à LEIE. Com uma aprovação de apenas 11% dos

projetos de entidades presentes no território do Mucuri, compreende-se que as barreiras para a execução da política na região são até mesmo prévias às questões de mercado. Em outras palavras, o desenho institucional, seus incentivos e seus requisitos, combinado à desigualdade de capacidades - que tende a se sobrepor à desigualdade socioeconômica – faz com que se produza desigualdade no acesso à política antes mesmo de se defrontar com a barreira tida como principal pela literatura, que diz respeito à captação guiada por interesses de expansão do marketing em áreas de alto desempenho econômico.

Conforme investigado por meio de discussão com o principal gestor da Lei de Incentivo, a Secretaria de Estado de Esportes de Minas Gerais reconhece o déficit de aprovação dos projetos de entidades de municípios da porção norte do estado, e nesse sentido, apresenta esforços para priorizar a região em seu mecanismo de financiamento próprio. A SEESP fornece em seu portal cursos de capacitação para os formuladores de projetos, com o intuito de tornar equânime o acesso às ferramentas necessárias para a aprovação dos projetos.

Além disso, a Secretaria de Esporte também realiza capacitação presencial, não apenas para fornecer o instrumental necessário para a realização de projetos capazes de atingir o nível de aprovação, mas também para mobilizar as entidades da região, a fim de se produzir demanda em torno da LEIE. Essas capacitações são realizadas em parceria com as Associações Microrregionais de Municípios. Conforme expõe Cunha (2009), o associativismo microrregional é descrito como um modelo de cooperação entre os municípios com o intuito de auxiliar a gestão pública municipal, especialmente em locais com capacidades financeira e administrativa deficiente.

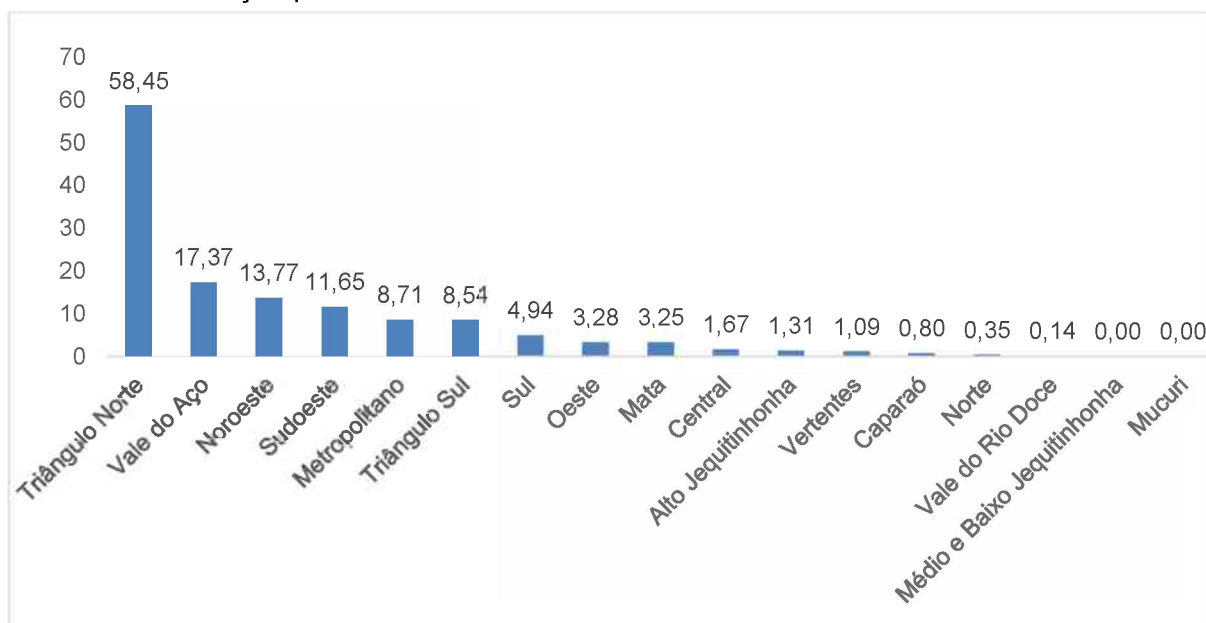
Além disso, as Associações Microrregionais teriam papel fundamental na conexão entre os problemas locais e as esferas estadual e federal (CUNHA, 2009, PG. 61). No caso das capacitações, as Associações funcionam exatamente segundo esse propósito, uma vez que as instâncias locais são convidadas a interagir com a administração estadual em busca do desenvolvimento técnico na confecção de projetos ligados a um importante mecanismo de financiamento de políticas públicas.

As capacitações realizadas em parceria com as Associações Microrregionais não são exclusivas para a administração pública, sendo esperada a participação de membros de entidades do terceiro setor. Entretanto, conforme discussão com o gestor da LEIE na SEESP, a maior parte dos participantes das

capacitações são de origem pública, em geral servidores municipais. Esse resultado era esperado, uma vez que as Associações Microrregionais são instituições cuja principal rede de atores é composta pelas prefeituras de sua respectiva microrregional. O direcionamento da capacitação para as pequenas prefeituras é um resultado intencional da política, que tem maior interesse no aumento da participação de entidades públicas, como fica explícito nos editais financiados via esforço fiscal, que será tema do próximo capítulo.

Por fim, a distribuição em relação ao número de beneficiários se faz como o último tema de análise desse capítulo. O número de beneficiários demonstra o alcance direto da política dentro do território por meio da representação do número de cidadãos atingidos diretamente pela política.

Gráfico 11: Beneficiários da LEIE a cada mil pessoas em projetos executados ou em execução por Território de Desenvolvimento.



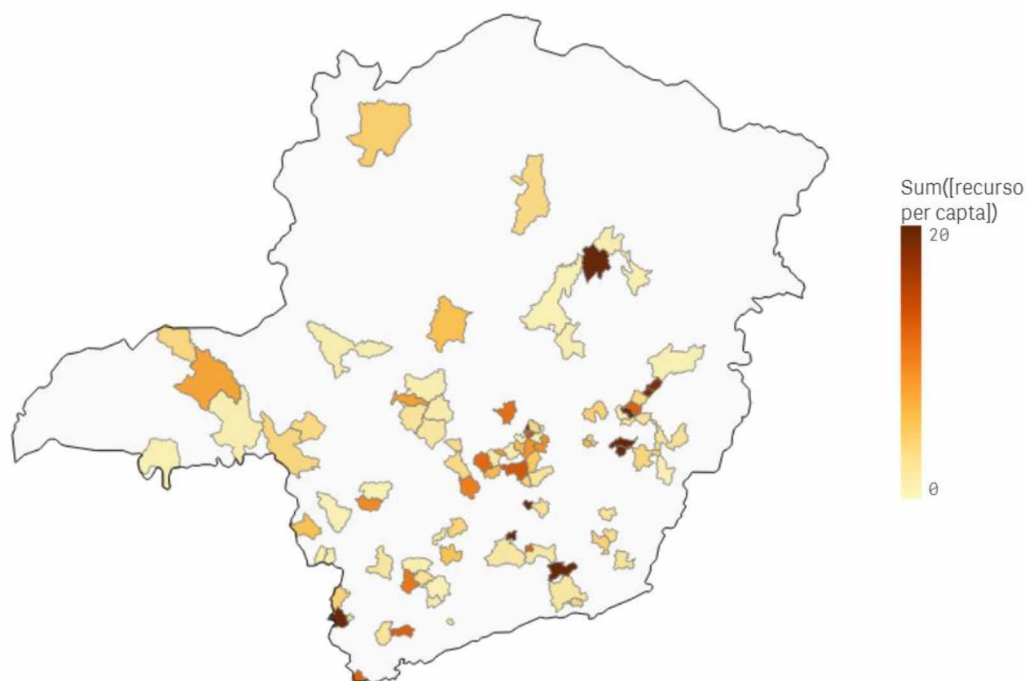
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte.

O gráfico acima demonstra que a maior cobertura da Lei de Incentivo ao Esporte está presente nos Territórios do Triângulo Norte e Vale do Aço, que também obtiveram sucesso nas outras análises. O quantitativo substancialmente expressivo presente no território do Triângulo Norte se deve a um projeto esportivo, que somado os beneficiários de todos os anos, conta com 52 mil participantes. Esse quantitativo representa quase  $\frac{3}{4}$  de toda a cobertura do mecanismo no território, soma 70 mil beneficiários entre 2014 e 2018. Outra ressalva fundamental é em

relação à qualidade da cobertura. Projetos com grande alcance, são em geral, eventos pontuais, que duram poucos ou até mesmo um único dia, oferecendo pouco impacto na vida do beneficiários. Essa presente pesquisa não se propôs a avaliar os efeitos distributivos da LEIE em relação à proporção de projetos que apresentam continuidade em comparação à quantidade de projetos com duração mínima. Entretanto, Santana (2018) realizou essa análise em relação à LEIE, demonstrando que há um equilíbrio entre projetos de duração esporádica e projetos de duração continuada.

A cobertura da LEIE na porção Norte do estado mineiro se faz deficiente. Nesse sentido, é possível visualizar essa concentração na parte central, oeste e sul do estado, conforme o alcance da LEIE e os valores destinados nos municípios mineiros, expostos na figura a seguir.

Mapa 2: Alcance da LEIE nos municípios mineiros - editais regulares.



