

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Roberto Cesar da Silva Reis

AVALIAÇÃO DE EXECUTIVA DA POLÍTICA PÚBLICA DO ICMS ESPORTIVO DE
MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2022

Roberto Cesar da Silva Reis

AVALIAÇÃO EXECUTIVA DA POLÍTICA PÚBLICA DO ICMS ESPORTIVO DE
MINAS GERAIS

Projeto apresentado ao Curso de Especialização em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Claudio Burian Wanderley

Belo Horizonte
2022

R375a Reis, Roberto Cesar da Silva.
Avaliação executiva da política pública do ICMS Esportivo de Minas Gerais
[manuscrito] / Roberto Cesar da Silva Reis. – 2022.
[08], 59 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Monitoramento e
Avaliação de Políticas Públicas) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho, 2022.

Orientador: Claudio Burian Wanderley

Bibliografia: f. 57-59

1. Esporte - Políticas Públicas - Minas Gerais. 2. Imposto sobre Circulação de
Mercadorias e Serviços (ICMS) – Esporte – Minas Gerais. I. Wanderley, Claudio
Burian. II. Título.

CDU 796:336.222 (815.1)

RESUMO

Esta pesquisa tem como principal objetivo realizar uma avaliação executiva flexível da política do ICMS Esportivo do Estado de Minas Gerais, desde a sua criação em 2009 até o ano base de 2020. Especificamente, busca apresentar um panorama geral acerca da política, e neste caminho investigar os resultados da política ao longo dos anos em relação a suas principais variáveis de interesse e os resultados em municípios com diferentes características como: porte populacional, IDHM, estrutura produtiva, e região. Para tal, foram analisados dados da Plataforma de Monitoramento da Subsecretária de Esportes do Estado de Minas Gerais, bem como dados retirados dos Relatórios dos Índices Definitivos de Pontuação por Ano, ambos disponíveis no endereço eletrônico da SUBESP. Ainda, foi realizada uma análise do desenho e de funcionamento da política com a finalidade de identificar possíveis fragilidades relacionadas ao seu desenho, à sua gestão e implementação. Foi realizada uma análise dos resultados da política onde observamos as altas taxas de cobertura municipal e populacional bem como o significativo volume de recursos já transferidos pela política. Entretanto, ao analisando os dados municipais referentes a: regionalização, notas obtidas, população afetada, transferências, projetos, atletas, IDHM e população; foi possível observar que a política tem impactado e gerado resultados muito distintos nos municípios mineiros. O conjunto de achados neste trabalho trouxe evidências que indicam a necessidade de ajustes que possam dirimir as assimetrias encontradas.

Palavras-chave: Esporte; Avaliação, Política Pública, Orçamento Público, Minas Gerais

ABSTRACT

This research has as main objective to carry out a flexible executive evaluation of the policy of the ICMS Esportivo of the State of Minas Gerais, since its creation in 2009 until the base year of 2020. Specifically, it seeks to present an overview about the policy, and in this way to investigate the results of the policy over the years in relation to its main variables of interest and the results in municipalities with different characteristics such as: population size, HDI, productive structure, and region. To this end, data from the monitoring platform of the Undersecretary of Sports of the State of Minas Gerais were analyzed, as well as data taken from the Reports of the Definitive Score Indexes per Year, both available at the electronic address of SUBESP. Furthermore, an analysis of the design and operation of the policy was carried out in order to identify possible weaknesses related to its design, management and implementation. An analysis of the results of the policy was carried out, where we observed the high rates of municipal and population coverage as well as the significant volume of resources already transferred by the policy. However, when analyzing municipal data regarding: regionalization, grades obtained, affected population, transfers, projects, athletes, IDHM and population; it was possible to observe that the policy has had an impact and generated very different results in the municipalities of Minas Gerais. The set of findings in this study brought evidence that indicates the need for adjustments that can resolve the asymmetries found.

Keywords: Sport; Evaluation, Public Policy, Public Budget, Minas Gerais

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Árvore de problemas da política de ICMS Esportivo	21
Figura 2 – MaPR da política do ICMS Esportivo de Minas Gerais	22
Figura 3 – Passos para a participação no ICMS Esportivo	24
Figura 4 – Cálculo do Índice Esportivo	27
Figura 5 – Gráfico de Municípios Pontuadores por ano Base	33
Figura 6 – Gráfico de Dispersão IDHM X Nota 2009 a 2020	46

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participação por Regional (2009 a 2020)	35
Tabela 2 – Resultados médios por regionais (2009 a 2020)	37
Tabela 3 – Municípios com maiores pontuações gerais (2009 a 2020)	38
Tabela 4 – Transferências, participação e população afetada	39
Tabela 5 – Transferências e população afetada (anos base 2009 a 2019)	42
Tabela 6 – Programas/Projetos x Transferências do ICMS Esportivo MG de 2012 a 2018	43
Tabela 7 – Atletas e Modalidades do ICMS Esportivo MG de 2012 a 2018	44
Tabela 8 – Notas médias municípios participantes no ICMS Esportivo 2009 a 2020 x IDHM	47
Tabela 9 – Notas médias municípios participantes no ICMS Esportivo 2009 a 2020 x faixa populacional	48
Tabela 10 – Municípios não participantes no ICMS Esportivo MG 2009 a 2020	50
Tabela 11 – IDHM dos municípios não participantes no ICMS Esportivo 2009 a 2020	51
Tabela 12 – Municípios não participantes no ICMS Esportivo 2009 a 2020 por faixas populacionais	52

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CNE - Conferência Nacional do Esporte

CME - Conselho Municipal de Esportes

DFOPE - Diretoria de Fomento e Organização de Políticas Esportivas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IE - Índice Esportivo

PNE - Política Nacional do Esporte

MaPR - Mapa de Processos e Resultados

SEDESE- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

SUBESP – Subsecretaria de Esportes de Minas Gerais

VAF - Valor Adicionado Fiscal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	A PRÁTICA ESPORTIVA E SEUS IMPACTOS SOCIAIS.....	11
3	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ESPORTE NO BRASIL	13
4	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ESPORTE EM MINAS GERAIS	15
5	ICMS EPORATIVO DE MINAS GERAIS	17
6	METODOLOGIA.....	19
7	ANÁLISE DO DESENHO	20
7.1	Árvore de problemas	20
7.2	Mapa de processos e resultados mapr.....	22
7.3	Fluxograma	23
8	ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DA POLÍTICA	30
9	RESULTADOS DA POLÍTICA AO LONGO DOS ANOS.....	32
9.1	Participação, Notas e População Afetada	33
9.2	Transferências, Projetos, População Afetada e Atletas	39
9.3	Notas frente ao IDHM e Faixa Populacional.....	45
9.4	Municípios não participantes na política	49
10	CONCLUSÃO	54
11	REFERÊNCIAS.....	57

1 INTRODUÇÃO

As políticas esportivas constituem uma temática que vem ganhando espaço nas agendas governamentais pelo mundo, no decorrer dos anos. No Brasil, com a Constituição Federal de 1988, ficou estabelecido como dever do Estado “fomentar práticas desportivas formais e não formais como direito de cada um[...]”. Na constituição do Estado de Minas Gerais, também é encontrada a garantia “a promoção, o estímulo, a orientação e o apoio à prática e difusão da educação física e do desporto, formal e não formal”. A política do ICMS Esportivo surge nesta via, quando no ano de 2009 é aprovada pelo governo de Minas Gerais a Lei nº 18.030, a qual introduziu novas regras para a distribuição obrigatória aos municípios da parcela da receita obtida com a arrecadação do ICMS, sendo um dos critérios, o critério esporte.

O ICMS Esportivo é um importante instrumento de fomento à organização e implementação de políticas públicas esportivas nos municípios de Minas Gerais, pois garante aos municípios que comprovaram a participação ou a realização de programas e/ou projetos esportivos, recursos não carimbados que podem ser utilizados a critério da gestão municipal, inclusive podendo ser investidos no próprio esporte, potencializando a qualidade de vida da população.

Esta política constitui um elaborado arcabouço, com mecanismos que garantem uma distribuição justa dos recursos levando em consideração, as atividades esportivas executadas, a quantidade de atletas participantes, em paralelo a receita líquida per capita e a faixa populacional dos municípios que pleiteiam tais recursos. Todos os 853 municípios mineiros podem pleitear recursos distribuídos pelo ICMS Esportivo.

Por se tratar de uma política de fomento a partir da transferência de recursos, para municípios que comprovaram a participação ou a realização de programas e/ou projetos esportivos, pretende-se estudar realizar uma avaliação executiva que se limita aos municípios participantes da política, utilizando como linha de base os valores per capita recebidos através dos repasses da própria política. Também

investigaremos as características dos municípios não participantes na política a fim de encontrar possíveis evidências que os façam não participarem da política.

O objetivo central deste trabalho é a confecção de uma avaliação executiva flexível da política do ICMS Esportivo de Minas Gerais, que apresente um panorama geral acerca da política, e neste caminho investigar os resultados da política ao longo dos anos em relação a suas principais variáveis de interesse bem como os resultados em municípios com diferentes características como: porte populacional, IDHM, estrutura produtiva, e região. Para além deste objetivo central, o trabalho trás em seus objetivos específicos a análise do desenho e de funcionamento da política.

Para atingir os objetivos do trabalho, estruturamos o estudo da seguinte forma. Inicialmente serão abordadas a importância da prática esportiva, e as políticas públicas para o esporte no Brasil e em Minas Gerias. Na sequência será apresentada a política do ICMS Esportivo de Minas Gerias e a metodologia utilizada no estudo. E por fim serão apresentados os resultados do estudo da política passando pela análise do desenho, funcionamento e resultados obtidos pela política ao longo dos anos.

2 A PRÁTICA ESPORTIVA E SEUS IMPACTOS SOCIAIS

Existe atualmente um certo consenso no que se refere a importância do esporte e do lazer como fatores de desenvolvimento humano. O documento final da 1ª Conferência Nacional do Esporte: Esporte, lazer e desenvolvimento humano, do ano de 2003, afirma que há vantagens na prática de esportes e lazer pelo indivíduo e pela sociedade, como solidariedade, autoestima, disciplina, trabalho em equipe, respeito ao próximo, facilidade na comunicação, cooperação, vida saudável, entre outras vantagens. Nesta corrente pode se encontrar diversos estudos que demonstram o aumento da qualidade de vida entre as populações pela prática esportiva.

As atividades esportivas apresentam claras externalidades positivas, podendo seus benefícios serem observados em diferentes recortes de idade em uma população. Entre os jovens, levam-nos a desenvolver tanto a disciplina quanto a habilidade de trabalhar em equipe e a própria autoestima, fundamental para a vida profissional posterior. Um estudo comparativo da percepção de qualidade de vida entre adolescentes praticantes e não praticantes de esporte no contraturno escolar feita por Pacífico et. al (2020), por exemplo, mostra que a prática esportiva foi importante fator para melhores percepções de qualidade de vida e melhor percepção de bem-estar entre os alunos.

Para a população idosa, estudos também apresentam benefícios da prática esportiva, dentre os quais: “prevenir sequelas inquietantes nos níveis econômico, social, epidemiológico e familiar”, com esforços na manutenção da independência e autonomia do indivíduo (Palácios, 2004 - apud Azevedo Filho et. al, 2019). No estudo citado, os autores também destacam outros estudos que mostram que a atividade física está associada à diminuição do risco de deficiência, no atraso do comprometimento funcional e na recuperação da funcionalidade (Germain et. al., 2016 - apud Azevedo Filho et. al, 2019). Atherton et. al., 2016 (apud Azevedo Filho et. al, 2019) ainda afirmam que o exercício físico é um tratamento não farmacológico para demência, sendo recomendado até em casos de idosos com demência.

Existem evidências de que a prática esportiva está correlacionada tanto com a diminuição do envolvimento com atividades criminosas quanto com o aumento da escolaridade do jovem atleta (eles tendem a estudar mais tempo, ou seja, diminuem as taxas de evasão escolar e aumentam as relativas à entrada em níveis superiores de ensino). Práticas esportivas também melhoram as condições de saúde da população e diminuem a pressão sobre os gastos públicos em saúde (IBGE, 2015).

As manifestações das atividades esportivas se dão de diversas formas e em diferentes contextos, e por tal foram divididas em três grandes grupos levando em consideração o público alvo e o desempenho que as pessoas praticantes buscam assistir. O primeiro grupo se refere ao esporte escolar, que é vinculado às atividades esportivas desenvolvidas por crianças e jovens nas escolas; o segundo ao esporte de participação, vinculado às atividades esportivas desenvolvidas pela população; e o terceiro grupo ao esporte de alto rendimento, vinculado às atividades esportivas de atletas que tendem a ser profissionais e disputam competições oficiais de alto rendimento. Neste último, está presente a hiper competitividade e a seleção e exclusão dos participantes, elementos que não devem existir nos dois primeiros.