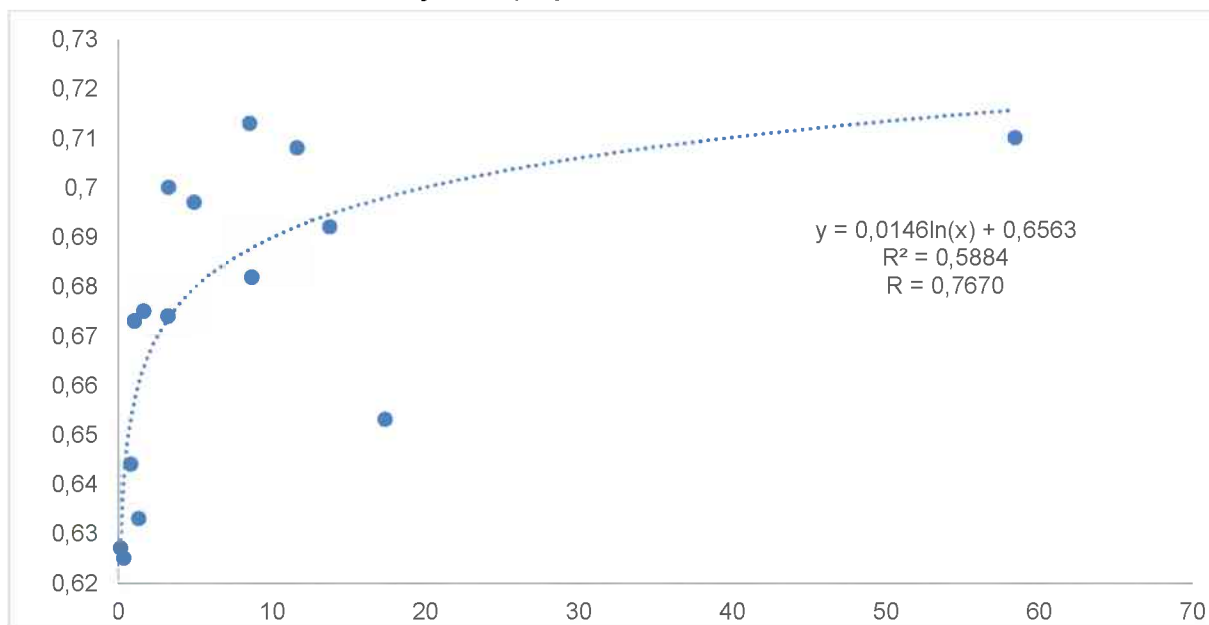
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Lei de Incentivo ao Esporte.

Notas: A escala de cores indica o valor per capita dentro do município em destaque. Assim, o gradiente de cores varia desde a cor mais, intensa, dos municípios com valores iguais ou superiores a R\$20,00 per capita, até municípios com valor entre R\$0 e R\$20.

Nesse sentido, entende-se que há uma contradição entre o acesso a política e a condição socioeconômica da população mineira, pois quanto maior a

vulnerabilidade social da população pertencente à região, menor é a cobertura do mecanismo. A representação gráfica dessa contradição, considerando o IDH-M, está disponível a seguir.

Gráfico 12: Diagrama de dispersão entre o número de beneficiários e o IDH-M para cada território com execução de projetos na LEIE.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Lei de Incentivo ao Esporte.

Numa correlação entre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e a quantidade de beneficiários da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, percebe-se que a linha de tendência apresenta comportamento não linear. O coeficiente de determinação é de 0,58, logo, o coeficiente de correlação é de 0,767. Portanto, há uma forte correlação entre o desenvolvimento humano e a cobertura do mecanismo esportiva em pauta. É fundamental salientar que não se busca uma relação de causalidade entre as variáveis. Na verdade, o interesse está voltado em demonstrar que a desigualdade socioeconômica é reproduzida na desigualdade quanto ao acesso à principal política pública desportiva do estado mineiro.

Este tópico foi dedicado em sua integridade a apresentar e analisar a desigualdade regional presente na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte. Conforme apresentado, há uma concentração de recursos dentro do Território Metropolitano, dado seu desenvolvimento econômico e conseqüente capacidade de exposição dos patrocinadores do mecanismo. Ao se ajustar os valores de captação pelo tamanho populacional, percebe-se que os Territórios Metropolitano, Triângulo Norte e do Vale do Aço apresentam os melhores desempenhos não apenas de captação, como de

pleito. Nesse sentido, o Território Metropolitano é impulsionado pelas cidades de Belo Horizonte, Contagem e Betim, que apresentam o primeiro, o terceiro, e o quarto maiores PIB's do estado, ao passo que o Território do Triângulo Norte é representado pela cidade de Uberlândia, a segunda maior economia de Minas Gerais. Contrariando a essa proporcionalidade, o Território do Vale do Aço tem seu desempenho ligado à forma como a política se institucionalizou, com concentração de financiamento ligado ao setor siderúrgico, que é fortemente presente na região.

Em contrapartida, os Territórios mais ao Norte do estado apresentam os piores desempenho, em especial os Vales do Rio Doce, Mucuri e Baixo e Médio Jequitinhonha. Estes dois últimos sequer tiveram qualquer execução da política por entidades de seu território, demonstrando uma capilaridade restrita do mecanismo. Cabe ressaltar que o índice de reprovação dos projetos dessa porção do estado é tão elevado que as barreiras prévias às questões de mercado são suficientes para impedir o desenvolvimento da política dentro dos Territórios em destaque.

Como a LEIE não possui mecanismo de correção em seus editais de receita via dedução, espera-se uma manutenção do quadro. Alguns mecanismos de redistribuição poderiam amenizar este cenário. Um deles seria a possibilidade de se impor teto de captação nas cidades com maior renda média ou PIB, em especial Belo Horizonte, assim como a Lei Estadual de Incentivo à Cultura, que impõe um limite de 40% dos recursos à cidade. Outra política que poderia mitigar as disparidades regionais seria a implementação de uma cota de captação para cada território de desenvolvimento. Assim, na medida em que cada Território atingisse sua cota, os apoiadores seriam mobilizados a financiar projetos de Territórios que ainda não conseguiram o desempenho limite. Esse constrangimento institucional seria viabilizado pelo fato de a LEIE atingir praticamente a totalidade dos recursos autorizados para a dedução, conforme exposto no capítulo 3. Se a LEIE não atingisse o limite de captação, o sistema de cotas não funcionaria, pois nesse contexto o hiato entre o limite de dedução e o recurso de fato deduzido seria alocado justamente nos Territórios com fraco desempenho de captação.

Cabe ressaltar que o principal mecanismo de redução das disparidades regionais são os editais de financiamento fiscal de projetos com perfil de dificuldade de captação. Os mecanismos que torna esse instrumento redistributivo será alvo de análise no tópico seguinte.

Por fim, cabe salientar que os diferentes modelos de reajuste da distribuição, apesar de possivelmente reduzir os ganhos dos patrocinadores, não reduziram o interesse destes em participar da LEIE. Isso se deve ao fato de a política não exigir qualquer contrapartida dos patrocinadores, logo, não há custo em participar da política, portanto, mesmo que se reduza o retorno em exposição da marca, ainda valerá a pena. Da mesma forma, não há custo de oportunidade envolvido, pois a regulamentação da LEIE permite que a empresa participe de outras leis de incentivo estaduais, tal como a Lei de Incentivo à Cultura.

## 6 EDITAIS DE PROJETOS COM DIFICULDADE DE CAPTAÇÃO

Conforme se demonstrou no capítulo anterior, a) o desenho institucional do mecanismo da LEIE, b) a maneira como ele distribui poder de decisão na coordenação dos atores centrais – Estado, promotores e empresários –, bem como c) as desigualdades em termos de capacidades e informação que marcam o contexto em que opera fazem com que o apoio e financiamento tenda para a concentração entre modalidades e entre regiões. A própria LEIE prevê um mecanismo que dotaria o estado de instrumentos e recursos para intervir corrigindo ou, ao menos, mitigando as desigualdades produzidas.

Isto se faz por meio de editais voltados para os projetos com perfil de dificuldade de captação possuem regras próprias, justamente para amenizar o efeito concentrador presente nos editais regulares. Para tanto, os editais apresentam mecanismos específicos de classificação das propostas de projeto, além de recursos independentes dos apoiadores, oriundos de execução fiscal, que correspondem a 10% do valor captado em mercado nos demais editais. Portanto, devido a alteração das regras do jogo, bem com a redistribuição de poder causada pela ausência de patrocinadores privados, espera-se que os instrumentos institucionais presentes nesse tipo de edital possam de fato mitigar a distribuição desigual presente nos demais editais da LEIE.

Entre 2014 e 2018, dois editais foram publicados com dedicação exclusiva ao financiamento de projetos com perfil de dificuldade de captação. Nesse sentido, um primeiro aspecto a ser observado é a falta de continuidade do mecanismo. Os editais de financiamento via captação por patrocínio privado possuem norma expressa que obriga a execução de ao menos um edital anualmente, enquanto os editais dedicados aos 10% redistributivos não detém normativa com obrigatoriedade da continuidade. Portanto, observa-se que do ponto de vista legal, a institucionalização desse mecanismo não ocorreu da mesma maneira que o restante da LEIE, demonstrando uma deficiência na sua operacionalização.

Como já exposto no tópico dedicado à institucionalização da LEIE, há dois problemas graves envolvendo a execução financeira desses editais. O primeiro deles é o não cumprimento pelo governo do estado do percentual de 10% dedicados aos projetos com perfil de dificuldade de captação. No período, foram empenhados

apenas 3,7% do valor total, totalizando R\$ 2.346.186,07, sendo que, para se atingir o índice previsto em lei, seria necessária a destinação de R\$ 6.269.653,21. Entretanto, porque esse cenário não compõe uma situação de ilegalidade, tendo em vista norma jurídica exigindo o cumprimento do percentual de 10%?

Conforme destacado no panorama geral da LEIE, ao se patrocinar um projeto, os apoiadores devem pagar ao estado mineiro, via Documento de Arrecadação Estadual – DAE, um décimo do valor total do projeto, para que esse valor coletado tenha como destinação os editais de projetos com perfil de dificuldade de captação. Portanto, teoricamente, o estado possui os recursos em caixa para destinar as esses editais com a porcentagem adequada. Entretanto, é discricionário ao governo mineiro a decisão sobre como esse valor será distribuído – não há regra para que os recursos sejam empenhados em um recorte temporal específico.

Nesse caso, se o estado optou por não atingir a marca de 10% até o momento, é porque ele se utilizou de sua discricionariedade para atingir essa marca em uma situação futura. Entretanto, como será exposto nesse tópico, até mesmo o valor já empenhado nos editais supracitados não foi pago às entidades realizadoras de projetos devido à falta de recurso no Estado. Portanto, em vez de se financiar projetos, o Estado de Minas Gerais se utiliza do recurso coletado via DAE para outras finalidades, se configurando como uma improvisação fiscal para enfrentamento da crise orçamentária que a máquina estatal vivencia desde 2014.

Assim, na medida de seus limites e prioridades orçamentárias, o governo pode continuamente remanejar o gasto com editais de esforço para um momento futuro. Logo, os mecanismos institucionais de correção de distorções quanto a distribuição operam de forma deficiente – se comparados com o funcionamento dos recursos de patrocínio - pois **as regras formais da política pública foram incapazes de gerar constrangimento à ação do estado em relação aos recursos coletados por seus mecanismos**. Uma solução para corrigir esse problema seria a imposição legal de um limite temporal para o cumprimento da quota de 10%. A título de proposta, 10 % de todo o recurso captado via LEIE no ano anterior deveria obrigatoriamente ser executado no ano seguinte.

Mesmo com problemas de insuficiência de recursos e falta de continuidade, a política de redistribuição de recursos via editais próprios de fato ocorreu em dois momentos, mas com regras diferenciadas para cada edital.

Portanto, os editais serão estudados individualmente, a fim de verificar as diferenças nas regras formais impostas por cada um.

### 6.1 Edital de Projeto Esportivo nº 2 de 2017

Os projetos presentes no edital 02/2017 deveriam possuir um teto individual de R\$80.000,00, que se configura como substancialmente inferior aos projetos de captação privada, que tiveram tetos entre 200 a 400 mil, a depender do edital. Ainda que se reduza o escopo de cada projeto desportivo, um teto menor significa maior democratização do acesso ao recurso público, pois mais projetos serão executados.

A execução dos projetos esportivos é realizada por meio de convênio, para órgãos da Administração Pública Indireta e Prefeituras, e por meio de Termo de Colaboração, para Organizações da Sociedade Civil. Em acordo ao artigo 27 da Lei 22.254, de 25/07/2016, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2017, os convênios devem possuir contrapartida dos municípios, a ser escalonadas sob os critérios a seguir.

Quadro 2: Alíquotas das contrapartidas em convênios segundo a LDO mineira de 2017.

Alíquota de contrapartida	Critério
1%	Municípios cuja quota do Fundo de Participação dos Municípios – FPM – seja superior ao valor do repasse do ICMS recebido no mês imediatamente anterior à apresentação da proposta de convênio.
5%	Municípios incluídos nas áreas de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene – ou do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – Idene – e para os municípios com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M – menor ou igual a 0,776.
10%	10% (dez por cento) para os municípios não incluídos nos casos previstos acima.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados presentes em Minas Gerais (2016).

Os valores das alíquotas de contrapartida representam os custos dos agentes públicos municipais na execução dos seus projetos. Portanto, uma alíquota

maior pode significar um fator de desmobilização, ao passo que alíquotas menores podem se tornar um incentivo. Portanto, cabe avaliar a quem esses critérios tendem a direcionar o comportamento.

Quanto à alíquota de 1%, para conseguir se qualificar a essa faixa, deve-se atender a equação abaixo.

#### Fundo de Participação dos Municípios - ICMS $\geq 0$

Os recursos do Fundo de Participação Municipal – FPM são transferências constitucionais com critérios de tamanho população e renda per capita. O FPM se faz como uma transferência governamental redistributiva, pois não está vinculado à eficiência tributária do município. Nesse sentido, Mendes, Miranda e Cosio (2008) revelam que o FPM tende a privilegiar municípios menores e com menor renda per capita. Por outro lado, o ICMS possui caráter devolutivo<sup>6</sup>, ou seja, é proporcional à riqueza produzida no município, logo a quantia a ser transferida depende do nível de atividade econômica do município. Portanto, em cenários em que a parcela do FPM é superior à parcela do ICMS, provavelmente se trata de um município com baixa renda per capita ou com pequena população, ao passo que possui baixa atividade econômica.

Cabe ressaltar que o tamanho da população é um critério mais decisivo em relação ao tamanho da transferência do FPM do que a renda per capita (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, P. 35-44). Logo, espera-se que municípios que tenham renda per capita alta, mas pequena população, também consigam ter a porção do FPM maior que a parcela do ICMS.

Assim, a expectativa é que se atraia municípios pequenos, pois são eles que se encaixarão na menor alíquota de contrapartida da LEIE. Entretanto, sob uma ótica de equidade distributiva, é justo atrair e beneficiar pequenos municípios?

Em Minas Gerais, entre os 853 municípios, 70% destes possuem até 15 mil habitantes. Na LEIE, apenas 18 dos municípios com execução de projetos possuem população inferior a 15 mil habitantes. Portanto, entre os 600 municípios com até 15 mil habitantes, apenas 3% desse total é contemplado no mecanismo. Desse modo, a LEIE possui baixa capilaridade em municípios pequenos,

---

<sup>6</sup> Um quarto do ICMS mineiro não atende à lógica devolutiva, pois obedece a critérios redistributivos impostos pela Lei 18.030/2009, a Lei Robin Hood. Entretanto, o repasse de ICMS citado no mecanismo não trata da parcela referente à Lei Robin Hood, logo a análise não é prejudicada.

demonstrando que o aumento da participação desse grupo é fundamental em termos distribuição territorial da política.

A segunda faixa de alíquota, referente a 5% de contrapartida, possui dois critérios básicos. O primeiro deles envolve a questão geográfica. Conforme discutido no capítulo anterior, a porção norte estado possui o pior desempenho na LEIE, pois as entidades executoras de projetos apresentam baixa demanda e índices baixos de aprovação no mecanismo, além de possuir valores de captação inferiores. Nesse sentido, tanto os municípios em área de atuação da Sudene, quanto os municípios sob alcance do Idene estão posicionados geograficamente mais ao norte do estado e possuem raros projetos executados. Entre os 258 municípios em área de atuação da Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas, apenas 8 tiveram projetos executados em seu território. Em relação aos municípios em área da Sudene, apenas 7 dos 168 obtiveram projetos bem-sucedidos. Portanto, considerando que a Lei de Incentivo pouco chegou a esses municípios da porção norte do estado, entende-se que um percentual de contrapartida inferior para as prefeituras dessa região se configura como um mecanismo de justiça redistributiva.

O segundo fator é o IDH-M. Nesse caso, sob esse filtro, apenas 10 municípios mineiros tem IDH-M superior a 0,776, logo, poucos municípios estariam excluídos da alíquota de 5%. No entanto, 8 entre os 10 municípios com IDH-M superior à linha de corte possuem projetos executados, incluindo Nova Lima, Juiz de Fora, Belo Horizonte e Uberlândia, que juntos captaram mais de 28 milhões de reais, cerca de 45% do valor total deduzido entre 2014 e 2018. Logo, mesmo que sejam poucos os municípios que se encaixam a alíquota de 10%, o instrumento ainda se faz importante, pois justamente esses poucos municípios conseguem concentrar quase metade do valor captado pelo mecanismo dedutivo.

Cabe reafirmar que esse mecanismo de alíquotas é válido apenas para projetos de origem pública, pois entidades civis não necessitam de contrapartida. Entretanto, como será visto adiante, a grande maioria dos projetos apresentados dentro deste edital são de origem pública, logo, esse sistema de custos de contrapartida possui grande relevância.

Para garantir que os projetos aprovados possuam de fato o perfil de dificuldade de captação, os formuladores desenvolveram um mecanismo de seleção com base em diversos critérios, ponderados entre si. Dessa forma, o edital apresentou 8 regras de classificação distintas, descritas a seguir:

Figura 4: Critérios de classificação do edital 02/2017 para projetos esportivos da Lei de Incentivo ao Esporte.

Tipo de Critério	Critério	Justificativa	Pontuação máxima
Sobre o Executor	A. Tipo de Executor (Prefeitura/órgão da Administração Pública indireta ou Entidade sem fins lucrativos)	Priorização dos tipos de Executor com maior dificuldade de captação (Prefeitura/órgão da Administração Pública indireta)	10
	B. Histórico de captação do Executor no Minas Esportiva Incentivo ao Esporte	Priorização dos Executores com maior dificuldade de captação	10
Sobre o local de execução do Projeto Esportivo	C. Território de Desenvolvimento do Projeto	Priorização dos territórios com maior dificuldade de captação	20
	D. IDH-M do município em que o Projeto será executado	Priorização dos tipos de Executor com maior dificuldade de captação (IDH-M mais baixo)	15
	E. Distância entre sede do Executor e local de execução do Projeto – calculado a partir da distância do melhor trajeto entre o endereço da sede e o do local de execução previsto –	Necessidade do Executor estar próximo do local de execução do Projeto Esportivo para uma gestão mais efetiva. Quanto menor a distância, maior a pontuação. Obs: este critério não limita ou impede de se ter beneficiários de outros municípios	10
Sobre o tipo de Projeto Esportivo	F. Dimensão Esportiva do Projeto	Priorização das dimensões com maior dificuldade de captação, visando também a redução da concentração da captação em determinadas dimensões	15
	G. Tipo de Projeto - atividade continuada ou não	Importância da regularidade da atividade física, priorizando os projetos de atividade continuada	10
Sobre o público alvo	H. Público alvo a ser atendido pelo Projeto	Priorização de grupos pouco atendidos por Projetos Esportivos do Minas Esportiva Incentivo ao Esporte	10

Fonte: Minas Gerais (2017).

Em relação aos critérios sobre o perfil do executor, a pontuação máxima no critério “Tipo de Executor” é dada caso o projeto tenha origem de um órgão público. Projetos oriundos da sociedade civil detêm apenas 37% da pontuação máxima. Essa diferença é uma tentativa de redistribuir os recursos entre os tipos de executor, tendo em vista que à época do edital, apenas 15% dos recursos estavam alocados em projetos públicos. Conforme expõem Thelen, Steinmo e Long-Streth (1992), as instituições são agentes ativos da dinâmica social, capazes de redistribuir forças de diversos atores – o edital, ao auferir grande vantagem classificatória aos órgãos da administração pública, está ativamente remodelando a distribuição de poder entre os agentes ligados ao mecanismo.

Em relação ao local de execução, ressalta-se que fator “Território de Desenvolvimento” tem seus parâmetros definidos de forma representativa aos resultados encontrados nessa pesquisa. Portanto, os projetos dos Territórios do Mucuri e Baixo Jequitinhonha possuem vantagem classificatória em relação às demais. Projetos oriundos do Território Metropolitano não pontuam nessa categoria.

Nesse trabalho de pesquisa foi revelado que o IDH-M do município está correlacionado positivamente ao número de beneficiários dos Territórios. O edital 02/2017 reconhece esse processo de reprodução da desigualdade em relação ao acesso a direitos, e para amenizá-lo, pontua melhor os projetos oriundos de municípios com IDH-M inferior.