Ao longo do tempo, diversos estudos possibilitaram a percepção dos impactos positivos que as atividades esportivas podem trazer para a sociedade como um todo, o que possibilitou que a temática passasse a compor os debates e se tornar agenda nos governos mundo afora, e que políticas públicas fossem desenvolvidas neste sentido. Na sequência iremos apresentar as políticas públicas direcionadas ao esporte no Brasil.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ESPORTE NO BRASIL

As políticas públicas para os esportes, são importantes ferramentas de promoção da cidadania, podendo proporcionar um conjunto de ganhos em inclusão social, saúde, e na cadeia produtiva. Segundo Tubino (2006) o esporte no Brasil pode ser entendido como “fenômeno sociocultural, cuja prática é considerada direito de todos, e que tem no jogo o seu vínculo cultural e na competição o seu elemento essencial, o qual deve contribuir para a formação e aproximação dos seres humanos ao reforçar o desenvolvimento de valores como a moral, a ética, a solidariedade, a fraternidade e a cooperação, o que pode torná-lo um dos meios mais eficazes para a comunidade humana”.

A partir da Constituição Federal de 1988, as políticas públicas direcionadas ao esporte no Brasil passaram a ser direito dos cidadãos.

- “Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um, observados:
- I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;
 - II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;
 - III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não profissional;
 - IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.
- § 1º O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei.
- § 2º A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final.
- § 3º O poder público incentivará o lazer, como forma de promoção social.” (BRASIL, 1988, p. 140)

Após a Constituição Federal de 1988, aconteceram importantes marcos para as políticas públicas para o esporte no Brasil. Em 2003 foi criado, pela Medida Provisória no. 103 de 1º de janeiro de 2003, o Ministério do Esporte, no primeiro dia do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, com a missão de “formular e implementar políticas públicas inclusivas e de afirmação do esporte e do lazer como direitos sociais dos cidadãos, colaborando para o desenvolvimento nacional e humano” (BRASIL, 2004).

Em 2004 ocorreu a 1º Conferência Nacional do Esporte (I CNE) que teve como temática “Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano”. Essa primeira Conferência impulsionou a criação da Política Nacional do Esporte – PNE onde foram definidos como objetivos a reversão do quadro atual de injustiça, exclusão e vulnerabilidade social; o esporte e lazer como direito de cada um e dever do Estado; a universalização e inclusão social do esporte e; democratização da gestão e da participação (BRASIL, 2005). Em 2006 foi realizada a 2º CNE com a temática da Construção do Sistema Nacional do Esporte, de forma a construir as políticas públicas para esportes a nível nacional junto a participação popular com a realização de conferências: municipais, regionais e estaduais. A 3º CNE foi realizada em 2010 com a temática da criação do Plano Decenal de Esporte e Lazer.

Por força do art. 24, §1º, da CF/88, a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais, ou seja, ficará adstrita à edição de uma legislação principiológica (normas gerais, diretrizes, bases) que delimitam o campo de abrangência e aplicabilidade de um instituto, traçam o contorno, sem descer a pormenores.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ESPORTE EM MINAS GERAIS

No Estado de Minas Gerais, a temática das políticas públicas esportivas também é abordada em sua constituição, que traz a garantias e apoio à prática e difusão da educação física e do desporto, como podemos observar nos artigos 218 e 220 da Seção VII – Do Desporto e do Lazer:

“Art. 218. O Estado garantirá, por intermédio da rede oficial de ensino e em colaboração com entidades desportivas, a promoção, o estímulo, a orientação e o apoio à prática e difusão da educação física e do desporto, formal e não formal, com:

I - a destinação de recursos públicos à promoção prioritária do desporto educacional e, em situações específicas, do desporto de alto rendimento;

II - a proteção e incentivo às manifestações esportivas de criação mineira;

III - o tratamento diferenciado para desporto profissional e não profissional;

IV - a obrigatoriedade de reserva de áreas destinadas a praças e campos de esporte nos projetos de urbanização e de unidades escolares, e a de desenvolvimento de programas de construção de áreas para a prática do esporte comunitário.

Parágrafo único - O Poder Público garantirá ao portador de deficiência atendimento especializado no que se refere à educação física e à prática de atividades desportivas, sobretudo no âmbito escolar.

Art. 220 – O Poder Público apoiará e incentivará o lazer, e o reconhecerá como forma de promoção social.

Parágrafo único – O Estado incentivará, mediante benefícios fiscais e na forma da lei, o investimento da iniciativa privada no desporto.

A gestão das políticas esportivas no Estado de Minas Gerais já apresentou diversos arranjos na estrutura organizacional do estado, ao longo dos anos e gestões. Em sua última mudança em maio de 2019, a então Secretaria de Estado de Esportes -SEESP foi absorvida pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDESE, assumindo a posição de Subsecretária de Estado de Esportes - SUBESP dentre a estrutura organizacional da SEDESE, que se mantém até a presente data.

A SUBESP tem como competência planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as atividades setoriais a cargo do Estado que visem à promoção do esporte, da atividade física e do lazer, com vistas ao desenvolvimento humano e à melhoria da qualidade de vida da população. Se subordinam à SUBESP a Superintendência de Programas Esportivos e a Superintendência de Fomento e Incentivo ao Esporte, que são onde se desenvolvem as políticas esportivas do estado, como a política do ICMS Esportivo que será apresentada a seguir.

5 ICMS ESPORTIVO DE MINAS GERAIS

O ICMS é o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. Trata-se do principal tributo de competência dos Estados no Brasil. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 determina que 25% do total de recursos provenientes da arrecadação do ICMS devem ser distribuídos aos municípios do estado arrecadador. Desse montante, 65% se distribui pelo Valor Adicionado Fiscal (VAF), e 35% por critérios definidos por Lei Estadual sendo observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos; de acordo com a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020¹. Em Minas Gerais, a Lei nº 18.030/2009 dispõe sobre a distribuição da cota parte do ICMS pertencente aos municípios. O Critério Esportes, também conhecido como ICMS Esportivo, é um dos 18 (dezoito) critérios estabelecidos pela Lei nº 18.030/2009. Os 25% dos recursos do ICMS pertencentes aos municípios são distribuídos entre estes 18 (dezoito) critérios. Atualmente, a parcela do ICMS Esportivo corresponde a 0,10% do valor distribuído entre os critérios de rateio. A regulamentação completa do critério esportes ocorreu por meio do Decreto nº 45.393 de 2010.

O ICMS Esportivo do Estado de Minas Gerais é o mecanismo utilizado a fim de desenvolver políticas para a melhoria da gestão esportiva e a qualificação das instituições envolvidas com a prática esportiva no Estado, bem como fomentar a organização da política esportiva do estado e dos municípios. Isto se dá através da distribuição da cota-parte do ICMS pertencente aos municípios, nos termos da Lei nº 18.030, de 2009, por meio do fomento à criação e manutenção de conselhos municipais de esportes e realização de programas e projetos esportivos.

A política parte da premissa de que o fomento da criação e manutenção de conselhos municipais de esportes e da realização de programas e projetos esportivos

¹ Esta emenda constitucional tornou permanente o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) no país. Antes desta, 75% dos recursos deveriam ser distribuídos de acordo com o VAF e 25% de acordo com lei estadual específica.

pelos municípios ocorre a partir da garantia de uma parcela de recursos do ICMS. Estes recursos não são necessariamente utilizados para políticas públicas no âmbito dos esportes. O processo é outro. O município que comprovar a realização destas políticas recebe estes recursos não vinculados.

Todos os processos do ICMS Esportivo são executados no Sistema de Informação do ICMS Esportivo, acessível em icms.esportes.mg.gov.br. Trata-se de uma plataforma onde são cadastrados documentos e informações a respeito dos Conselhos Municipais de Esportes e de programas e projetos sediados nos municípios mineiros ou que contaram com atletas que representaram estes municípios em outros locais (MINAS GERAIS, 2020).

Os recursos do ICMS Esportivo são repassados a cada município com base no valor do índice de Esportes, que é calculado de acordo com os programas e projetos realizados na área de esportes pelos municípios quando respeitados os critérios para comprovação da execução. O cálculo deste índice representa a relação percentual entre a pontuação obtida pelo município e a soma de pontos de todos os municípios participantes.

No ano de 2018, foram executados repasses superiores a 8,8 milhões de reais, pela política ICMS Esportivo de Minas Gerais para os municípios, de acordo com o índice de esportes gerado pelo ano base 2017.

6 METODOLOGIA

O método escolhido para se avaliar a política será uma avaliação executiva flexível, pela qual se pretende estabelecer o panorama geral acerca da política do ICMS Esportivo do estado de Minas Gerais, apresentando os principais resultados alcançados ao longo dos anos de implementação da política. Espera-se que, por meio dessa avaliação, seja possível identificar fragilidades relacionadas ao seu desenho, à sua gestão e implementação.

A política possui uma plataforma de monitoramento, disponível através do endereço eletrônico da Subsecretaria de Esportes, que possibilita o acesso aos dados do programa, estando disponíveis até a presente data, dados dos anos de 2009 a 2018. Pretende-se realizar um estudo utilizando esta base de dados executivos disponível, para observar a dinâmica da implementação da política ao longo dos anos.

A análise dos dados executivos será constituída por um estudo que apresente o desempenho da política, analisando as seguintes variáveis de interesse: municípios participantes, atividades esportivas apresentadas, a validação de atletas participantes, a comprovação de conselho municipal de esportes em pleno funcionamento, o índice de aprovação de projetos, as instalações reformas e equipamentos esportivos, os repasses de recursos, a partir de 2009 até o ano de 2018.

7 ANÁLISE DO DESENHO

A política do ICMS Esportivo foi construída sob a lógica do fomento à prática esportiva em Minas Gerais, através da garantia de repasse de recursos, para os municípios que cumprem os requisitos de participação na política, e que comprovaram a participação ou a realização de programas/projetos esportivos.

Neste capítulo iremos desenvolver um estudo a fim de verificar como a política do ICMS Esportivo responde ao problema que visa enfrentar. Para isso inicialmente deve-se analisar o problema, se está bem delimitado e pertinente, se há um objetivo claro de atuação do Estado e se esse pode ser alcançado por meio de um desenho efetivo. Outro ponto a ser estudado é se há clareza sobre os resultados que a política se propõe a atingir e os caminhos que trilhará para tal.