Em relação ao critério envolvendo a dimensão esportiva, dois aspectos são fundamentais na construção da metodologia de avaliação. O primeiro deles é a concentração. Conforme exposto no subcapítulo 6.4, a dimensão esportiva de rendimento possui amplo controle dos recursos, ao passo que a manifestação de desenvolvimento científico-tecnológico possui a menor captação. O outro critério é a capacidade de captação dos projetos. Conforme exposto, em 5 anos de análise, apenas 2 projetos entre 17 projetos conseguiram captar recursos na manifestação científico-tecnológica, demonstrando o pior desempenho da LEIE, com apenas 11% de aprovação. Em ambos aspectos, o cálculo do critério classificatório correspondeu aos resultados de pesquisa, tendo em vista que a classificação mínima é dada aos projetos de rendimento, e a pontuação máxima é direcionada a projetos da dimensão acadêmico-profissional. As demais manifestações possuem classificações intermediárias.

Mesmo não sendo alvo de estudo desse trabalho, é importante destacar o critério de avaliação ligado ao público-alvo. Projetos direcionados aos diversos públicos-alvo listados terão classificação superior no critério. São eles: residentes em vilas e favelas; pertencentes à população LGBT; pertencentes à população negra; presidiários e egressos do sistema prisional; dependentes químicos; residentes de zona rural, pertencentes a comunidades tradicionais, pertencentes ao gênero feminino e pertencentes à coorte dos idosos. Conforme exposto por Paula, Silva e Bittar (2017), num universo de multidisciplinaridade, que inclui a questão do acesso a políticas públicas, os grupos listados estão colocados em situação de vulnerabilidade na realidade brasileira. Nesse sentido, a LEIE, ao pontuar de maneira superior os projetos voltados a esses públicos, reconhece e tenta amenizar essa situação de vulnerabilidade, tendo em vista a tentativa de expansão do acesso ao direito desportivo para esses grupos.

Conforme apresentado, o edital 02/2017 apresenta diversos critérios para direcionar o resultado da interação entre os agentes interessados em executar projetos esportivos. As regras presentes nos critérios analisados estão consoantes

com os resultados encontrado, sugerindo que os formuladores da política pública demonstram preocupação com os efeitos concentradores presentes na LEIE. Nesse sentido, cabe ressaltar que os critérios analisados durante essa monografia são justamente aqueles com maior peso, demonstrando a importância de estudá-los.

#### **6.1.1 Resultados dos critérios do edital 02/2017.**

No presente edital, os formuladores da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte desenvolveram diversos mecanismos para remodelar os resultados encontrados no editais regulares. Nesse sentido, cabe avaliar o desempenho do mecanismo na produção dos resultados desejados.

O valor do edital 02/2017 dedica 80 mil reais para os 10 primeiros colocados no ranking classificatório. Caso algum projeto fosse desqualificado ou utilizasse um valor abaixo do cota de 80 mil reais, novos projetos poderiam acessar o recurso restante. Cabe ressaltar que 14 projetos foram contemplados. O último projeto contemplado estava na posição nº26 do ranking, tendo em vista a desqualificação de 12 projetos.

Um primeiro aspecto é em relação ao tipo de executor. Pelo desenho institucional, esperava-se que as entidades públicas fossem induzidas a pleitear projetos, dada a vantagem comparativa na pontuação classificatória em relação às entidades da sociedade civil. Nesse caso, o mecanismo foi efetivo, tendo em vista que entre os 280 participantes do edital, 220 são entidades públicas.

Cabe ressaltar que a eficiência do mecanismo não se resumiu a apenas induzir a participação de órgãos públicos, mas também em garantir a execução de projetos oriundos da administração pública. Nesse sentido, todos os 14 projetos contemplados são de origem pública, em específico prefeituras. A garantia de 100% dos recursos sendo destinados a prefeituras contrasta a alocação de apenas 15% a esse tipo de executor nos editais regulares. Destaca-se que a entidade de origem civil mais bem colocada está ranqueada apenas em octogésimo quarto lugar, demonstrando que os critérios classificatórios de fato modulam os resultados quanto ao tipo de executor.

Em relação ao perfil dos municípios, o resultado esperado é que se aumente a capilaridade em cidades menores. Isso porque o edital não detém a ação dos patrocinadores privados, que tendem a concentrar recursos em grandes municípios e com maior nível de atividade econômica, a fim de aumentar a

exposição de sua marca. Para a verificação dessa possível alteração, os dados dos editais regulares e do edital 02/2017 foram comparados e resumidos na tabela abaixo:

Tabela 6: Desempenho de projetos executados em municípios com até 15 mil habitantes no edital 02/2017.

<b>Tipo de Edital</b>	<b>Total de municípios com execução</b>	<b>Total de municípios com execução de até 15 mil habitantes</b>	<b>Recurso captado/empenhado por tipo de edital</b>	<b>Recurso captado/empenhado por tipo de edital - municípios com até 15 mil hab.</b>
<b>Editais regulares</b>	96	20	R\$ 62.726.943,74	R\$ 4.010.568,08
<b>Edital 02/2017</b>	14	12	R\$ 928.225,85	R\$ 789.060,65

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Lei de Incentivo ao Esporte.

Em 9 editais de patrocínio privado, 20 municípios com até 15 mil habitantes ou menos tiveram projetos em seu território, o que corresponde a 20% do total de municípios contemplados por edital. Em contraposição, 85% dos municípios contemplados pelo edital 02/2017 possuem população inferior a 15 mil habitantes. Adicionalmente, cabe destacar que no edital 02/2017, os pequenos municípios não apenas têm maior representação, como também possuem projetos que conquistam porções maiores do total disponibilizado, tendo executado cerca 86% do valor total disponibilizado do edital, ao passo que nos editais regulares, os projetos executados em municípios desse perfil demográfico conquistaram apenas 6% do valor captado.

Em relação ao perfil territorial, como demonstrado, o edital apresenta mecanismos que favorecem territórios presentes na porção norte do estado, justamente por estes possuírem maior dificuldade de captação.

Tabela 7: Desempenho de projetos esportivos no edital 02/2017 – dados por território.

<b>Território</b>	<b>Quantidade de projetos no território</b>	<b>Valor destinado a projetos no território</b>	<b>% do recurso do edital presente no território</b>
Mucuri	2	R\$ 141030,90	15%
Médio e Baixo Jequitinhonha	1	R\$ 79526,93	9%
Norte	4	R\$ 294811,39	32%
Vale do Rio Doce	1	R\$ 76745,32	8%
Alto Jequitinhonha	2	R\$ 147533,56	16%
Vertentes	1	R\$ 31390,12	3%
Noroeste	2	R\$ 97072,83	10%
Central	1	R\$ 60114,80	6%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Lei de Incentivo ao Esporte.

Em observação aos dados presentes na tabela 8, percebe-se que o edital 02/2017 foi eficiente em promover a execução de projetos em territórios com pior desempenho nos editais regulares. Entre os 8 piores Territórios no que se refere a captação per capita, 7 estão representados neste edital, incluindo os Territórios do Mucuri e Médio e Baixo Jequitinhonha, que sequer tiveram execução da política em editais com apoiadores privados. Além disso, os 6 territórios com pior pleito per capita estão representados, demonstrando a capacidade do mecanismo em ofertar a política em locais com dificuldade de vocalização de demanda. A exceção do Território do Caparaó, os 8 Territórios com os piores índices de beneficiários per capita estão presente. Por fim, cabe destacar que os 5 territórios com o pior nível de renda média possuem projetos executados no edital.

Em contraposição, os 7 territórios com os maiores índices de renda per capita; captação per capita e beneficiários per capita estão ausentes do edital. Isso significa que o arranjo normativo do edital é capaz redesenhar os resultados institucionais, ao menos quanto ao recurso destinado a si.

Em relação às manifestações esportivas, a expectativa é que o mecanismo promova a dimensão de desenvolvimento científico-tecnológica, na medida em que reduz a concentração da dimensão de rendimento. Quanto ao resultados, a tabela a seguir resume o dados:

Tabela 8: Distribuição dos recursos do edital 02/2017.

<b>Dimensão</b>	<b>Número de projetos</b>	<b>Valor destinado a projetos da dimensão</b>	<b>% do recurso do edital dedicado à dimensão</b>
Rendimento	0	R\$ 0,00	0%
Educacional	0	R\$ 0,00	0%
Lazer	5	R\$ 283.451,97	31%
Social	6	R\$ 424.216,05	46%
Formação	3	R\$ 220.557,83	24%
Desenvolvimento Científico-Tecnológico	0	R\$ 0	0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Lei de Incentivo ao Esporte.

Apesar do arranjo institucional favorecer a classificação de projetos da manifestação científica-tecnológica, não há projetos aprovados nessa dimensão. O

problema em relação a essa manifestação se estende ao pleito, tendo em vista que apenas 4 entre os 280 projetos apresentados no edital apresentam dedicação à área acadêmico-profissional. No capítulo dedicado à análise da distribuição entre as dimensões esportivas, inferiu-se que o baixo pleito dessa manifestação está ligado ao fraco vínculo da comunidade acadêmica com instrumentos de incentivo fiscal deste tipo. O baixo pleito mesmo em um edital que favorece os projetos dessa comunidade acaba por reforçar essa hipótese.

Se nos editais regulares a categoria social apresenta o segundo pior desempenho em termos de captação e aprovação, no edital em análise a manifestação apresenta os melhores resultados. Isso significa que o mecanismo é capaz de redistribuir os recursos em prol da manifestação com maior capacidade de atender públicos vulneráveis. Entretanto, projetos da dimensão educacional, que não possuem efeito concentrador no editais regulares, estiveram ausentes do mecanismo.

Por fim, destaca-se que a dimensão desportiva de alto rendimento, que no geral é concentradora de recursos, não se faz presente no edital. Portanto, cabe destacar que o edital foi eficiente em amenizar a concentração da manifestação de rendimento, mas foi incapaz de promover a manifestação de desenvolvimento técnico-científico.

Quanto às questões envolvendo o acesso a direitos, a expectativa em torno do edital envolve a priorização de projetos dedicados a municípios com piores Índices de Desenvolvimento Humano. A tabela a seguir demonstra o resultado da investigação nesse aspecto.

Tabela 9: Quantidade de municípios contemplados por nível de IDH-M – edital 02/2017.

<b>Tipo de edital</b>	<b>Municípios com IDH-M inferior a 0,600 (baixo)</b>	<b>Municípios com IDH-M entre 0,600 e 0,700 (médio)</b>	<b>Municípios com IDH-M superior a 0,700 e inferior a 0,800 (alto)</b>	<b>Municípios com IDH-M superior a 0,800 (muito alto)</b>
<b>Editais Regulares</b>	1%	31%	66%	2%
<b>Edital 02/2017</b>	43%	57%	0%	0%

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte.

No edital 02/2017 os municípios com até IDH-M 0,700 se configuram como a totalidade dos atendidos pelos projetos esportivos contemplados. Isso

significa que o instrumento foi eficiente em direcionar os recursos para as unidades administrativas em que a população possui maior restrição de direitos sociais.

Percebe-se que, no geral, o instrumento institucional foi capaz de direcionar recursos para projetos com dificuldade de captação, ao passo que as barreiras desenvolvidas para projetos com perfil concentrador foram eficientes. Cabe pontuar que o sucesso é limitado pelo baixo valor disponibilizado para o edital, tendo em vista a execução de um valor inferior a 1 milhão de reais.

## **6.2 Edital de Projetos Esportivos nº 04 de 2018**

O edital esportivo 04/2018 apresenta instrumentos distintos àqueles presentes no primeiro edital dedicado a projetos com perfil de dificuldade de captação. Assim, cabe a esse subcapítulo descrever o instrumento, de forma a compará-lo com o edital 02/2014 e os demais editais, que possuem captação via iniciativa privada.

Esse edital possui três grandes diferenciais em relação aos demais editais de seleção. O primeiro deles é a exigência do atendimento exclusivo à manifestação educacional. Infere-se que a opção por dedicar o edital a esta manifestação está diretamente ligada de projetos dedicados ao desporto educacional no primeiro edital dedicado a projetos com dificuldade de captação.

A segunda grande diferença é a vedação de projetos oriundos da sociedade civil, autorizando apenas projetos de prefeituras e Administração Indireta. Em relação à forma de execução dos projetos, esta se mantém para a Administração Pública, tendo em vista a adoção de convênios. Em relação ao ano anterior a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018 prevê as mesmas alíquotas para Convênios de Saída. Portanto, os custos de execução se mantêm menores para projetos oriundos de pequenas prefeituras; prefeituras da porção norte do estado; e prefeituras cujo município possui IDH-M inferior a 0,776.

A terceira distinção é a presença de um modelo base de projeto. Nesse sentido, o desenho dos projetos é pré-definido, cabendo ao executor adaptá-lo à realidade em que se aplica. Assim, todos os projetos têm a destinação exata de R\$ 48.895,18. Isso significa uma ampliação dos mecanismos de estrangulamentos da política pública sobre os agentes institucionais, em especial executores de projetos. **Nesse sentido, as inovações do mecanismo de correção sugerem uma opção**

**por reconcentrar a concepção das políticas públicas desportivas, deixando apenas a execução descentralizada.**

Mesmo com a centralização da concepção dos projetos, o edital ainda possui regras para a desconcentração espacial da política. Os critérios presentes no edital estão listados na figura abaixo:

Figura 5: Critérios de classificação do edital 04/2018 para projetos esportivos da Lei de Incentivo ao Esporte.

<b>Tipo de Critério</b>	<b>Critério</b>	<b>Justificativa</b>	<b>Pontuação máxima</b>
Sobre o Executor	A. Histórico de captação do Executor no Minas Esportiva Incentivo ao Esporte	Priorização dos Executores com maior dificuldade de captação	20
Sobre o local de execução do Projeto Esportivo	B. Território de Desenvolvimento do Projeto	Priorização dos territórios com maior dificuldade de captação	30
	C. IDH-M do município em que o Projeto será executado	Priorização dos projetos executados em locais com IDH-M mais baixo	50

Fonte: Minas Gerais (2018).

Pelos projetos já possuírem um escopo definido, o edital apresenta menos critérios, pois as questões envolvendo o projeto já estão dadas pelo arranjo institucional, cabendo apenas filtrar o local e o tipo de executor.

A expectativa, assim como no primeiro edital de seleção de execução fiscal, é a prevalência de pequenos municípios, mobilizados pelos custos de contrapartida menor e fortalecidos no edital pela ausência do fator mercadológico que privilegia as grandes cidades. Nesse cenário, os resultados estão expostos adiante.

Tabela 10: Critérios de classificação do edital 04/2018 para projetos esportivos da Lei de Incentivo ao Esporte.

	<b>Total de municípios com execução</b>	<b>Municípios com execução de pop. até 15 mil habitantes</b>	<b>Recurso captado/empenhado por tipo de edital</b>	<b>Recurso captado/empenhado por tipo de edital - municípios com até 15 mil hab.</b>
<b>Editais regulares</b>	96	20	R\$ 62.726.943,74	R\$ 4.010.568,079
<b>Edital 02/2017</b>	14	12	R\$ 928.225,85	R\$ 789.060,65
<b>Edital 04/2018</b>	29	25	R\$ 1.417.960,22	R\$ 1.222.379,5

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte.

Assim como no edital de execução fiscal anterior, o edital 04/2018 também possui ampla maioria dos recursos alocados em pequenos municípios, cerca de 86%, percentual idêntico ao edital 02/2017. Entretanto, a quantia de recursos disponibilizados e o número de municípios contemplados são consideravelmente maiores, o que leva a acreditar que seu impacto também foi superior. Importante ressaltar que os dois editais apresentam quase o dobro de municípios com esse perfil se comparado aos 9 editais regulares já realizados, demonstrando que, nesse mecanismo, pequenos municípios de fato possuem barreiras de acesso menores.

Em relação aos Territórios contemplados pelos mecanismos já descritos, espera-se desempenho superior dos Territórios com pior desempenho nos editais regulares.

Tabela 11: Territórios contemplados no edital 04/2018.

	<b>Quantidade de projetos</b>	<b>Valor destinado a projetos no território</b>	<b>% do recurso do edital presente no território</b>
Caparaó	5	R\$ 244.475,90	17%
Mucuri	3	R\$ 146.685,54	10%
Médio e Baixo Jequitinhonha	3	R\$ 146.685,54	10%
Norte	10	R\$ 488.951,80	34%
Vale do Rio Doce	5	R\$ 244.475,90	17%
Alto Jequitinhonha	2	R\$ 97.790,36	7%

Vertentes	1	R\$ 48.895,18	3%
-----------	---	---------------	----

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Lei de Incentivo ao Esporte.

O resultado apresentado pelo edital 04/2018 se assemelha ao desempenho do edital 02/2014, mas com pequenas alterações. Esse edital foi capaz de promover projetos no Território do Caparaó, que não foi contemplado no primeiro edital de execução fiscal. Essa inclusão se faz importante na medida em que o Território é o quinto com pior resultado em termos de captação per capita e beneficiários per capita. Os territórios do Mucuri, Médio e Baixo Jequitinhonha e Vale do Rio Doce, considerados os piores em pleito per capita, captação per capita e beneficiários per capita, controlam juntos 37% do edital, demonstrando a capacidade do mecanismo em redirecionar recursos e projetos para as regiões administrativas com desempenho insuficiente em editais regulares.

A última análise em relação ao edital se refere às questões envolvendo o desenvolvimento humano nos municípios. Como demonstra a figura 5, cabe ressaltar que esse critério determina 50% da nota classificatória dos projetos, ao passo que no edital 02/2014, esse critério determinava 15% da nota. A distribuição no edital quanto ao IDH-M foi resumida na tabela a seguir:

Tabela 12: Quantidade de municípios contemplados por nível de IDH-M – edital 04/2018.

<b>Tipo de edital</b>	<b>Municípios com IDH-M inferior a 0,600 (baixo)</b>	<b>Municípios com IDH-M entre 0,600 e 0,700 (médio)</b>	<b>Municípios com IDH-M superior a 0,700 e inferior a 0,800 (alto)</b>	<b>Municípios com IDH-M superior a 0,800 (muito alto)</b>
<b>Editais Regulares</b>	1%	31%	66%	2%
<b>Edital 02/2017</b>	43%	57%	0%	0%
<b>Edital 04/2018</b>	38%	62%	0%	0%

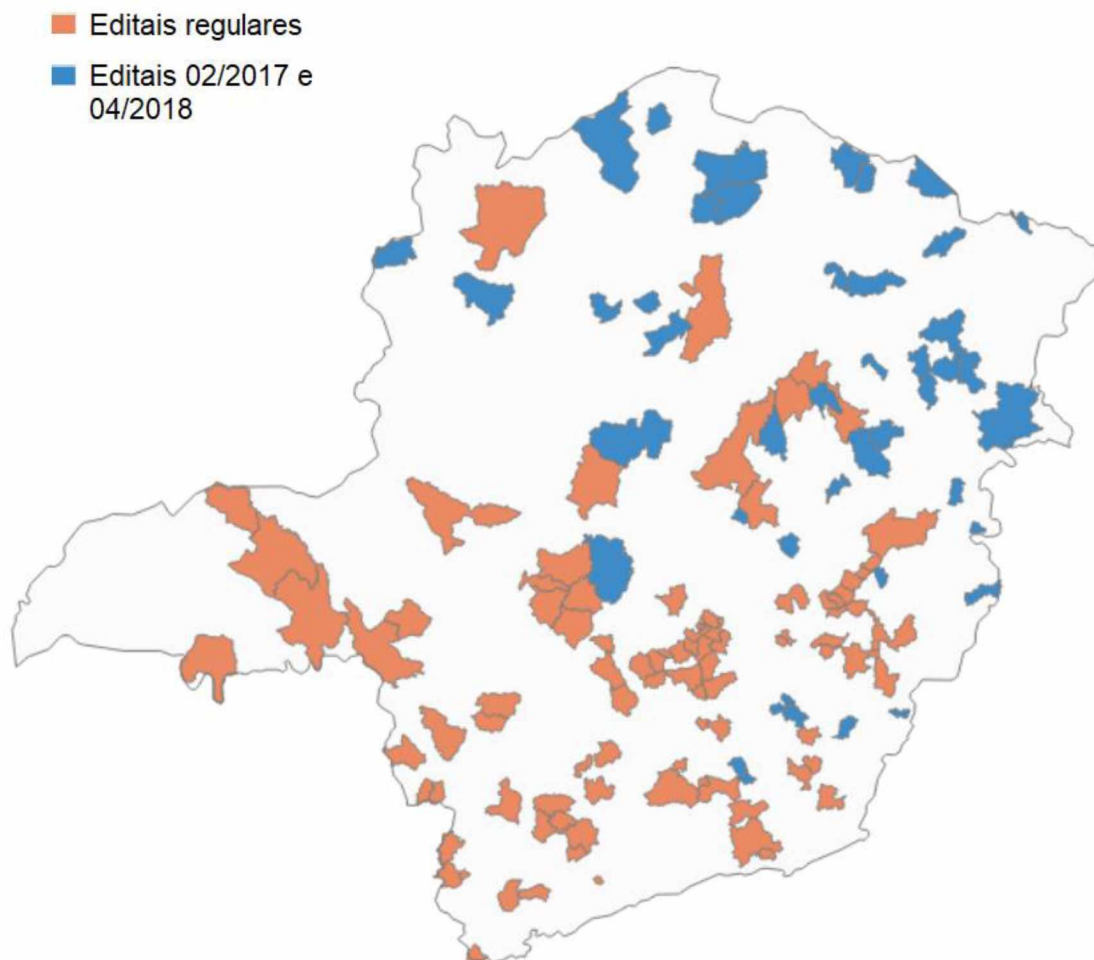
Fonte: elaboração própria com base nos dados da Lei de Incentivo ao Esporte.