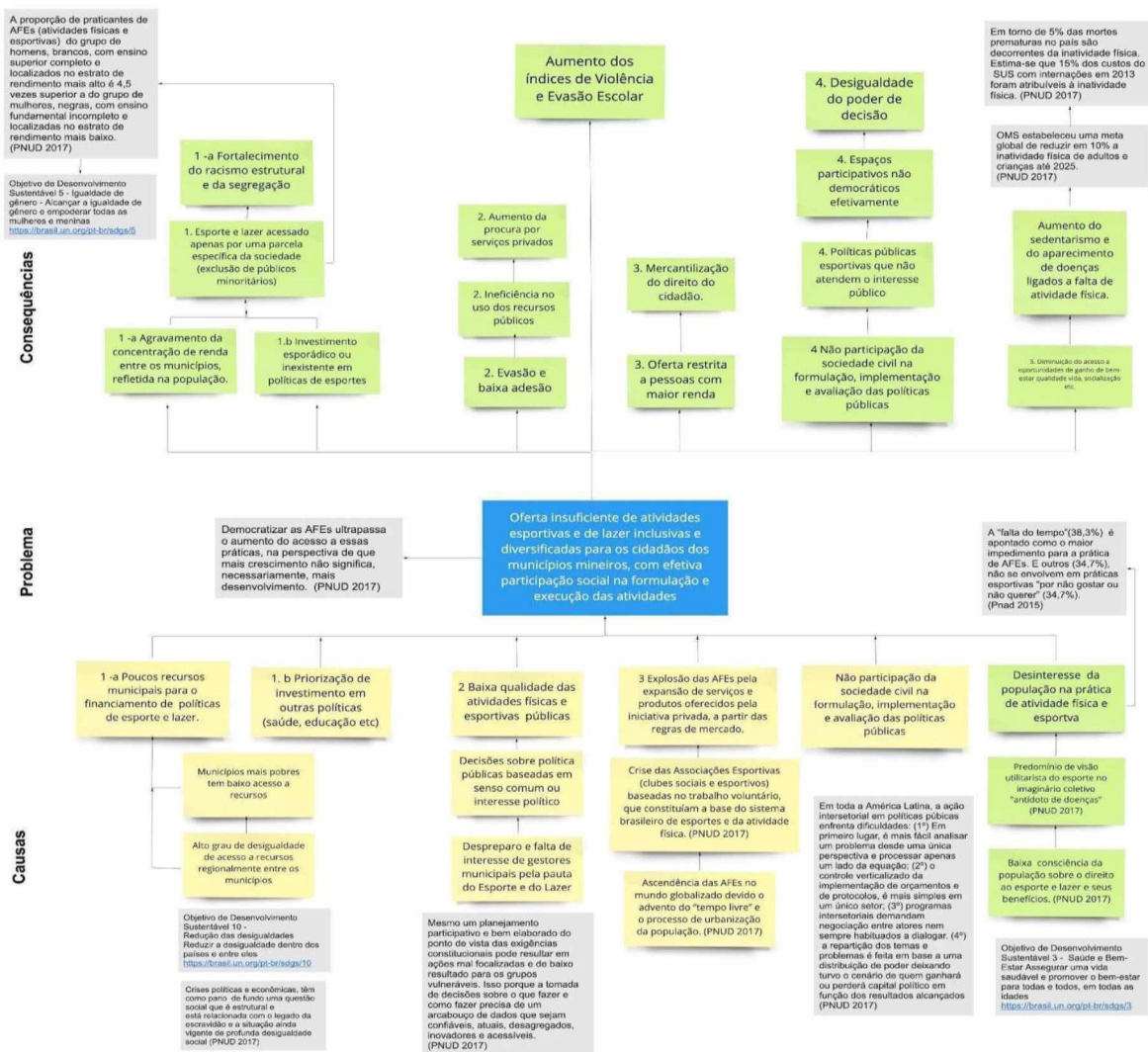
A execução desta análise, foi dividida em três partes sendo constituída por: um estudo da árvore de problemas, a elaboração de um mapa de processos e resultados, e um estudo do funcionamento da política com utilização do fluxograma de 12 passos.

7.1 ÁRVORE DE PROBLEMAS

A árvore de problemas é uma metodologia amplamente utilizada para organizar por meio de uma representação gráfica, uma situação-problema (tronco), suas principais causas (raízes) e os efeitos negativos que ela provoca na população-alvo do projeto (galhos e folhas).

A fim de apresentar a problemática na qual a política se respalda, foi desenvolvida pela equipe da Diretoria de Fomento e Organização de Políticas Esportivas - DFOPE, a árvore de problemas da política a ser analisada, mostrada na figura 1:

Figura 1 - Árvore de problemas da política de ICMS Esportivo



Fonte: DFOPE

Podemos observar, no centro ou caule da árvore, o problema central que a política visa dirimir, sendo descrito como: a oferta insuficiente de atividades esportivas e de lazer, inclusivas e diversificadas, para os cidadãos dos municípios mineiros, com efetiva participação social na formulação e execução das atividades.

As ramificações inferiores, ou raízes, apresentam as principais causas que geram o problema central, dentre os quais: a baixa disponibilidade de recursos municipais para as políticas esportivas, a baixa qualidade das atividades físicas e esportivas públicas, e a não participação da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

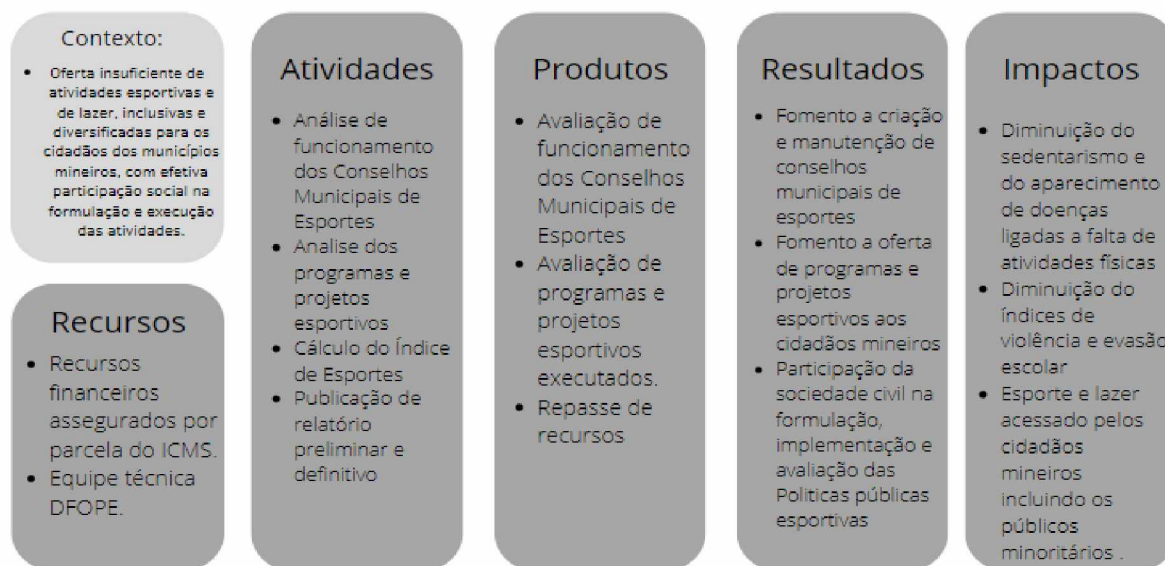
Nas ramificações superiores, ou galhos da árvore, são evidenciadas as consequências do problema central, que perfazem: a fragilidade no financiamento das políticas esportivas, os malefícios que a ausência ou insuficiência da prática esportiva trazem a saúde da população, o aumento do abismo social entre os públicos minoritários que tem o acesso à prática esportiva mais prejudicados, e a não participação da sociedade ao longo do ciclo das políticas públicas. A partir desta, é possível descrever também o mapa de Processos e Resultados (MaPR). É o que será feito no próximo item.

7.2 MAPA DE PROCESSOS E RESULTADOS MAPR

O MaPR é um recurso metodológico utilizado para descrever o desenho de uma política por meio do detalhamento das informações e estabelecimento das conexões que existem na lógica do programa, interligando as atividades, produtos (ou entregas) e seus resultados e impactos.

A partir do estudo da árvore de problemas desenvolvida pela equipe da DFOP, e do estudo foi construído neste estudo, um mapa de processos e resultados para a política que é apresentado a seguir.

Figura 2 - MaPR da Política do ICMS Esportivo de Minas Gerais



Fonte: DFOP

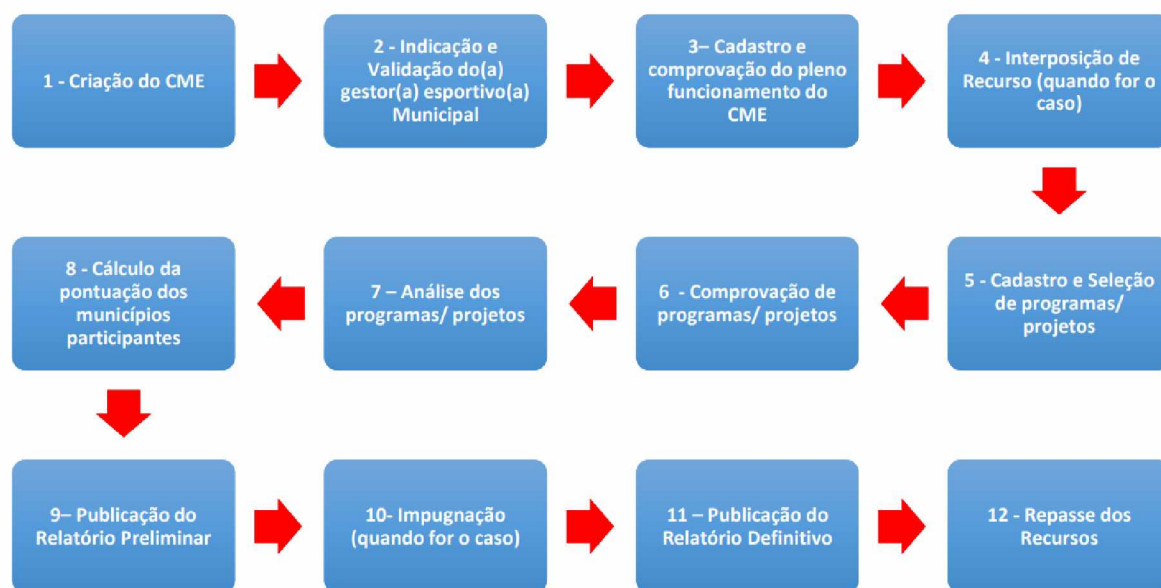
7.3 FLUXOGRAMA

Pode-se traçar o fluxograma de funcionamento da política de ICMS esportivo. A partir disso, analisaremos cada um dos passos que o compõem, a fim de compreender todas as etapas para participação do município no ICMS Esportivo, como também os passos para a apuração do mecanismo pela equipe técnica.

Ao iniciarmos o estudo observamos que a execução de um ciclo completo da política tem a duração de três anos civis, divididos em: ano base, ano de cálculo, e ano de pagamento. No ano base são executados os programas e projetos esportivos bem como deve ocorrer o pleno funcionamento do Conselho Municipal de Esportes, CME. O ano do cálculo é o ano seguinte ao ano base, onde é realizada a apuração de todas as informações pertinentes a política e a partir dos resultados é realizado o cálculo do Índice de Esportes –IE. O ano do pagamento é o terceiro e último ano do ciclo da política quando são realizados os repasses de recursos aos municípios pontuadores no IE. Este ciclo é permanente, ou seja, uma vez que o município entre no sistema e mantenha os pré-requisitos necessários, ele passa a receber recursos anuais a partir do terceiro ano.

A participação e apuração da pontuação de um município no ICMS Esportivo envolvem, basicamente, a realização de 12 (doze) passos, conforme Figura 3 (MINAS GERAIS, 2020).

Figura 3 - Passos para a participação no ICMS Esportivo



Fonte: DFOP

Passo 1 – Criação do Conselho Municipal de Esportes (CME)

O Conselho Municipal de Esportes - CME é um órgão colegiado, de natureza permanente, criado por meio de lei ou decreto municipal, que tem por finalidade elaborar e desenvolver, em conjunto com a prefeitura municipal, os projetos destinados à promoção das atividades esportivas, bem como fiscalizar a sua execução, contribuindo para a elaboração de políticas públicas municipais relacionadas ao esporte, exercendo o controle social e auxiliando na melhoria da gestão, da qualidade e da transparência das políticas públicas de esporte executadas no município.

Recomenda-se que os conselhos sejam compostos por um número par de conselheiros, sendo que, para cada conselheiro representante do poder público, haverá um representante da sociedade civil, em atendimento ao princípio da paridade e representatividade.

Com os conselheiros devidamente nomeados, é importante que em reunião seja debatido e elaborado o regimento interno, o qual definirá o funcionamento do conselho municipal de esportes a partir do que já foi estabelecido em lei/decreto

municipal de criação do órgão (composição, periodicidade das reuniões, estabelecimento de quórum, estabelecimento de mesa diretora, etc).

Passo 2 - Indicação e Validação do(a) gestor(a) esportivo(a) Municipal

O município, por meio do Prefeito(a) ou do Secretário(a) Municipal responsável pela área de esportes deve identificar um(a) gestor(a) esportivo(a) municipal, ou seja, um servidor(a) público(a) do quadro de pessoal da prefeitura, que será responsável pelo cadastro no Sistema de Informação ICMS Esportivo (icms.esportes.mg.gov.br) de todas as informações e documentos comprobatórios relativos à participação do município no ICMS Esportivo.

Passo 3 - Cadastro e Comprovação do Pleno Funcionamento do Conselho Municipal de Esportes

O pleno funcionamento do conselho municipal de esportes é fruto da efetividade de sua atuação, cabendo ao município, portanto, zelar pela periodicidade dos encontros e pela constante mobilização das entidades que compõem o conselho, arquivando todos os documentos e registros referentes às atividades do órgão.

É pré-requisito para participação do município no ICMS Esportivo a comprovação do pleno funcionamento do conselho municipal de esportes no ano base, conforme §1º do art. 8º da Lei nº 18.030/2009.