Os editais de execução fiscal apresentam resultados bastante similares, de modo a focalizar a promoção de projetos esportivos apenas em municípios com IDH-M baixo ou médio. Portanto, o maior peso do critério IDH-M não trouxe diferenças significativas nos resultados, se comparado ao edital 02/2017. Portanto, infere-se que os resultados foram semelhantes porque os critérios utilizados nos dois editais eram redundantes, do ponto de vista de seus efeitos distributivos em

termos socioeconômicos. Isto é, todos os critérios favoreciam municípios com o mesmo perfil, por isso a diferença do peso dos parâmetros não significou diferenças relevantes, nestes termos, nos resultados.

Assim como o primeiro edital dedicado a projetos com perfil de dificuldade de captação, o edital 04/2018 consegue, de maneira geral, atender ao perfil de projetos em que ele se propõe. Portanto, analisando-os de maneira agregada, entende-se que o mecanismo de correção consegue remodelar o resultado da política. Desse modo, um último destaque se refere à distribuição espacial de ambos editais, que se difere substancialmente dos editais regulares. Como já levantado, na medida em que os editais regulares pouco atenderam a porção norte do estado, os editais de execução fiscal foram capazes de atingir a região, gerando uma discrepância significativa na distribuição desses tipos de editais, como demonstrado a seguir.

Mapa 3: Municípios contemplados na LEIE por tipo de edital.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Lei de Incentivo ao Esporte.

Como fica expresso no mapa, na medida em que os editais regulares estão presentes nas áreas central, oeste e sul do estado, os editais de execução fiscal possuem capilaridade nas porções norte e nordeste do estado, onde estão localizados os Territórios Baixo e Médio Jequitinhonha, Mucuri e Vale do Rio Doce.

Entretanto, limitações bastante significativas afetam o mecanismo, sendo alguns já levantados nesse trabalhos. Nesse sentido, cabe destacar que os editais de execução fiscal herdaram os problemas de credenciamento institucional presentes nos editais regulares. No edital 02/2014, 12 entre os 25 projetos melhores classificados não tiveram seus convênios realizados devido a problemas de falta de documentos ou envio fora do prazo, além de documentação irregular. Essa lista de problemas também atingiram as prefeituras que pleitearam projetos em 2018, tendo em vista que 7 dos 36 primeiros colocados foram desclassificados por não atendimento às regras de documentação do edital.

É notória e razoável a necessidade do Corpo Técnico em receber informações e documentos em prazos e formatos adequados para viabilizar o trabalho operacional que a política exige. Entretanto, deve-se questionar o percentual de responsabilidade do próprio Estado mineiro na ineficiência dos municípios em satisfazer as condições de credenciamento exigidas ou, de outro modo, em contribuir para proporcionar estas condições aos municípios, já que função importante do estado como ente da federação brasileira é assessorar, apoiar, capacitar e coordenar a atuação dos entes subnacionais.

Um segundo problema é a baixa execução orçamentária. Os editais, que conforme destacado operam com um orçamento inferior ao exigido por lei, não tem seus convênios liquidados e pagos. Ao mês de setembro, os convênios presentes nos dois editais estavam na seguinte situação:

Tabela 13: Situação financeira dos convênios presentes nos editais de execução orçamentária – setembro de 2019.

<b>Situação</b>	<b>Valor</b>	<b>Percentual do total</b>
Pago	R\$ 714.477,12	30%
Restos a pagar	R\$ 1.426.222,22	61%
Empenhado em 2019	R\$ 146.685,54	6%
Pago em 2019	R\$ 58.801,19	3%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte.

Segundo o Conselho Federal de Contabilidade (2009), os valores inscritos em Restos a Pagar são despesas empenhadas no exercício anterior, porém não pagas. Isso significa que o Estado mineiro assumiu o compromisso de execução financeira dos projetos, mas não disponibilizou recursos no ano em que esse compromisso foi pactuado. Portanto, evidencia-se que 64% dos valores dedicados aos editais destinados a projetos de caráter redistributivo sequer chegaram aos executores finais da política pública. Logo em termos práticos, o edital de financiamento, que deveria alcançar ao menos 10% do valor total dos projetos, executa de fato apenas irrisórios 1,2% do total captado, o que limita profundamente o impacto da política dentro do estado mineiro.

Algumas propostas, comuns a Leis de Incentivo, poderiam ao menos mitigar a ineficiência do mecanismo. A exemplo, a Lei Estadual de Incentivo à Cultura – Leic, possui um fundo próprio de recursos com execução direta. O fundo público possibilita que os recursos captados sejam destinados a conta específica,

separada do caixa único Estado, de modo a preservar seus valores e impedir que o recurso seja utilizado para outros fins, como acontece na LEIE. Outra proposta, já citada, seria a de definir um marco cronológico para a execução do recursos captados pela esfera pública, para garantir a continuidade dos editais e o cumprimento do mínimo de 10% definido em Lei.

Por fim, cabe ressaltar, que mesmo que se atinja o percentual de 10% imposto por Lei, as disparidades no acesso a direitos ainda estará em níveis preocupantes, tamanha a concentração presente nos editais de patrocínio privado. Portanto, sugere-se que as alíquota destinada a esses editais seja maior– a fim de reduzir a desigualdade de acesso a recursos. Como referência, destaca-se que no instrumento estadual destinado à cultura, 35% do valor captado é destinado a editais com elementos de redistribuição de recursos, um percentual três vezes e meio superior ao da LEIE. Entretanto, como será destacado no capítulo final, o processo de mudança institucional em geral envolve complicações, e as mudanças nem sempre geram o retorno desejado.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou os efeitos do desenho institucional e da gestão dos recursos da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, entre 2014 e 2018, sob diversas perspectivas. Para além da observação do perfil, desigualdade e evolução da distribuição de recursos do mecanismo, procurou-se identificar como as preferências dos agentes envolvidos interagem com os procedimentos institucionais e as distintas e desiguais condições e capacidades de modo a produzir os resultados encontrados.

O passo inicial desse trabalho foi discutir como as regras, os protocolos e as normativas presentes nas instituições são capazes de modelar as ações, preferências e estratégias dos agentes. Nesse sentido, o referencial bibliográfico levantou os elementos centrais das principais vertentes do chamado novo institucionalismo, sendo cada uma capaz de ofertar modelos distintos (porém complementares) de interpretação da realidade. Entre os diversos aspectos levantados por cada corrente teórica, faz-se importante destacar o papel das instituições no comportamento dos agentes através de suas regras formais, que impõe constrangimentos à ação; nos protocolos cognitivos; que influencia na subjetividade dos atores institucionais; e na forma como as instituições distribuem poder entre os grupos envolvidos, além da própria noção e processos de institucionalização.

Com base no referencial trazido a respeito dos mecanismos de incentivo fiscal e na análise do desenho institucional da LEIE, desenvolveu-se como a hipótese de trabalho mais geral de que o mecanismo tendia a promover a concentração dos recursos da política pública em atividades desportivas que trouxessem maior retorno de marketing para as empresas apoiadoras de projetos, pois, de modo geral, os patrocinadores detém grande poder dentro desse tipo de mecanismo.

Para analisar essa hipótese, verificou-se o modo como a Lei Estadual de Incentivo ao Esporte se institucionalizou. Nesse sentido, pode-se observar que o mecanismo opera com montantes significativos de recursos deduzidos por poucos patrocinadores, o que aumenta o potencial de controle destes sobre a alocação do recurso público. Adicionalmente, revelou-se que a institucionalização do mecanismo se fez por meio da substituição do espaço ocupado pelas políticas públicas de

execução direta da Secretaria de Estado de Esportes, o que promove maior descentralização da formulação e da execução de atividades esportivas no estado, por um lado e, por outro, reduz o repertório e força dos mecanismos de implementação de suas próprias prioridades de políticas públicas sob controle do órgão estadual.

Analisando o arranjo institucional do Estado, percebe-se que essa substituição ocorreu por conta do baixo controle do recurso público empreendido na Lei de Incentivo, ao passo que os recursos dedicados à execução fiscal, até mesmo da LEIE, possuem mecanismos de planejamento que auxiliam no controle e, conseqüentemente, nos possíveis contingenciamentos dos recursos. Entretanto, é fundamental frisar que, segundo o principal gestor da LEIE, a partir do ano de 2020, o governo mineiro pretende incluir nos instrumentos de controle e planejamento os recursos deduzidos na Lei de Incentivo, classificando-os como receitas extra orçamentárias.

Caso essa mudança institucional seja de fato realizada, a transparência e o controle social do instrumento aumentariam substancialmente, uma vez que os legisladores, os cidadãos e a burocracia estatal teriam meios mais claros para avaliar o impacto desses recursos no orçamento público, que no atual cenário fiscal, necessita de um olhar crítico, pois a escassez de recursos exige escolhas sobre quais públicos devem ser priorizados dentro do rol de políticas do Estado.

Em relação às questões distributivas, uma primeira análise foi quanto ao tipo de manifestação. Nesse sentido, verificou-se o predomínio do esporte de alto rendimento, justamente a manifestação que apresenta maior retorno de exposição da marca dos patrocinadores – mas também aquele de mais limitado acesso e fortemente excludente, por natureza -, ao passo que a dimensão esportiva voltada para estudos técnicos na área é negligenciada. Isso significou uma reprodução da lógica presente no Estado brasileiro quanto ao privilégio fiscal presente às áreas ligadas ao alto rendimento esportivo.

Da mesma forma, há um predomínio de modalidades com maior exposição na mídia. Os mecanismos desenvolvidos para evitar a concentração no esporte mais visto no país, o futebol, não significou uma redistribuição dos recursos. Ao contrário, apenas ajudou a fortalecer outras modalidades com grande exposição, em especial o voleibol.

As barreiras normativas impostas para evitar o uso do instrumento pelo desporto profissionalizado também falharam, permitindo que eventos do alto circuito técnico conseguissem captar recursos. Nesse sentido, o acórdão 191/2016, do Tribunal de Contas da União, questiona o financiamento público via Lei de Incentivo em projetos com capacidade de autofinanciamento, alegando que esse tipo de prática significaria uma inversão de prioridades do recursos público. Por mais que financiar esse tipo de projetos forneça o acesso gratuito da população a grandes eventos, a prática do esporte acaba por se tornar ainda mais seletiva – e a premissa básica, ao menos sob o olhar de quem escreve este trabalho, é de que o esporte deve ser pensado em priorizar a democratização da prática do desporto, e não o acesso como espectadores.

Avaliando os efeitos distributivos do instrumento dentro do estado mineiro, percebe-se que eles – também de maneira previsível - tendem a ser regressivos, ou seja, as regiões com maior nível de renda média e maior nível de desenvolvimento humano recebem a maior parte do recurso captado, mesmo levando em conta a população. Destaque aos territórios Metropolitano e Triângulo Norte, que possuem alto nível de atividade econômica, tornando seus eventos esportivos mais atrativos em termos de exposição. Adicionalmente, cabe destacar o território do Vale do Aço, que apesar de não possuir os melhores indicadores socioeconômicos, consegue ótimo desempenho dentro do mecanismo – graças à concentração de financiadores da LEIE no setor siderúrgico, que realiza suas atividades justamente no Território mencionado.

Nesse aspecto, percebe-se que os Territórios da porção norte do estado, que apresentam os piores resultados de captação, pleito e beneficiários per capita, também são aqueles que possuem os piores indicadores socioeconômicos, indicando que a política tende a fortalecer as desigualdades sociais dentro do território mineiro. Adicionalmente, cabe frisar que os Vales do Mucuri e do Médio e Baixo Jequitinhonha sequer obtiveram projetos com execução no período estudado. Neste caso, as barreiras vão além da lógica de mercado ligada ao mecanismo, pois os projetos oriundos das regiões mencionadas enfrentam problemas para a aprovação perante o corpo técnico da Secretaria, indicando um problema grave de credenciamento e desigualdades em termos de capacidade e formulação de demandas. As soluções para essa distribuição parecem caminhar rumo à imposição de limites de captação para determinados territórios e cidades com concentração de

captação e, de forma concomitante, deve-se investir na qualificação técnica dos promotores de projetos de regiões com baixo desempenho.

Nesse cenário, os editais destinados a projetos com perfil de dificuldade de captação estão postos em situação contraditória, pois conseguem de fato selecionar projetos que irão democratizar o acesso ao esporte, mas não conseguem executá-los, tendo em vista a baixa destinação de recursos e a maior vulnerabilidade da execução orçamentária a cortes e contingenciamento, se comparada a um mecanismo automático de subsídio, que é a renúncia fiscal. A criação de um fundo público parece ser a saída mais viável para a amenização do problema, conforme discutido no capítulo anterior.

Portanto, entende-se que para reduzir a desigualdade no acesso à política desportiva, é preciso instituir mudanças no mecanismo. Entretanto, é preciso destacar algumas observações fundamentais quanto ao processo de mudanças institucionais que ocorrem de maneira intencional.

Por conta do fenômeno denominado por Pierson (2003) de *Policy Feedback*, as políticas públicas contribuem para o desenvolvimento de interesses de atores sociais, uma vez que apresenta retornos crescentes a estes agentes. Esses atores, por sua vez, acabam por organizar suas ações estratégicas em prol da manutenção desses ganhos e, conseqüentemente, da manutenção do arranjo institucional. Dessa forma, a política de incentivo desportivo adotada em Minas Gerais fortaleceu grupos de empresas e entidades executoras que auferem grandes ganhos com o atual desenho institucional, e provavelmente demonstrariam resistência a possíveis alterações no mecanismo.

Aplicar mudanças institucionais no mecanismo pode levar ao enfrentamento contra os grupos beneficiados, gerando embate (e custo) político. Pode-se desenhar uma proposta ao meio termo, que tente conciliar os interesses dos grupos de poder e a tentativa de aumentar a justiça distributiva do mecanismo ou a implementação gradual de novas regras. Entretanto, como destaca Goodin (1997), a “segunda melhor opção” de um desenho institucional pode apresentar resultados até piores que aqueles encontrados no estado inicial, o que exige cuidado na hora de propor mudanças no arranjo da política pública.

Mesmo que os atores resistentes acatem de forma integral as mudanças propostas, ainda há incertezas sobre os resultados. Isso porque, ainda segundo Goodin (Idem), as mudanças provocadas pela ação proposital de um agente nem

sempre caminham para os objetivos desejados, podendo até subverter a expectativa de distribuição de poder entre os grupos envolvidos.

Portanto, as mudanças no arranjo institucional, fundamentais para a redistribuição da LEIE, devem ser tomadas com o um alto teor crítico, levando em conta os desafios para a implementação de um novo desenho da política; a resistência institucional de agentes e os possíveis desvios em relação aos resultados esperados.

De qualquer forma, os possíveis riscos envolvendo os processos de mudança não podem se traduzir em inoperância do Estado, que tem como papel fundamental justamente a reorganização da vida social. Assim, espera-se que ao longo dos próximos anos a intervenção pública no mecanismo possa mitigar os efeitos concentradores, de modo a tornar a prática do esporte um direito mais inclusivo e democrático em Minas Gerais. Ainda que as condições e as escolhas políticas atuais não apontem para esse sentido, espera-se que este trabalho possa contribuir para esta reflexão.

## REFERENCIAS

ATHAYDE, Pedro et al. O ESPORTE COMO DIREITO DE CIDADANIA. **Pensar A Prática**, Goiânia, v. 9, n. 2, p.490-501, 2016b.

ATHAYDE, Pedro et al. Panorama sobre a constitucionalização do direito ao esporte no Brasil. **Motrivivência**, [s.l.], v. 28, n. 49, p.38-53, 28 nov. 2016a. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

ATHAYDE, Pedro; MASCARENHAS, Fernando; SALVADOR, Evilásio. Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no Governo Lula. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, [s.l.], v. 37, n. 1, p.2-10, jan. 2015. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.rbce.2013.09.002>.

BETTI, I. C. R. Esporte na Escola: Mas é só isso, professor? **Motriz Revista de Educação Física**, v. 1, n. 1, p. 25–31, 1999.

BETTI, Mauro. **A JANELA DE VIDRO: ESPORTE, TELEVISÃO E EDUCAÇÃO FÍSICA**. 1997. 290 f. Tese (Doutorado) - Curso de Filosofia e História da Educação, A Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.

BOTELLO, Isaura. **As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas**. Dimensões da cultura e políticas públicas. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação SEADE, v 15, n. 2, p. 73-83, abr./jun. 2001. Disponível em: <[www.scielo.br](http://www.scielo.br)>. Acesso em: 03 mai. 2012.

BRASIL (2018). **Diagnóstico Nacional do Esporte**. Disponível em <<http://www.esporte.gov.br/diesporte/>>. Acesso em 20 de maio de 2019.

BRASIL (2019). **Relatório de gestão 2017 – Lei de Incentivo ao Esporte**. Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte. Disponível em:155 <[http://www.esporte.gov.br/arquivos/leilncentivoEsporte/Relatrio\\_de\\_Gesto\\_-\\_2017\\_-\\_Atualizado\\_17\\_04\\_2018.pdf](http://www.esporte.gov.br/arquivos/leilncentivoEsporte/Relatrio_de_Gesto_-_2017_-_Atualizado_17_04_2018.pdf)>. Acesso em 18 maio 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). In: Vade Mecum. Acadêmico de Direito. São Paulo: Ed. Ridell, 2006.

BRASIL. Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Lei Pelé. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9615consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9615consol.htm)>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 191. Relator: Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti. **Representação do MP/TCU A Respeito de Irregularidades na Concessão, Pelo Ministério da Cultura, de Benefício Fiscal da Lei Rouanet Ao Evento Rock In Rio 2011**. Análise das Diligências. Brasília, 03 fev. 2016. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1517860/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1517860/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse)>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRATCH, Valter. **Sociologia Crítica do Esporte: Uma Introdução**. 3. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2005. 136 p

CALVERT, Randall L. The rational choice theory of social institutions: cooperation, coordination, and communication. **Modern Political Economy**, [s.l.], p.216-268, jun. 1995. Cambridge University Press.  
<http://dx.doi.org/10.1017/cbo9780511625725.011>.

CASTELLANI FILHO, LINO. O Estado brasileiro e os direitos sociais: o esporte. In: GARCIA, Carla Cristina; HÚNGARO, Edson Marcelo; DAMASCENO, Luciano Galvão (Orgs.). **Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais**. Santo André: Alpharrabio, 2008, p.129-144.

CAVICHIOILLI, Fernando Renato et al. O processo de formação do atleta de futsal e futebol: análise etnográfica. **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte**, [s.l.], v. 25, n. 4, p.631-647, dez. 2011. FapUNIFESP (SciELO).  
<http://dx.doi.org/10.1590/s1807-55092011000400008>.

CLEM, Andrew. **R. Douglas Arnold's The Logic of Congressional Action: A Model to Evaluate Capitol Hill Reform Proposals**. 2012. Disponível em: <<http://www.andrewclem.com/Politics/Arnold-Congress.html>>. Acesso em: 01 out. 2019.