Para isso, é necessária a apresentação dos seguintes documentos e informações listados pela Resolução SEDESE Nº 57/2019:

- Lei ou Decreto municipal de criação do Conselho e sua(s) alteração(ões) posterior(es), devidamente datada(s) e assinada(s) pela autoridade que o(s) expediu, e/ou publicado(s) (comprovação da publicação, desde que possível o acesso ao documento integral que deu origem à publicação);
- Decreto(s) ou Portaria(s) Municipal(is) de nomeação dos conselheiros, devidamente datado(s) e assinado(s) pela autoridade que o(s) expediu, e/ou publicado(s) (comprovação da publicação, desde que possível o acesso ao documento integral que deu origem à publicação);

- Atas de, no mínimo, três reuniões ordinárias do conselho, devidamente datadas e assinadas pelos conselheiros nomeados presentes às reuniões e/ou publicadas (comprovação da publicação, desde que possível o acesso ao documento integral que deu origem à publicação);
- Regimento Interno vigente, devidamente publicado e/ou datado e assinado pelos conselheiros à época de sua aprovação ou conforme dispuser a legislação pertinente ao Conselho Municipal de Esportes (comprovação da publicação, desde que possível o acesso ao documento integral que deu origem à publicação);

Passo 4 – Interposição de recurso

O município poderá apresentar recurso, devidamente fundamentado, contra a decisão de inabilitação do conselho municipal de esportes, por meio do preenchimento de um formulário, contendo as razões de oposição aos motivos pelos quais a DFOPE decidiu pela inabilitação do conselho. O formulário é disponibilizado no Sistema de Informação ICMS Esportivo, e deverá ser inserido no referido Sistema até 7 (sete) dias após a publicação da relação dos municípios habilitados pela SEDESE para a participação no ICMS Esportivo.

Passo 5 – Cadastro e Seleção de Programas/Projetos

Após o resultado da etapa de habilitação, cabe ao(a) gestor(a) esportivo(a) municipal imediatamente cadastrar, selecionar e comprovar, no Sistema de Informação ICMS Esportivo, a realização/participação de programas/projetos esportivos.

Nesta etapa o município pode cadastrar e comprovar programas/projetos realizados em sua cidade, e ainda aqueles que contaram com a sua participação em outros municípios, desde que tenha atletas/equipes participantes representando-o. O município também pode cadastrar e comprovar programas/projetos realizados por entidades públicas e privadas, tais como clubes, associações e pessoas físicas. Logo, não necessariamente os programas/projetos precisam ser realizados pela prefeitura para pontuar no ICMS Esportivo.

Passo 6 – Comprovação de Programas/Projetos

A comprovação de programas/projetos no Sistema de Informação ICMS Esportivo pode ser feita a partir da habilitação do conselho municipal de esportes, até o dia 30 de março do ano seguinte ao ano base. Nesta etapa o(a) gestor(a) esportivo(a) municipal deverá informar a(s) “Atividade Esportiva(s)”; “Modalidade(s) Praticada(s)”; e o “Número de Participantes por Modalidade” do programa/projeto. Além disso, deve-se anexar os documentos que comprovam que o programa/projeto ocorreu.

Passo 7 – Análise de Programas/Projetos

A equipe da DFOPE analisa as informações e o conjunto de documentos comprobatórios básicos e complementares dos programas/projetos cadastrados tempestivamente no Sistema de Informação ICMS Esportivo, para verificação do atendimento ao disposto. Após a análise a equipe DFOPE, decide por aprovar ou reprovar o programa/projeto.

Passo 8 – Cálculo da Pontuação do ICMS Esportivo

O volume de recursos relativo ao ICMS Esportivo destinado a cada município é calculado de acordo com os programas/projetos aprovados dos municípios, mediante aplicação do Índice de Esportes do município – IE:

Figura 4 – Cálculo do Índice Esportivo

$$\text{Índice de Esportes (IE)} = \frac{\sum (N \times P \times NM \times NA)}{\sum MB}$$

- N é a nota da atividade esportiva desenvolvida pelo Município.
- P é o peso da receita corrente líquida per capita, que varia de 1 a 10, fornecida pela Fundação João Pinheiro anualmente;
- NM é a nota de modalidades esportivas realizadas em cada atividade esportiva;
- NA é a nota de atletas participantes em cada atividade esportiva.
- O numerador que compõe a fórmula do IE ($\sum (N \times P \times NM \times NA)$) é referente ao somatório da pontuação de todas as atividades esportivas de um município participante.
- O denominador ($\sum MB$) da fórmula refere-se ao somatório das notas de todos os municípios beneficiados.

Para nota da atividade esportiva N, é atribuído um peso específico, que varia de 0,5 a 1,5 de acordo com a Tabela de atividades esportivas. A tabela contempla as seguintes 13 atividades: Programas Sócio Educacionais, Esporte para Pessoas com Deficiência, Jogos Escolares Municipais, Minas Olímpica Jogos Escolares de Minas Gerais, Minas Olímpica Jogos Interior de Minas Gerais, Atividades de Futebol Amador, Esporte Terceira Idade, Atividades de Lazer, Qualificação Agente Esportivo, Xadrez na Escola, Academia na Escola, Outros Programas/ Projetos, e Instalação/ Reforma/ Equipamento Esportivo.

O peso da receita corrente líquida per capita P, é fornecido anualmente pela Fundação João Pinheiro, portanto é a única variável do IE que não cabe aos municípios informar e comprovar. Este componente do cálculo tem como objetivo equilibrar as notas dos municípios, atribuindo menor peso para quanto maior for a receita corrente líquida per capita do município.

A nota de modalidades esportivas NM é atribuída de acordo com faixas estabelecidas pela tabela anexo IX da cartilha do ICMS Esportivo, de acordo com a quantidade de modalidades realizadas em cada atividade esportiva. A pontuação de modalidade esportiva varia de 1 a 10. Quanto maior o número de modalidades realizadas em uma atividade esportiva maior tende a ser a pontuação. Duas exceções são previstas, sendo a primeira quando o município comprovação de pelo menos 1 (um) programa/projeto na Atividade Esportiva “Qualificação de Agente Esportivo (QAE)”, é automaticamente aferida nota 10(dez) no número de modalidades. E a segunda exceção se dá no sedimento dos Jogos Escolares de Minas Gerais, Jogos Escolares da Juventude e Jogos do Interior de Minas, que garantem um bônus para

cada etapa sediada pelo município, conforme Anexo XII, e considerará todas as modalidades e atletas participantes na referida etapa.

Adentrando a nota de atletas participantes NA, é a nota atribuída, que varia de 1 a 15, de acordo com as faixas constantes no anexo X da cartilha do ICMS Esportivo, levando em consideração a população do município no ano base, conforme dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. A nota da atividade esportiva em “Instalação/Reforma/Equipamento Esportivo”, que varia de acordo com as três modalidades que o município pode realizar nesta atividade: Construção, Reforma e Aquisição de Equipamento Esportivo. A tabela de pontuação para esta atividade encontra-se no Anexo XI da cartilha do ICMS Esportivo.

O somatório da pontuação de todas as atividades esportivas de um município participante compõe o numerador da fórmula do IE, e o somatório das notas de todos os municípios beneficiados compõem o denominador ($\sum MB$).

Passo 9 – Relatório dos Índices Provisórios de Pontuação

A divulgação dos índices provisórios do ICMS Esportivo acontece até o dia 15 de julho de cada ano, conforme § 3º do art.8º da Lei nº 18.030/2009, através da publicação do Relatório dos Índices Provisórios de Pontuação do ICMS Solidário - Critério Esportes. O relatório provisório é composto por três listagens: Relação dos índices esportivos dos municípios habilitados (em ordem do maior índice para o menor índice); Detalhamento das atividades esportivas cadastradas e aprovadas por município habilitado; e Status de todos os municípios mineiros em relação ao ICMS Esportivo.

Passo 10 - Impugnação

Impugnação é ato de oposição, de contradição, de contestação e refutação. O direito à impugnação é resguardado ao município que se sinta prejudicado pela análise da equipe da DFOPE, como previsto na Resolução SEDESE Nº 57/2019. A impugnação será exclusivamente uma manifestação argumentativa do município, não

cabendo a inclusão de nenhum novo arquivo e/ou informação referente ao programa/projeto.

O formulário é disponibilizado no Sistema de Informação ICMS Esportivo, e deverá ser inserido no referido Sistema para cada programa/projeto, apresentando fundamentação/motivação para a contestação do resultado, e assinado pelo(a) gestor(a) esportivo(a) municipal e pelo(a) Prefeito(a) Municipal ou pelo(a) representante legal da Associação de Municípios.

Passo 11 – Relatório dos Índices Definitivos de Pontuação

Após o encerramento do período de Impugnação, a SEDESE pública o Relatório Definitivo/Relatório Final da Pontuação do ICMS Esportivo, até 15 de agosto de cada ano, conforme estabelecido no § 3º do art.8º da Lei nº 18.030/2009. O Relatório Definitivo é composto por três listagens: Relação dos Índices Esportivos dos municípios habilitados (em ordem do maior índice para o menor índice); Detalhamento das Atividades Esportivas cadastradas e aprovadas por cada município habilitado; e o Status de todos os municípios mineiros em relação ao ICMS Esportivo.

Passo 12 - Repasse dos Recursos

O repasse dos recursos do ICMS Esportivo é feito pela Secretaria Estadual de Fazenda ao caixa único do município, de acordo com o Índice de Esportes do município. Os depósitos são feitos semanalmente e variam conforme a arrecadação do ICMS no Estado de Minas Gerais.

8 ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DA POLÍTICA

Analisando o fluxo da participação municipal na política, traremos nesta seção os principais pontos observados das características e estratégias da política. E também traremos os pontos que carecem de maior atenção, e de onde podem se derivar dificuldades e gargalos no bom funcionamento da política como um todo.

O primeiro ponto de alerta é que de forma transversal impacta na maior parte dos passos da política, é a necessidade e importância de as prefeituras selecionarem para a função de gestor esportivo, servidores que possuam capacidade técnica na utilização dos meios digitais, e que possuam domínio dos processos burocráticos envolvidos e pertinentes ao papel. Caso houver uma seleção descriteriosa para tal função, o desempenho do município na política estará sob iminente risco em diversas etapas.

No primeiro dos doze passos, a inexistência de um instrumento que traga a obrigação da paridade e representatividade entre representantes da sociedade civil e representantes do setor público nos CMEs. A inexistência da obrigatoriedade traz um cenário de insegurança quanto à participação civil na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas esportivas na esfera municipal. A própria criação do conselho não necessariamente implica que este efetivamente cumprirá seu papel de fiscalização e democratização dos projetos municipais da área.

Outro ponto de atenção, que observamos no terceiro dos doze passos, é que a apuração do pleno funcionamento dos CMEs é realizada de forma a verificar a conformidade dos registros burocráticos. É essencial que os demais documentos exigidos para comprovação do pleno funcionamento do conselho, quais sejam: – Decreto ou portaria de nomeação; atas de reunião; regimento interno - estejam em harmonia com a redação da lei/decreto de criação do conselho municipal de esportes. Em caso de conflito entre os documentos, prevalecerá sempre o que a lei/decreto de criação do conselho dispuser.

No passo oito, a política traz o maior conjunto de estratégias práticas que operacionalizam seus objetivos sociais e esportivos. Neste passo é realizado o cálculo do Índice Esportivo, e é neste cálculo que são aplicadas as ferramentas de equilíbrio e fomento da política, como podemos observar nos pontos abaixo.

- Começando a análise pela nota da atividade esportiva N, que possui um peso específico, que varia de 0,5 a 1,5 de acordo com as 13 modalidades contempladas na legislação. A atribuição de pesos diferentes por atividades traz à política o poder de fomentar atividades de maior interesse social, atribuindo maior peso e incentivando os municípios a as realizarem.

- A utilização da receita corrente líquida per capita municipal como o P na equação traz a política uma elaborada estratégia de progressividade, fazendo com que municípios que possuem menores receitas líquidas per capita tenham suas notas no cálculo do IE potencializadas.
- Outro componente do cálculo é a NA = nota de atletas participantes em cada atividade esportiva, que atribui nota de 1 a 15 de acordo com a quantidade de atletas participantes em relação a faixa populacional do município, produzindo um balanceamento nas notas e coerência entre a porcentagem de participação da população nas atividades esportivas executadas.
- Também faz parte do cálculo a NM = nota de modalidades esportivas realizadas, que variando de 1 a 10, o que fomenta os municípios a realizarem atividades o maior número de atividades para receberem maiores notas neste quesito.
- Um adicional a nota pode ser obtido também a partir do sedimento dos eventos esportivos: Jogos Escolares de Minas Gerais, Jogos do Interior de Minas, Jogos Escolares da Juventude.