COELHO, Vera Schattan P.. Interesses e Instituições na Política de Saúde. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s.l.], v. 13, n. 37, p.115-128, jun. 1998. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-69091998000200007>.

Conselho Federal de Contabilidade. **Manual de contabilidade do sistema CFC/CRCs/ Conselho Federal de Contabilidade**. -- Brasília: CFC, 2009.

COSTA, Camila Furlan da; MEDEIROS, Igor Baptista de Oliveira; BUCCO, Guilherme Brandelli. O financiamento da cultura no Brasil no período 2003-15: um caminho para geração de renda monopolista. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 51, n. 4, p.509-527, ago. 2017. FapUNIFESP (SciELO).  
<<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612162254>>.

COSTA, Marília Maciel. ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO: produção social da modernidade – o caso do vôlei de praia. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 1, p.35-69, abr. 2007. Quadrimestral.

CUNHA, Bruno Salles Trindade da. **DESCENTRALIZAÇÃO, NEOLOCALISMO E ASSOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL: o papel das Associações Microrregionais de Municípios de Minas Gerais**. 2009. 107 f. Monografia (Especialização) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2009.

DIMAGGIO, P.J; POWEL, W.W. The Iron Cage Revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, p.147-160, 1983.

DINIZ, Rafael Silva. **Mecenato Esportivo: O trajeto da Lei Federal de Incentivo ao Esporte em Belo Horizonte**. 2016. 195 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Estudos

do Lazer, Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

ELIAS, Rodrigo Vilela. **Automobilismo brasileiro e mídia: desenvolvimento, popularização e imaginário esportivo**. In: Congresso Brasileiro do Esporte, 15, Recife, 2007.

FECOMÉRCIO (Minas Gerais). **Registro de empresas cresce em Minas Gerais**. 2018. Disponível em: <<http://www.fecomerciomg.org.br/2018/07/registro-de-empresas-cresce-em-minas-gerais/>>. Acesso em: 28 nov. 2019.

FIGUEIRA, M.M.C, Identificação de Outliers, **MILLENIUM** nº12 – Outubro de 1998.

FRANÇA JUNIOR, Nelson da Rocha; FRASSON, Antônio Carlos. Lei de incentivo ao esporte: uma forma de inovação tecnológica na captação de recursos financeiros para o esporte no município de Ponta Grossa- Panorama 2000-2009. **Revista Gestão Industrial**, Ponta Grossa, v. 6, n. 3, p. 203-217, 2010.

FRASSON, A. C.; STRIJKER, B. E. Portadores de necessidades especiais: o esporte como fator de inclusão social. Anais do 2º Congresso Científico do 7º Meeting 2003: 165-9

GARSON, G. David. (2009), **Statnotes: Topics in Multivariate Analysis**. Disponível em: <<http://faculty.chass.ncsu.edu/garson/PA765/statnote.htm>>

GOODIN, Robert E. (Ed.). **The Theory of Institutional Design**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. 301 p.

GUIMARAES, Alexandre Queiroz. Economia, Instituições e Estado de Bem-Estar Social: Respostas à Nova Configuração do Capitalismo pós-1970. **Dados [online]**. 2015, vol.58, n.3, pp.617-650. ISSN 0011-5258. <http://dx.doi.org/10.1590/00115258201554>.

HALL, Peter A. **Governing the Economy**. Cambridge: Oup Usa, 1986. 340p.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s.l.], n. 58, p.193-223, 2003. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64452003000100010>.

IMMERGUT, Ellen. O Núcleo Teórico do Novo Institucionalismo. 1998. In SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas** – Coletânea Volume 1. 2007

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Atlas do Desenvolvimento Humano**. Glossário. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/glossario/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/glossario/)>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

LINHALES, Meily Assbú. **A TRAJETÓRIA POLÍTICA DO ESPORTE NO BRASIL: INTERESSES ENVOLVIDOS, SETORES EXCLUÍDOS**. 1996. 242 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

MATIAS, Wagner Barbosa et al. A LEI DE INCENTIVO FISCAL E O (NÃO) DIREITO AO ESPORTE NO BRASIL. **Movimento**: Revista da Escola de Educação Física da UFRGS, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p.95-110, jan. 2015. Trimestral.

MAZZEI, L.C.; BASTOS, F.C.; BÖHME M.T.S., BOSSCHER V. De Política do esporte de alto rendimento no Brasil: Análise da estratégia de investimentos nas confederações olímpicas. **Revista Portuguesa de Ciências do Desporto**, 14 (2) (2014), pp. 58-73.

MENDES, M.; MIRANDA, R.B.; COSSIO, F. **Transferências intergovernamentais no Brasil**: diagnóstico e proposta de reforma. Texto para Discussão 40. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, abr. 2008.

MINAS GERAIS. **Balanco da captação**. Disponível em <<http://incentivo.esportes.mg.gov.br/balanco-captacao-de-recursos/>>. Acesso em 27 de agosto 2019.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 46.308, de 13 de agosto de 2013. Regulamenta os arts. 24 a 28 da Lei nº 20.824, de 31 de julho de 2013, que concedem incentivo fiscal com o objetivo de estimular a realização de projetos esportivos no Estado e dá outras providências. Disponível em: <[http://incentivo.esportes.mg.gov.br/wp-content/uploads/2014/12/DECRETO-46308-de-13\\_09\\_2013-Assembleia-de-Minas-atualizacao-21-08-141.pdf](http://incentivo.esportes.mg.gov.br/wp-content/uploads/2014/12/DECRETO-46308-de-13_09_2013-Assembleia-de-Minas-atualizacao-21-08-141.pdf)>. Acesso em 4 de maio de 2019.

MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 20.824, de 31 de julho de 2013. Altera as Leis nºs 159 6.763, de 26 de dezembro de 1975, 14.937, de 23 de dezembro de 2003, e 14.941, de 29 de dezembro de 2003; revoga dispositivo da Lei nº 15.424, de 30 de dezembro de 2004; concede incentivo a projetos desportivos e dá outras providências. Disponível em: <<http://200.198.49.35/incentivo/wp-content/uploads/2013/10/LEI-N%C2%BA-20.824-DE-31-07-2013-Minas-Olimpica-Incentivo-ao-Esporte.pdf>>. Acesso em 04 de maio de 2019.

MINAS GERAIS. Lei nº 22254, de 25 de julho de 2016. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da lei orçamentária para o exercício de 2017 e acrescenta artigo à Lei nº 21.736, de 4 de agosto de 2015. **Lei de Diretrizes Orçamentárias**. Belo Horizonte, 2016.

MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2016-2027. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento\\_orcamento\\_publico/pmdi/index.html](https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/pmdi/index.html)>. Acesso em 04 de maio 2019.

MINAS GERAIS. Portal da Transparência. Disponível em <<http://transparencia.mg.gov.br/>>. Acesso em 10 de agosto de 2018.

MINAS GERAIS. Rosilene Cristina Rocha. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. **Os Territórios de Desenvolvimento e os Fóruns Regionais**. Disponível em: <<http://minas.portalbrasilcontemporaneo.com.br/rosilene-cristina-rocha/>>. Acesso em: 29 out. 2019.

MOURA, Luiz Fernando Giori de. **Mecanismo de Incentivo à cultura: um estudo comparativo da Lei estadual de incentivo à Cultura de Minas Gerais e da Lei Municipal de Incentivo à Cultura de Belo Horizonte**. 2007. 139 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2007.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. (Political Economy of Institutions and Decisions).

PAULA, Carlos Eduardo Artiaga; SILVA, Ana Paula da; BITTAR, Cléria Maria Lôbo. Vulnerabilidade legislativa de grupos minoritários. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s.l.], v. 22, n. 12, p.3841-3848, dez. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320172212.24842017>.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s.l.], v. 23, n. 68, p.53-71, out. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-69092008000300005>

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence and the study of politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, junho de 2000.

PIERSON, Paul. **Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment**. 9. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 213 p.

PIRES, Flávio. **Diferenças entre atleta profissional e atleta não-profissional**. 2006. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI24663,11049-Diferencas+entre+atleta+profissional+e+atleta+naoprofissional>>. Acesso em: 15 de setembro de 2019.

Relatório de Desenvolvimento Humano Nacional - Movimento é Vida: Atividades Físicas e Esportivas para Todas as Pessoas: 2017. – Brasília: PNUD, 2017. 392 p.: il., gráfs. color.

RONCARATI, Cláudia. Prestígio e preconceito linguísticos. **Cadernos de Letras da Uff**: Dossiê: Preconceito linguístico e cânone literário, Niterói, v. 36, n. 1, p. 45-56, jan. 2008. Semestral. Disponível em: <<http://www.cadernosdeletras.uff.br/joomla/images/stories/edicoes/36/artigo2.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

ROUYER, Jacques. Pesquisas sobre o significado do desporto e dos tempos livres e problemas da história da Educação Física. In: ADAM et al. **Desporto e Desenvolvimento humano**. Lisboa: Seara nova, 1977.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Crise e políticas culturais. In: BARBALHO, Alexandre et al (Org.). **Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas**. Salvador: EDUFBA, 2011

SANTANA, Thiago Sousa. **Análise da Distribuição de Recursos Financeiros na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais**. 186 f. Dissertação

(Mestrado) - Curso de Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

SHIKAMURA, Silva E. Interpretação do coeficiente de correlação. **Universidade Federal do Paraná**, 2006. Disponível em: <<http://leg.ufpr.br/~silvia/CE003/node74.html>>. Acesso no dia 10 de outubro de 2019.

SILVA, Leticia Cristelli de Sousa. **LEI ESTADUAL DE INCENTIVO À CULTURA: ANÁLISE DOS SEUS EFEITOS NO FORTALECIMENTO DAS MANIFESTAÇÕES CULTURAIS NOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR DE MINAS GERAIS**. 2015. 68 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <<http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/1589/3/Lei%20estadual%20de%20incentivo%20%c3%a0%20cultura.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONG-STRETH, Frank. (1997), **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge, Cambridge University.

TUBINO, Manoel José Gomes. **Dimensões sociais do esporte**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2011. 96 p.

ZUCKER, Lynne G. The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. **American Sociological Review**, [s.l.], v. 42, n. 5, p.726-743, out. 1977. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.2307/2094862>.