O último passo que destacamos, se refere aos recursos repassados pela política. A legislação não estabelece a obrigação de reinvestimento do recurso do ICMS Esportivo em políticas esportivas, cabendo ao município gerenciar os mesmos. É sugerido que para potencializar o investimento específico na referida área, sugere-se ao município a criação de um Fundo Municipal de Esportes, mas como não passa de uma sugestão não existe nenhum instrumento legal que garanta que estes recursos sejam aportados em sua totalidade ou mesmo em parte neste fim.

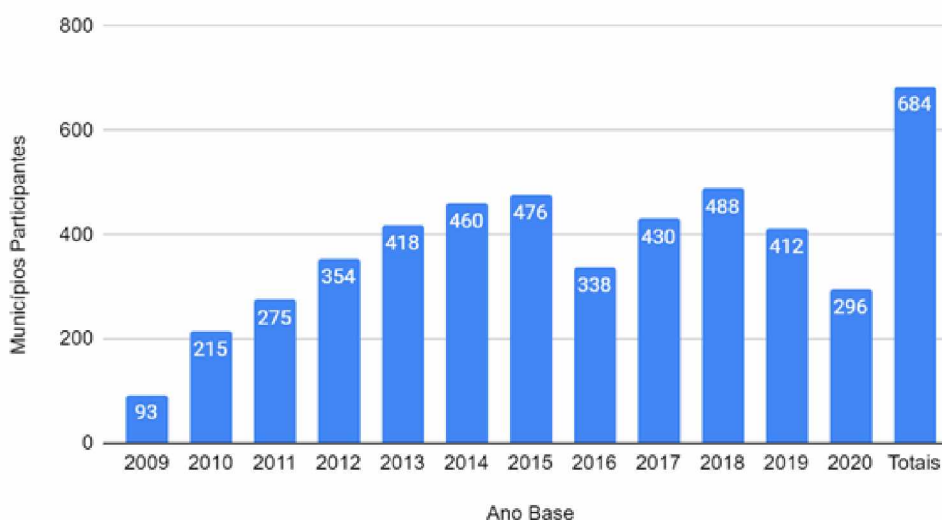
9 RESULTADOS DA POLÍTICA AO LONGO DOS ANOS

Neste capítulo apresentaremos os principais resultados obtidos pela política do ICMS Esportivo do Estado de Minas Gerais de acordo com os dados obtidos na plataforma Observatório do Esporte, e nos demais canais oficiais da subsecretaria de Estado de Esportes de Minas Gerais.

9.1 Participação, Notas e População Afetada

A política do ICMS Esportivo desde seu surgimento em 2009 alcançou diversos resultados, fomentando a prática esportiva em todas as regionais de Minas Gerais. Estudaremos neste capítulo os principais pontos alcançados pela política entre os anos base de 2009 e 2019, contemplando os anos de repasse entre 2011 e 2021 (referentes aos anos entre 2009 e 2019). Apresentaremos também parte dos resultados do ano base 2020, mas sem apresentarmos os dados de transferências, visto que as transferências referentes a 2020 ocorrem no ano de 2022 e ainda não foram concluídas. Apresentamos abaixo a participação dos municípios na política por ano base ao longo dos anos, conforme a figura 5:

Figura 5 – Municípios Participantes ICMS Esportivo x Ano Base



Fonte: SEDESE/MG. Elaboração do autor

No ano de 2009, primeiro ano de funcionamento da política, 93 municípios aderiram ao ICMS Esportivo. A partir daí a aderência dos municípios à participação no programa foi aumentando ano a ano chegando a atingir no ano base de 2015 o total de 476 municípios participantes. Nos anos de 2016 e 2017 houve uma queda na participação, entretanto no ano base 2018 o novo recorde foi estabelecido com a participação de 488 municípios.

O ICMS Esportivo obteve ao longo dos seus 12 (doze) primeiros anos de existência, a participação de 684 dos 853 municípios mineiros, alcançando uma taxa de cobertura municipal de 80,19%. Este número se torna ainda mais expressivo quando levada em consideração a diversidade organizacional, demográfica, social e econômica que encontramos no universo de 853 municípios do estado de Minas Gerais.

Seguindo a diversidade observada nos municípios mineiros, os resultados da política do ICMS Esportivo se apresentaram também de diversas e variadas formas ao longo dos anos de sua implementação. Para analisarmos esta diversidade, apresentaremos os dados agrupados por regionais e também apresentaremos os destaques no nível municipal.

O modelo de divisão do estado de Minas Gerais por regionais adotado neste trabalho é o modelo das Diretorias Regionais de Desenvolvimento Social estabelecido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE) - o estado é dividido em 22 unidades territoriais de representação. O modelo é o mesmo utilizado nos dados oficiais da política com 22 regionais, sendo 21 nominadas pela cidade polo da regional, mais a regional metropolitana que contempla os municípios que integram a região metropolitana da capital Belo Horizonte.

A fim de explorarmos melhor os números da política e sua distribuição pelo estado, apresentamos a seguir a tabela de participação por regional, de acordo com a figura 6:

Tabela 1 - Participação por Regional (2009 a 2020)

Regional	Nota	% Final	Nº de Municípios	Nº de Participantes	Taxa de participação	População afetada
Juiz de Fora	256370,15	13,38%	58	49	84,48%	988679
Divinópolis	235110,8	12,27%	60	49	81,67%	1054193
São João Del Rei	206375,14	10,77%	58	41	70,69%	680915
Poços de Caldas	115778,39	6,04%	54	40	74,07%	890714
Varginha	148177,26	7,73%	60	53	88,33%	1007443
Muriaé	142833,89	7,45%	64	54	84,38%	889663
Teófilo Otoni	128578	6,71%	30	27	90,00%	477829
Metropolitana	99645,14	5,20%	54	39	72,22%	4257691
Timóteo	90949,29	4,75%	63	49	77,78%	1108189
Diamantina	82231,04	4,29%	24	24	100,00%	262927
Gov. Valadares	78806,26	4,11%	70	59	84,29%	770732
Passos	59214,89	3,09%	30	24	80,00%	416094
Montes Claros	57915,67	3,02%	69	51	73,91%	1181610
Curvelo	42255,26	2,20%	21	18	85,71%	257371
Patos de Minas	32202,52	1,68%	22	18	81,82%	414313
Uberaba	35569,88	1,86%	19	13	68,42%	463843
Araçuaí	34446,27	1,80%	16	15	93,75%	223478
Uberlândia	16834,13	0,88%	16	8	50,00%	725442
Almenara	16777,39	0,88%	17	14	82,35%	171564
Ituiutaba	14471,51	0,76%	14	12	85,71%	225577
Salinas	13434,88	0,70%	19	15	78,95%	187523
Paracatu	8581,89	0,45%	15	12	80,00%	308913
Total	1916559,65	100%	853	684	80,19%	16964703

Fonte: SEDESE/MG. Elaboração do autor

Quando observamos as taxas de participação, a regional de Diamantina apresenta a melhor cobertura de participantes da política (100%), pois os 24 municípios que compõem a regional foram participantes em pelo menos um ano base no período estudado. No outro extremo, a regional de Uberlândia apresenta a menor taxa de participação na política (50,00%), pois apenas 8 dos 16 municípios que compõem a região obtiveram ao menos uma participação no período. A regional de Uberlândia foi a única regional a registrar uma taxa de participação abaixo dos 60%.

Partindo para a análise das notas e porcentagem finais regionais de Juiz de Fora (13,38%), Divinópolis (12,27%) e São João Del Rei se destacaram com as maiores somatórias das notas de pontuação na política e ultrapassando 10% na porcentagem final dos recursos recebidos. No outro extremo, as regionais de Uberlândia, Almenara, Ituiutaba, Salinas e Paracatu obtiveram as menores porcentagens finais, recebendo, cada uma, menos de 1% do total de recursos repassados.

Observando os dados da população afetada que foi apresentada por cada regional, chegamos ao total de 16.964.703 (dezesesseis milhões, novecentos e sessenta e quatro mil setecentos e três) mineiros afetados pela política. Este número traz a política a marca de já ter afetado 86,56% da população mineira durante os seus 12 primeiros anos de funcionamento. Ao compararmos o percentual da população afetada (85,87%) em relação ao de cobertura de municípios (80,19%), observamos que a política conseguiu cobrir uma fatia maior da população em relação ao número de municípios, indicando que obteve maior participação entre os municípios mais populosos.

Todos estes resultados mostram que a política não impactou igualmente todos os mineiros e suas respectivas regiões. Faz-se necessário entender porque isto ocorre, de forma a corrigir a política estudada.

O ranqueamento acima não leva em consideração a quantidade de municípios participantes para equilibrar o desempenho das regionais na política. Entretanto, quando levamos em consideração este quesito para ranquear as médias de pontuação e repasses, as regionais que se destacaram com maiores e menores resultados se mantêm, mas duas novas regionais passam a se destacar nestes extremos. As médias obtidas a partir da divisão dos resultados pelo número de municípios participantes destas regionais podem ser observadas na tabela 2 abaixo:

Tabela 2 - Resultados médios por regionais (2009 a 2020)

Regional	Nota média por participante	% Final média por participante
Juiz de Fora	5232,04	0,27%
São João Del Rei	5033,54	0,26%
Divinópolis	4798,18	0,25%
Teófilo Otoni	4762,15	0,25%
Governador Valadares	1335,70	0,07%
Ituiutaba	1205,96	0,06%
Almenara	1198,39	0,06%
Montes Claros	1135,60	0,06%
Salinas	895,66	0,05%
Paracatu	715,16	0,04%

Fonte: SEDESE/MG. Elaboração do autor

Após realizadas as médias, a regional de Teófilo Otoni se junta às regionais de Juiz de Fora, Divinópolis e São João Del Rei apresentando as melhores médias de pontuação e porcentagem final por município participante. As 4 regionais apresentam notas médias acima dos 4.700 pontos e porcentagem final acima dos 0.25% por município participante.

Quando olhamos para as regionais com menores números, às regionais de Montes Claros e Governador Valadares se une as regionais Almenara, Ituiutaba, Salinas e Paracatu apresentando as menores médias de pontuações e porcentagens finais. Neste caso apresentam notas médias abaixo dos 1.400 pontos e porcentagem final abaixo dos 0,10% por município participante. Ou seja, isto só confirma o que foi anteriormente afirmado. Faz-se necessário ajustar a política de forma a ampliar seus efeitos nas regiões onde este é baixo. A assimetria de seus efeitos pelas regiões mineiras é bastante grande.

Após observarmos os desempenhos das regionais na política ao longo dos anos, apresentamos abaixo a tabela 3, com o desempenho individual dos municípios com maiores resultados na política.

Tabela 3 - Municípios com maiores pontuações gerais (2009 a 2020)

Ranking	Município	Nota	% Final	Participações	Regional
1	Cataguases	37752,88	1,97%	12	Muriaé
2	Pitangui	35212,13	1,84%	8	Divinópolis
3	Bom Despacho	32961,13	1,72%	11	Divinópolis
4	Rio Pomba	27860,00	1,45%	10	Juiz de Fora
5	Novo Oriente de Minas	27649,00	1,44%	8	Teófilo Otoni
6	São João Del Rei	27006,00	1,41%	8	São João Del Rei
7	Prados	26941,00	1,41%	11	São João Del Rei
8	Tocantins	26645,50	1,39%	10	Juiz de Fora
9	Itajubá	25973,63	1,36%	12	Poços de Caldas
10	Lagoa da Prata	24728,50	1,29%	10	Divinópolis

Fonte: SEDESE/MG. Elaboração do autor

Cataguases foi o município com o maior resultado entre nota e porcentagem final. O município que teve participação em todos os anos base, desde o início da política, apresenta nota total de 37752,88 e porcentagem final de 1,97%. A grandeza destes números fica ainda mais evidente, por superar em 13,47 vezes a média geral dos demais municípios. Cataguases, bem como Itajubá são os dois municípios listados no top 10 maiores pontuações gerais que registraram participações nos 12 anos base da política.

Outros destaques positivos vão para as cidades de Pitangui (2º), Novo Oriente (5º) e São João Del Rei (6º), que compuseram o top 10 maiores pontuações gerais, mesmo participando em apenas 8 anos bases, dos 12 anos bases do período estudado.

Quando observamos as regionais que integram os municípios com maiores pontuações gerais, o destaque vai para a regional de Divinópolis, possuindo três municípios listados entre os dez com maiores pontuações. Juiz de Fora e São João

Del Rei também se destacam com dois municípios listados entre os 10 maiores pontuadores.

9.2 Transferências, Projetos, População Afetada e Atletas

Neste tópico, os dados referentes às transferências, população afetada e a os projetos submetidos e aprovados na política serão apresentados e analisados.

O estudo dos dados de transferências realizadas pela política apresentado a seguir, traz os dados referentes aos anos base de 2009 a 2019. Como informado anteriormente neste trabalho, a política tem seu funcionamento em um ciclo de três anos, onde o primeiro ano é o ano base, o segundo o ano do cálculo, e o terceiro o ano do repasse. O ano base de 2020 já utilizado anteriormente na apresentação de outros dados da política não foi incluído neste estudo, porque suas transferências que ocorrem neste ano de 2022 ainda não foram completamente executadas, e por tal ainda não possuem os dados completos para o estudo. Apresentamos abaixo os dados de transferência, participação e população afetada de acordo com a tabela 4;

Tabela 4 - Transferências, participação e população afetada

Ano base	Transferência totais*	Transferência média per capita*	Municípios participantes	População afetada
2009	R\$ 11.437.466,39	R\$ 3,00	93	3815813
2010	R\$ 12.372.902,69	R\$ 1,66	215	7446464
2011	R\$ 13.199.390,08	R\$ 1,18	275	11199980
2012	R\$ 13.133.791,75	R\$ 1,09	354	12097953
2013	R\$ 11.682.326,74	R\$ 0,92	418	12635435
2014	R\$ 11.962.855,74	R\$ 0,89	460	13394293
2015	R\$ 12.427.224,33	R\$ 0,88	476	14123680
2016	R\$ 11.909.075,87	R\$ 1,35	338	8826529
2017	R\$ 12.896.918,91	R\$ 1,02	430	12612719
2018	R\$ 12.664.144,36	R\$ 0,98	488	12889885
2019	R\$ 15.102.169,46	R\$ 1,29	412	11681419

*Em valores correntes para dez-2022.

Fonte: SEDESE/MG. Elaboração do autor

Ao iniciarmos o estudo dos dados dos valores transferidos, a somatória das transferências quando deflacionada para valores reais em dezembro de 2022, representa o valor de atual de R\$ 138.788.266,33 (cento e trinta e oito milhões setecentos e oitenta e oito mil duzentos e sessenta e seis reais e trinta três centavos), correspondentes aos que foram transferidos aos municípios pontuadores entre o ano de 2011 e 2021. Por se tratar de uma fatia dos recursos do ICMS os valores de repasse anuais variam de acordo com o arrecadado pelo imposto. Os valores repassados em 2011 pela política referentes ao primeiro ano base (2009), foram de R\$5.692.449,17 (cinco milhões, seiscentos e noventa e dois mil, quatrocentos e quarenta e nove reais e dezessete centavos), que deflacionados para valores atuais corresponde a R\$ 11.437.466,39 (onze milhões quatrocentos e trinta e sete mil quatrocentos e sessenta e seis reais e trinta e nove centavos). Quando observamos as transferências deflacionadas de todos os anos, observamos que entre os anos base de 2009 a 2018, os valores anuais transferidos flutuaram na faixa entre 11,4 e 13,2 milhões de reais. O único ano que registrou um valor transferido fora desta faixa foi o ano base de 2019 onde as transferências superaram 15,1 milhões de reais.

Trazendo o foco da análise para os valores de transferências médias per capita deflacionadas para valores reais, observamos que o primeiro ano (2009) foi o que apresentou o maior valor médio, que foi de R\$ 3,00 (três reais). Isto significa que foi transferido este valor médio por habitante para a população afetada no ano base de 2009. Este destaque se explica pela menor quantidade de municípios participantes e de população afetada no ano primeiro ano base da política. Neste caso, uma menor parcela da população acessou a fatia fixa dos recursos da política.

Nos anos seguintes ao de princípio da política, com a maior adesão de municípios, pleiteando uma fatia fixa dos recursos do ICMS, os valores médios transferidos per capita diminuíram, e em quatro dos nos anos base o valor médio transferido ficou abaixo da linha do R\$ 1,00 (um real) transferido. A média aferida dos valores médios per capita transferidos pela política é de R\$ 1,29 (um real e vinte e nove centavos).

Isto mostra que existem limites para a eficácia de políticas como esta. À medida que mais municípios aderem a esta, menor serão as transferências per capita (e, portanto, o incentivo aos municípios de participarem). Este ponto, entretanto, é de difícil solução. Isto só seria possível caso o tesouro nacional fizesse algum aporte de recursos para serem distribuídos. Mas isto impacta a já ruim situação fiscal do estado.

Partindo da perspectiva da população afetada, a dinâmica do quanto maior a população atendida, menores os valores médios per capita transferidos se mantém. Nos anos em que a população afetada superou os 12 milhões de mineiros, a política registrou os menores valores médios per capita não superando a linha dos R\$ 1,10 (um real e dez centavos).

Em continuidade aos dados deste estudo, apresentaremos a tabela 5 abaixo, onde listamos os 3 municípios que melhor se destacaram por: maiores valores transferidos, maiores valores transferidos per capita, e maiores populações afetadas.

Tabela 5 - Transferências e população afetada (anos base 2009 a 2019)

Município	Valor Transferido	Transf. p/capita	População afetada
Cataguases	R\$ 1.985.198,87	R\$ 28,46	69.757
Itajubá	R\$ 1.442.433,50	R\$ 16,63	90.658
Caratinga	R\$ 1.417.186,13	R\$ 14,64	85.239
Goianá	R\$ 359.855,79	R\$ 98,35	3.659
Prados	R\$ 817.884,19	R\$ 97,47	8.391
São Thomé das Letras	R\$ 585.836,88	R\$ 88,03	6.655
Belo Horizonte	R\$ 604.649,97	R\$ 0,25	2.375.151
Uberlândia	R\$ 849.503,35	R\$ 1,41	604.013
Juiz de Fora	R\$ 436.509,30	R\$ 0,85	516.247
Total geral	R\$ 95.067.139,50	R\$ 5,46	16.964.703

Fonte: SEDESE/MG. Elaboração do autor

As cidades de Cataguases, Itajubá, e Caratinga foram as que receberam os maiores valores em transferências, somando R\$ 4.844.818,50 (quatro milhões

oitocentos e quarenta e quatro mil, oitocentos e dezoito reais e cinquenta centavos) em recursos recebidos. Este montante corresponde a mais de 5% do total dos recursos distribuídos aos 653 municípios participantes.

No segundo bloco da tabela, encontramos os municípios de Goianá, Prados e São Thomé das Letras, que apresentaram os maiores valores recebidos per capita. Tais cidades receberam em média R\$ 94,62 (noventa e quatro reais e sessenta e dois centavos) por habitante por meio da política, o que corresponde a mais de 17 vezes a média dos valores per capita recebidos por todos os municípios participantes.

Quando observamos os municípios com maiores populações afetadas, Belo Horizonte, Uberlândia, e Juiz de Fora são os destaques. Neste aspecto o ponto de destaque é a ausência da cidade de Contagem, que mesmo possuindo população maior que Juiz de Fora, não compõem a listagem por não ter participado da política no período estudado.

Isto mostra outra limitação deste tipo de política. Os municípios com um número maior de pessoas atendidas seriam aqueles mais populosos. Isto implica dizer que os valores recebidos seriam muito baixos do ponto de vista per capita. Por outro lado, aqueles municípios com maiores valores per capita recebidos são municípios muito pequenos. Ou seja, a população impactada seria muito pequena. Já os municípios que receberam os maiores valores absolutos estariam no meio destas distribuições, ou seja, seriam municípios médios (com cerca de 80 mil habitantes) e receberiam valores per capita moderados (de cerca de 17 reais por habitante).

Em continuidade aos estudos, adentraremos aos dados referentes aos programas e projetos apresentados e aprovados, e como estes dados se relacionam com as transferências realizadas pela política.

Os dados oficiais da política, referentes aos números de programas e projetos apresentados e aprovados e atletas de atletas informados e validados, só estão disponíveis entre os anos base de 2012 a 2018. Mesmo os dados não compreendendo o período completo da existência da política, apresentamos os estudos obtidos através da fatia disponível a fim de extrair o panorama possível destes elementos da

política. Apresentamos a seguir a tabela 6 que traz a estratificação dos dados acima mencionados.

Tabela 6 - Programas/Projetos x Transferências do ICMS Esportivo MG de 2012 a 2018

Ano base	Transferência total*	Programas e Projetos Apresentados	Programas e Projetos Aprovados	Taxa de Aprovação	Repasse médio por programa ou projeto aprovado*
2012	R\$ 13.133.791,75*	3477	3231	92,92%	R\$ 4.064,93*
2013	R\$ 11.682.326,74*	6623	5480	82,74%	R\$ 2.131,81*
2014	R\$ 11.962.855,74*	6994	5556	79,44%	R\$ 2.153,14*
2015	R\$ 12.427.224,33*	5926	4688	79,10%	R\$ 2.650,86*
2016	R\$ 11.909.075,87*	5448	4029	73,95%	R\$ 2.955,84*
2017	R\$ 12.896.918,91*	8817	6829	77,45%	R\$ 1.888,55*
2018	R\$ 12.664.144,36*	9231	6673	72,29%	R\$ 1.897,82*

*Em valores correntes para nov-2022.

Fonte: SEDESE/MG. Elaboração do autor

No período estudado foram submetidos à análise pela equipe técnica da política 43.891 (quarenta e três mil oitocentos e noventa e um) programas e projetos distintos, dos quais 34.891 (trinta e quatro mil quinhentos e oitenta e cinco) foram aprovados. Estes dados trazem uma taxa média de 78,80% de aprovação dos programas e projetos submetidos à política.

O ano base de 2012, foi o que apresentou a maior taxa de aprovação, com 92,92% dos projetos submetidos aprovados. Este foi o único ano registrado em que a taxa variou positivamente acima de 5% da média geral. Já quando observamos uma variação negativa maior que os mesmo 5% da média, o ano de 2018 foi o único que obteve tal resultado, apresentando uma taxa de aprovação de apenas 72,29% dos programas e projetos submetidos.

Quando passamos a analisar os valores referentes aos repasses médios por programas e projetos aprovados, a mesma relação de proporcionalidade inversa pode ser observada. Nos anos em que se registram os maiores números de programas e

projetos aprovados, se observam os menores valores médios de repasses. E quando o número de programas e projetos aprovados é menor, se observam maiores números médios de transferências recebidas. Isto ocorre em razão da fatia do ICMS que é distribuída pelo critério esportes desta política ser fixa, e o montante de recursos é dividido neste quesito pela quantidade de projetos aprovados.

É possível, portanto, dizer que o programa incentivou não só o aumento do número de projetos esportivos no estado como também levou os gestores municipais a classificarem muitos eventos não esportivos como esportivos. O número de projetos inscritos quase se multiplica por três em um curto período de tempo (seis anos). Os projetos aprovados mais que dobram no período. Somente estes números mostram que o programa seria exitoso. Mesmo com a queda dos repasses médios devido ao aumento do número de municípios participantes não se mostrou suficiente para desincentivar os municípios.

Para apresentarmos o último conjunto de informações neste tópico, trazemos a seguir os dados referentes aos atletas, sua validação e os números de modalidades esportivas presentes nos anos bases estudados, pela tabela 7:

Tabela 7 - Atletas e Modalidades do ICMS Esportivo MG de 2012 a 2018

Ano base	Atletas informados	Atletas validados	Taxa de validação de atletas	Modalidades Esportivas
2012	780.145	590.031	75,63%	113
2013	2.469.235	716.237	29,01%	138
2014	1.332.098	702.922	52,77%	158
2015	1.326.949	468.969	35,34%	145
2016	982.995	493.356	50,19%	141
2017	1.392.128	844.569	60,67%	162
2018	2.347.854	721.515	30,73%	183

Fonte: SEDESE/MG. Elaboração do autor

No recorte apresentado, foram informadas a participação de 10.631.404 (dez milhões seiscentos e trinta e um mil quatrocentos e quatro) atletas, dos quais foram validadas a participação de 4.537.628 (quatro milhões quinhentos e trinta e sete mil

seiscentos e vinte e oito), em uma taxa de validação de média de 44,68%. As taxas de validação tiveram grandes variações entre os anos, em especial puxados pela grande variação entre a quantidade de atletas informados. Já os dados de atletas validados variaram dentro de uma faixa arredondada de 470 a 850 mil atletas por ano.

Os números de modalidades esportivas registrados no período estudado variaram entre 113 a 183. Os dois primeiros anos observados foram os que apresentaram os menores números de modalidades, e que os dois últimos anos estudados foram os que apresentaram os maiores números. Ao compararmos o primeiro e último ano, aferimos um crescimento de quase 62% no número de modalidades esportivas que obtiveram ao menos um programa ou projeto aprovado. Com isto podemos enxergar uma tendência de crescimento na diversidade de modalidades esportivas ao longo dos anos de funcionamento da política.

Tal qual ocorreu nos eventos, a política parece incentivar o aumento do número de atletas contemplados, assim como das modalidades esportivas. A grande variabilidade da proporção de atletas confirmados pode ser um problema. A falta de clareza sobre a caracterização dos atletas efetivos pode levar a uma situação assim. Caso fosse claro que determinado cidadão não seria um atleta contemplado, seria esperado que este fosse descartado. E isto levaria o município a não tentar fazê-lo.

Analisados estes fatores, traremos no próximo recorte do trabalho os fatores populacionais e de desenvolvimento humano, e suas relações com os resultados da política estudada.

9.3 Notas frente ao IDHM e Faixa Populacional

Ao aprofundarmos nossa análise dos desempenhos dos municípios estudaremos neste tópico como foram os resultados quando levados em consideração as faixas do IDHM dos municípios e as faixas populacionais em que se encontram.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é um índice estatístico composto de expectativa de vida, educação e indicadores de renda per capita, utilizado para classificar municípios em níveis de desenvolvimento humano. O índice varia de 0 até 1, e é dividido em cinco categorias: IDHM muito alto (0,800 – 1,000),

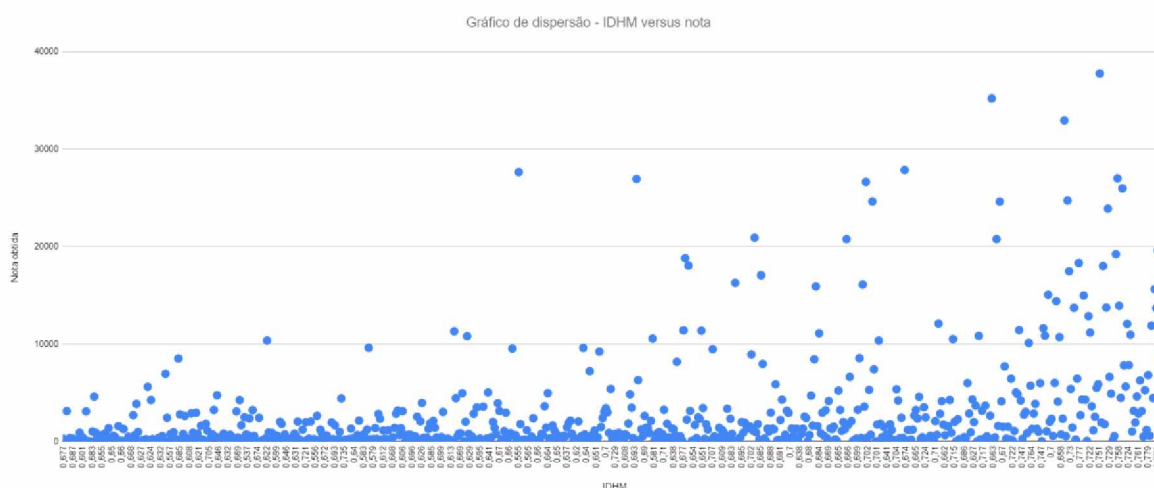
IDH alto (0,700 – 0,799), IDH médio (0,600 0,699), IDH baixo (0,500 – 0,599) e IDH muito baixo (0,000 – 0,499).

De acordo com os dados do Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2010, os 853 municípios do estado de Minas Gerais obtiveram variados índices e assim se classificaram nas categorias: 2 municípios registraram um IDHM muito alto, 226 apresentaram um IDHM alto, 552 IDHM médio, 73 municípios IDHM baixo, e nenhum município IDHM muito baixo.

Os dois municípios mineiros se destacaram apresentando os maiores índices de Desenvolvimento Humano Municipal do estado foram Nova Lima (com um índice de 0,813) e a capital Belo Horizonte (com 0,810). Na outra ponta, a cidade que apresentou o menor índice foi São João das Missões, com 0,529.

A fim de estudarmos as relações entre os resultados da política do ICMS Esportivo em relação aos IDHMs dos municípios mineiros, apresentamos a seguir a figura 6, que apresenta a dispersão dos municípios participantes na relação IDHM x Nota.

Figura 6 - Gráfico de Dispersão IDHM x Nota 2009 a 2020



Fonte: SEDESE/MG. Elaboração do autor

Ao analisarmos o gráfico, podemos observar que a grande concentração dos municípios está na faixa de até 10.000 pontos. Também é possível observar o aumento na incidência de municípios com pontuações superiores a 10.000 pontos na medida em que o IDHM aumenta para direita.

A grande quantidade de municípios presentes no gráfico de dispersão acima, traz a necessidade da organização desses números em outros arranjos a facilitarem o estudo e entendimento dos dados. Por tal, apresentamos a seguir a tabela 8, que apresenta a média das notas obtidas pelos municípios participantes na política entre 2009 e 2020 por faixas do IDHM.

Tabela 8 - Notas médias municípios participantes no ICMS Esportivo 2009 a 2020 x IDHM

Faixa IDHM	Municípios	Média Notas	Categoria IDHM	Taxa de participantes por faixa IDHM
0,520 a 0,599	61	2838,18	Baixo	83,56%
0,600 a 0,699	435	1979,44	Médio	78,80%
0,700 a 0,799	186	5523,90	Alto	82,30%
0,800 a 0,820	2	5431,25	Muito Alto	100%
Total	684	3.029,96	-	-

Fonte: SEDESE/MG. Elaboração do autor

Analisando os dados apresentados na figura acima, observamos a grande concentração na categoria média do IDHM (0,600 a 0,699), entre os municípios participantes mineiros. Nesta categoria foi obtida a menor média nas notas da política do ICMS Esportivo. Com estes dados podemos observar que os municípios mineiros de IDHM médio obtiveram as menores notas na política.

Os municípios da faixa de 0,520 a 0,599, considerados de IDHM baixo obtiveram nota média de 2838,18 na política, pouco abaixo da média geral de 3029,96. E os municípios das faixa alto e muito alto do IDHM apresentaram as melhores médias de notas na política, ambas acima dos 5.000 pontos. Ou seja, não parece existir nenhuma correlação entre o IDHM e as notas recebidas pelos municípios.

As taxas de participantes por faixa do IDHM se mostraram próximas à taxa de participação geral da política de 80,19% para as faixas baixo, médio e alto. Apenas a faixa muito alta do IDHM apresentou uma taxa significativamente maior, de 100%. Entretanto, não apresenta grande relevância visto que apenas dois municípios compõem a faixa.

Continuando a análise de fatores e de sua relação com os resultados dos municípios na política do ICMS Esportivo, analisaremos em seguida o fator população. Os dados da população do estado de Minas Gerais considerados neste estudo foram os dados obtidos de acordo com a contagem populacional realizada em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Na ocasião a população total do estado era de 19.597.330 habitantes, o que colocava o estado como o segundo estado mais populoso do Brasil. Mas quando o assunto é número de municípios, Minas Gerais é o primeiro em quantidade e distribui toda a população acima citada em seus 853 municípios.

Estudaremos a seguir quais foram as notas médias per capita na política do ICMS Esportivo, de acordo com as faixas populacionais dos municípios. Observemos a tabela 9 a seguir:

Tabela 9 - Notas médias municípios participantes no ICMS Esportivo 2009 a 2020 x faixa populacional

Faixa populacional	Nº de Municípios	Média notas per capita
Até 2.000	93	0,297
2.001 a 5.000	222	0,284
5.001 a 10.000	138	0,258
10.001 a 20.000	108	0,232
20.001 a 50.000	71	0,139
50.001 a 100.000	29	0,129
100.001 a 300.000	19	0,040
Maior que 300.001	4	0,009
Total	684	0,242

Fonte: SEDESE/MG. Elaboração do autor

Ao analisarmos as notas médias per capita por faixas populacionais dos municípios, observamos que há uma forte relação entre o porte populacional e a média de pontos obtidos por habitante na política do ICMS Esportivo MG. A relação encontrada é inversamente proporcional, onde quanto maior é o porte populacional, menor é a média de pontos per capita obtidos pela política.

Os municípios com menores portes populacionais obtiveram as maiores médias de pontos obtidos per capita, apresentando para todas as faixas de até 10.000 habitantes, notas médias per capita superiores à média geral. Outra importante análise feita é que estas faixas concentram o maior número de municípios participantes (453 de 684), o que corresponde a 66,23% deste total.

Os municípios das faixas entre 10.001 e 100.000 habitantes obtiveram médias per capita na faixa dos 50% abaixo da média geral apurada. E estas médias são ainda piores para os municípios acima dos 100.001 habitantes, dos quais não atingem nem 17% da média per capita dos pontos obtidos por habitantes. Este resultado já havia aparecido quando se analisou as transferências totais e per capita recebidas pelos municípios. Os maiores valores per capita (devido às maiores notas per capita) se encontram nos pequenos municípios. Esta distorção deveria ser resolvida de alguma forma, a fim de incentivar os municípios maiores (com maiores populações) a participar do programa.

9.4 Municípios não participantes na política

A política do ICMS Esportivo de Minas Gerais, como já citado anteriormente, ao longo de doze anos estudados, alcançou uma cobertura geral de 684 dos seus 853 municípios. Entretanto, mesmo sendo direcionada a todos os municípios mineiros, 169 nunca tiveram nem pontuações, nem repasses de recursos, recebidos ou garantidos pela política. Por que isto ocorre? Por que um município não se interessaria em participar desta política? É a pergunta que tentamos responder aqui.

Dedicamos, assim, esta parte final dos estudos para investigar as características dos municípios que não participaram da política do ICMS Esportivo.

Estudaremos neste tópico as características como a participação por regionais, as faixas populacionais e as faixas de desenvolvimento humano de tais municípios a fim de melhor caracterizar e encontrar possíveis evidências e motivos pelos quais não participaram da política.

A primeira característica que iremos investigar neste estudo é a taxa de não participação por regionais. Buscaremos a partir dos dados localizar quais são as regionais concentram os maiores números de não participantes na política. Apresentamos abaixo a tabela 10:

Tabela 10 - Municípios não participantes no ICMS Esportivo MG 2009 a 2020

Regional	Nº de Municípios	Nº de Não Participantes	Taxa de não participação
Uberlândia	16	8	50,00%
Uberaba	19	6	31,58%
São João Del Rei	58	17	29,31%
Metropolitana	54	15	27,78%
Montes Claros	69	18	26,09%
Poços de Caldas	54	14	25,93%
Timóteo	63	14	22,22%
Salinas	19	4	21,05%
Passos	30	6	20,00%
Paracatu	15	3	20,00%
Divinópolis	60	11	18,33%
Patos de Minas	22	4	18,18%
Almenara	17	3	17,65%
Gov. Valadares	70	11	15,71%
Muriaé	64	10	15,62%
Juiz de Fora	58	9	15,52%
Curvelo	21	3	14,29%
Ituiutaba	14	2	14,29%
Varginha	60	7	11,67%
Teófilo Otoni	30	3	10,00%
Araçuaí	16	1	6,25%
Diamantina	24	0	0,00%
Total	853	169	19,81%

Fonte: SEDESE/MG. Elaboração do autor

Quando observamos as taxas de não participação regionais, as regionais de Poços de Caldas (25,93%), Montes Claros (26,09%), Metropolitana (27,78%), São João Del Rei (29,31%) e Uberaba (31,58%) apresentaram as taxas de consideravelmente acima da média (19,81%). Mas a menor taxa de participação registrada foi da regional de Uberlândia, que obteve 50,00% de não participação. Apenas 8 dos 16 municípios que compõem a região obtiveram ao menos uma participação no período.

Na outra ponta da tabela, as regionais que apresentaram as menores taxas de não participação na política foram Teófilo Otoni com 10,0%, Araçuaí com 6,25%, e a regional de Diamantina que alcançou a menor taxa de não participação possível (0%), confirmando a participação de todos 24 municípios que compõem. Ou seja, como também já foi dito, é importante ajustar o programa de forma a incentivar os municípios a participar do mesmo. A forte assimetria existente na proporção de municípios partícipes entre as diferentes regionais mostra que este ajuste é necessário.

O segundo fator que estudaremos é o IDHM dos municípios não participantes na política, conforme tabela 11 a seguir:

Tabela 11 - IDHM dos municípios não participantes no ICMS Esportivo 2009 a 2020

Faixa IDH	Municípios	Categoria IDHM	Proporção por faixa IDHM
0,520 a 0,599	12	Baixo	16,44%
0,600 a 0,699	117	Médio	21,20%
0,700 a 0,799	40	Alto	17,7%
0,800 a 0,820	0	Muito Alto	0%

Fonte: SEDESE/MG. Elaboração do autor

Doze dos municípios não participantes na política estão classificados na categoria baixo IDHM, e representam 16,44% do total de municípios mineiros desta faixa. Esta proporção também está bem próxima aos 17,7% dos 40 municípios não participantes classificados na categoria alto IDHM.

Os demais 117 municípios não participantes da política, estão classificados na categoria médio IDHM, e representam 21,2% do total de municípios mineiros desta faixa de IDHM. Este número nos leva a observar uma menor participação entre os municípios de IDHM médio na política, frente às demais faixas do IDHM. Na categoria IDHM muito alto, não houveram municípios não participantes, mas como citado anteriormente a categoria é composta apenas por 2 municípios em Minas Gerais.

O último fator estudado dos municípios não participantes foi o porte populacional. Apresentamos a seguir a distribuição dos municípios não participantes na política de acordo com as faixas populacionais, conforme tabela 12:

Tabela 12 - Municípios não participantes no ICMS Esportivo 2009 a 2020 por faixas populacionais

Faixa populacional	Municípios totais	Municípios não participantes	Taxa de não participantes por faixa populacional
Até 2.000	19	7	36,84%
2.001 a 5.000	221	54	24,43%
5.001 a 10.000	251	65	25,90%
10.001 a 20.000	184	27	14,67%
20.001 a 50.000	112	11	9,82%
50.001 a 100.000	37	1	2,70%
100.001 a 300.000	23	2	8,70%
Maior que 300.001	6	2	33,33%

Fonte: SEDESE/MG. Elaboração do autor

Neste recorte populacional, observamos que as faixas que possuem as maiores taxas de não participantes na política estão nos dois extremos. As faixas de até dois mil habitantes e de mais de trezentos mil, foram as únicas a apresentarem taxas superiores a 30% de não participantes.

As faixas populacionais entre 10.001 até 300.000 habitantes apresentam taxas de não participação abaixo da taxa geral. O destaque vai para a faixa de 50.001 a 100.000 habitantes, que em um universo de 37 municípios mineiros que a compõem,

apenas 1 não participou da política no período estudado, o que trouxe a faixa a menor taxa de não participação de apenas 2,70%.

As faixas de 2.001 a 5.000 e 5.001 a 10.000, que concentram os maiores quantitativos de municípios mineiros, apresentaram taxas próximas aos 25% de não participantes. Tais taxas, apresentam-se acima da taxa geral de não participação municipal na política de 19,81%, evidenciando a menor participação de municípios com até 10.000 habitantes.

10 CONCLUSÃO

A política do ICMS Esportivo do Estado de Minas Gerais desde o seu surgimento em 2009, se constitui como um importante instrumento de fomento à organização e implementação de políticas públicas esportivas nos municípios mineiros, garantindo o repasse de uma fatia dos recursos do ICMS aos municípios, pelo critério esportes, regulamentado por esta política.

Ao longo dos doze anos de sua execução estudados, a política realizou e garantiu repasses a 684 dos 853 municípios mineiros, alcançando uma taxa de cobertura municipal de 80,19%. A população afetada total chegou a 16.964.703 (dezesesseis milhões, novecentos e sessenta e quatro mil setecentos e três) de mineiros afetados pela política, fazendo com que a política já tenha afetado 86,56% da população mineira durante os seus 12 primeiros anos de funcionamento. E tratando de valores transferidos, até o final do ano de 2021 a política realizou a transferência de R\$ 95.067.139,50 (noventa e cinco milhões, sessenta e sete mil, cento e trinta e nove reais e cinquenta centavos), aos municípios pontuadores.

O estudo desenvolvido apresentou os dados dos municípios participantes da política no que tange a regionalização, notas obtidas, população afetada, transferências, projetos, atletas, IDHM e população. E pelo estudo destes fatores foi possível observar que a política tem impactado e gerado resultados muito distintos nos municípios mineiros.

Trazendo os principais achados deste estudo, destacamos a assimetria na participação municipal na política quando analisamos a regionalização, as faixas do IDHM e os portes populacionais. Quando analisados individualmente cada um destes fatores apresentou diferentes assimetrias quanto à participação, indicando que a política não atinge não tem conseguido chegar com igualdade nos diferentes grupos.

Uma característica que impactou transversalmente em grande parte dos fatores estudados, foi a limitação financeira do montante a ser repassado aos municípios. Isto ocorre em razão da fatia do ICMS que é distribuída pelo critério esportes desta política

ser fixa. Ou seja, indiferente da quantidade de municípios participantes, ou de atletas validados, ou de projetos aprovados, o montante de recursos a serem divididos continua fixo.

Seguindo a lógica da parcela fixa, observamos que nos anos em que se registram os maiores números de programas e projetos aprovados, se observam os menores valores médios de repasses. E quando o número de programas e projetos aprovados é menor, se observam maiores números médios de transferências recebidas. E também pudemos observar que nos anos em que a quantidade de municípios participantes foi menor, foram os anos em que as médias de repasses por municípios foram maiores.

Isto mostra que existem limites para a eficácia de políticas como esta. À medida que mais municípios aderem a esta, menores serão as transferências per capita (e, portanto, o incentivo aos municípios de participarem). Este ponto, entretanto, é de difícil solução, visto que o eixo central da política se constrói sob o alicerce da fatia do ICMS. Qualquer movimento neste sentido impactaria na já ruim situação fiscal do estado, entretanto o desafio continua posto, e devida a importância da política para os cidadãos mineiros ações e construções devem ser tomadas.

A correlação mais clara encontrada neste estudo se derivou da análise das notas médias per capita por faixas populacionais dos municípios, ao observarmos que há uma forte relação entre o porte populacional e a média de pontos obtidos por habitante na política do ICMS Esportivo MG. A relação encontrada é inversamente proporcional, onde quanto maior é o porte populacional, menor é a média de pontos per capita obtidos pela política. Os dados estudados evidenciam com clareza a dificuldade da política em promover um equilíbrio no fator populacional na obtenção das notas per capita. Municípios com maior porte populacional têm apresentado menores notas médias per capita e conseqüentemente recebem menores valores per capita em transferências pela política.

Nesta avaliação, também trouxemos análises das características dos 169 municípios não participantes da política nos primeiros 12 anos de sua existência. Observamos uma grande assimetria nas taxas de não participação quando

observadas por regionais, chegando a 50% de diferença. Observamos também uma maior taxa de municípios não participantes na faixa de 0,600 a 0,699 do IDHM. E por fim, observamos maior incidência de municípios não participantes nas faixas populacionais de até 10.000 mil habitantes e acima dos 300.000 mil habitantes.

A política do ICMS Esportivo de Minas Gerais conquistou nos seus primeiros 12 anos de funcionamento números que evidenciam sua magnitude e importância para o estado, em especial atingindo a incrível marca de 86,56% da população do estado afetada. O desafio de construir parâmetros que regulamentam a distribuição da fatia dos recursos, para fomentar a prática esportiva nos municípios de forma socialmente justa é enorme, em especial quando deve ser aplicada no universo da diversidade geográfica e socioeconômica dos 853 municípios mineiros.

O conjunto de achados neste trabalho traz evidências que indicam a necessidade de ajustes que possam dirimir as assimetrias encontradas. Em linhas gerais, os dados estruturados e estudados trouxeram resultados que demonstram que a política não impactou igualmente todos os mineiros e suas respectivas regiões. Fazem-se necessários estudos mais aprofundados sobre cada vertente a fim de melhor entender porque isto ocorre, e assim subsidiar as tomadas de decisões na direção de corrigir a política estudada.

11 REFERÊNCIAS

BRASIL. **[Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 31 de agosto 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional 108 de 26 de agosto de 2020.** Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 02 jun. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Geografia e Estatística. **IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=destaques>. Acesso em: 21 out. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=destaques>. Acesso em: 21 out. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Geografia e Estatística. **IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg.html>. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Práticas de Esporte e Atividade Física 2015.** Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100364.pdf>. Acesso em: 21 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Esporte. **1ª Conferência Nacional do Esporte: Esporte, lazer e desenvolvimento humano.** Documento final. Brasília, 2004.

GERTLER, Paul J.; MARTÍNEZ, Sebastian; PREMAND, Patrick; RAWLINGS, Laura B. e VERMEERSCH, Christel M. J. **Avaliação de impacto na prática.** 2. ed. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial.

MENICUCCI, T. **Políticas Públicas de lazer.** Questões analíticas e desafios políticos. In: ISAYAMA, H. F., LINHALES, M. A. (Orgs.). *Sobre Lazer e Política: maneiras de ver, maneiras de fazer.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MINAS GERAIS. **[Constituição (1989)]. Constituição do Estado de Minas Gerais.** – 28. ed. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto 45.393 de 9 de junho de 2010.** Regulamenta o critério "esportes" estabelecido na Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/DEC/45393/2010/>. Acesso em: 08 de mai. 2022.

MINAS GERIAS. **Decreto 45.393 de 9 de junho de 2010.** Regulamenta o critério "Esportes" estabelecido na Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Belo Horizonte: ALMG, 2010. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/decretos/2010/d45393_2010.html#:~:text=Regulamenta%20o%20crit%C3%A9rio%20%22esportes%22%20estabelecido,do%20ICMS%20pertencente%20aos%20Munic%C3%ADpios. Acesso em: 12 de nov. 2022.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. **Repasse dos valores de ICMS e IPI/ Exportação aos municípios 2011 a 2021.** Transferências Lei Robin Hood. Disponível em: <http://robin-hood.fjp.mg.gov.br/index.php/transferencias/pesquisacriterio>. Acesso em: 30 set. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei 18.030 de 12 de janeiro de 2009.** Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Belo Horizonte: ALMG, 2009. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=18030&ano=2009>. Acesso em: 20 set. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei 23.304, de 30 de maio de 2019.** - Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/23304/2019/>. Acesso em: 10 de nov. 2022.

MINAS GERAIS. Secretária de Estado de Desenvolvimento Social. **Cartilha ICMS Esportivo 2020.** Disponível em: <https://observatoriodoesporte.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/cartilha-icms-esportivo-2020.pdf> . Acesso em: 12 de fev. 2022.

MINAS GERAIS. Secretária de Estado de Desenvolvimento Social. **Plataforma de monitoramento da Subsecretaria de Esportes do Estado de Minas Gerais.** Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaMDIiYjNjYzgtNzliOC00MGY1LTk0MjA0MTI4MWYyYjU1NzgzIiwidCI6IjQ0MDg5YmM0LWFiInZyYtNDc5Mi1hNmRmLWWE5ZjE4NGFiZDBjZSj9>. Acesso em: 08 de set. 2022.

MINAS GERAIS. Secretária de Estado de Desenvolvimento Social. **Relação de municípios por Diretoria Regional de Desenvolvimento Social.** Disponível em:

https://social.mg.gov.br/images/Diretorias_regionais/relacao_municipio_diretoria_regional_1.pdf. Acesso em: 08 out. 2022.

MINAS GERAIS. Secretária de Estado de Desenvolvimento Social. **Resolução 57 de 11 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre o critério “Esportes” do ICMS Solidário-ICMS Esportivo, estabelecido pela Lei nº18.030, de 12 de janeiro de 2009, e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 45.393, de 9 de junho de 2010, vigente a partir do ano base 2019. Belo Horizonte: SEDESE, 2019. Disponível em: https://observatoriodoesporte.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-SEDESE-n%C2%B0-57.2019-_VERS%C3%83O-FINAL.pdf. Acesso em: 12 out. 2022.

PACÍFICO A. B., PERESSUTE A. G., PIOLA T. S., CAMARGO E. M. e CAMPOS W. **Comparação da percepção de qualidade de vida entre adolescentes praticantes e não praticantes de esporte no contraturno escolar**. Cad Saúde Colet, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1414-462X202028040481>. Acesso em: 12 de nov. 2022.

TUBINO, M.J.G.; GARRIDO, F.; TUBINO, E. **Dicionário Enciclopédico Tubino do Esporte**. Rio de Janeiro: SENAC, 2006.