

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PLANEJAMENTO E GESTÃO
GOVERNAMENTAL

MÔNICA MARTINS SCORZA

**POLÍTICA DE GESTÃO DA LEI DE INCENTIVO AO ESPORTE DE MINAS
GERAIS:
UMA ANÁLISE DA GESTÃO DA LEI DE INCENTIVO DE ESPORTES**

Belo Horizonte

2021

MÔNICA MARTINS SCORZA

POLÍTICA DE GESTÃO DA LEI DE INCENTIVO AO ESPORTE DE MINAS

GERAIS:

UMA ANÁLISE DA GESTÃO DA LEI DE INCENTIVO DE ESPORTES

Monografia apresentada ao V Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública.

Orientador: Ágnez de Lélis Saraiva

Área de Concentração: Estado e Políticas Públicas

Belo Horizonte

2021

MÔNICA MARTINS SCORZA

POLÍTICA DE GESTÃO DA LEI DE INCENTIVO AO ESPORTE DE MINAS

GERAIS:

UMA ANÁLISE DA GESTÃO DA LEI DE INCENTIVO DE ESPORTES

Monografia apresentada ao V Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para a obtenção de título de Especialista em Administração Pública, aprovada pela Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:

Aprovada pela Banca Examinadora

Professor Ágnez de Lélis Saraiva, orientador, Fundação João Pinheiro

Professor

Belo Horizonte

Setembro/2021

AGRADECIMENTOS

Agradeço,

A DEUS!

Ao Professor Ágnez, pela orientação, dedicação, paciência e leveza. Compartilhar este trabalho com você foi uma experiência que agregou muito à minha carreira profissional, pois aprendi mais em termos técnicos e como ser humano. Obrigada pelo incentivo, pois muitas vezes pensei em desistir por achar que não seria capaz e você me deu forças e me fez acreditar que eu poderia fazer melhor. Muito obrigada.

Aos professores da Fundação João Pinheiro, que tiveram o desafio de ministrar as aulas remotas em tempos de pandemia. Muito obrigada! O conhecimento não deixou de ser agregado pelas aulas ministradas.

A toda a equipe da Superintendência da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gérias (Subesp), pelos ensinamentos e pela ajuda, fundamentais para a construção deste trabalho.

Aos colegas e amigos da Fundação João Pinheiro, pela amizade e companheirismo que não me deixaram desistir em momentos difíceis.

“O esporte tem o poder de mudar o mundo.
Tem o poder de inspirar.
Tem o poder de unir as pessoas de uma forma que poucas outras coisas conseguem.
Ele fala aos jovens em uma linguagem que eles compreendem”.

Nelson Mandela

RESUMO

O uso de leis de incentivo como instrumento de políticas públicas vem se tornando comum nos últimos tempos no Brasil. É comum ver, no âmbito dos entes da Federação, leis de incentivo à cultura, ao turismo, ao lazer e ao esporte. Em Minas Gerais, como no restante do País, esse fenômeno também está acontecendo. Diante disso, este estudo se propôs a analisar a gestão da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais, que, por definição, é um programa de fomento à prática esportiva em Minas Gerais. Por esse instrumento, contribuintes do ICMS podem obter incentivo fiscal, desde que sejam apoiadores de projetos esportivos aprovados pela Subsecretaria de Esportes da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Subesp). Legalmente instituída pela Lei n. 20.824/2013, regulamentada pelo Decreto n. 46208/2013 e pela Resolução n. 49/2020, estabelece os procedimentos de execução e prestação de contas dos projetos esportivos apoiados, com recursos decorrentes de incentivo fiscal. Para o desenvolvimento desta pesquisa e análise dos dados, este estudo se propôs a responder o seguinte problema: como se comporta a gestão da Lei de Incentivo ao esporte de Minas Gerais? Nesse sentido, estabeleceu como seu objetivo geral analisar a gestão da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais. O estudo foi realizado por meio da verificação dos instrumentos que regulamentam a matéria, da forma como a lei é vista pelos seus gestores e de como os executores e apoiadores dos projetos esportivos participam. Em relação a estes últimos, as análises tentaram compreender a sua participação desde a celebração dos termos de compromisso até a prestação de contas. A coleta de dados se deu por meio de questionários aplicados aos gestores da Subesp que atuam diretamente na gestão da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerias. Para elaboração desta monografia, além da análise do discurso das entrevistas, é analisado o conteúdo das referidas leis que regulamentam essa política pública

Palavras Chaves: Incentivo fiscal. Políticas públicas. Lei de incentivo. Esportes.

ABSTRACT

The use of incentive laws as an instrument of public policy has become common in recent times in Brazil. It is common to see, in the scope of the federation entities, laws of incentive to culture, tourism, leisure and sports. In Minas Gerais, as in the rest of the country, this phenomenon is also happening. In view of this, this study aimed to analyze the management of the Sports Incentive Law of Minas Gerais, which, by definition, is a program to promote sports in Minas Gerais. Through this instrument, ICMS taxpayers can obtain fiscal incentives, as long as they support sports projects approved by the Under Secretary of Sports of the State Secretary of Social Development (SUBESP). The law is legally established by Law N° 20.824/13, regulated by Decree N° 46208/2013 and Resolution N° 49/2020, which establishes the procedures of execution and accountability of sports projects supported with funds raised from tax incentives. For the development of the research and data analysis, this study proposed to answer the following problem: how does the management of the Sports Incentive Law of Minas Gerais behave? And it established as it's general objective, to analyze the management of the Sports Incentive Law of Minas Gerais. The research was carried out by checking the instruments that regulate the matter, how the law is seen by the Law's managers, how the executors and the supporters of the sports projects participate. Regarding the latter, the analyses tried to understand their participation from the signing of the terms of commitment to the rendering of accounts. The data collection was done by means of questionnaires applied to the SUBESP managers who work directly in the management of the Sports Incentive Law of Minas Gerais. To prepare this study, besides the discourse analysis of the interviews, the content of the referred laws that regulate this public policy is analyzed.

Keywords: Fiscal incentive. Public policies. Incentive law. Sports.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
Cieps	<i>Conseil Internationale d'Education Physique et Sport</i>
DAE	Documento de Arrecadação Estadual
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação
Ipea	Instituto de Pesquisas Econômicas Avançadas
Pronac	Programa Nacional de Apoio à Cultura
Sedese	Secretaria de Desenvolvimento Social
SEEJ	Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude
SER	Subsecretaria da Receita Estadual
Subesp	Subsecretaria de Esportes
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 METODOLOGIA	14
3 POLÍTICAS PÚBLICAS	18
3.1 Definições de políticas públicas.....	18
3.2 Formas de analisar uma política	23
3.3 Ciclo das políticas públicas	27
3.4 Formulação, implementação, controle e avaliação	28
4 POLÍTICAS DE ESPORTE NO BRASIL: HISTÓRIA E CARACTERÍSTICAS	32
4.1 Esporte e política de esporte	36
5 LEIS DE INCENTIVO COMO POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DA LEI DE INCENTIVO AO ESPORTE DE MINAS GERAIS	40
5.1 Lei de incentivo enquanto políticas públicas	40
5.2 A lei de incentivo ao esporte de Minas Gerais	44
5.2.1 O fluxo da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais	44
5.2.2 O conteúdo das normas que regulamentam o incentivo ao esporte do governo de Minas Gerais	48
6 O FUNCIONAMENTO DA GESTÃO, DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE E DA FISCALIZAÇÃO DO GOVERNO DE MINAS GERAIS EM RELAÇÃO À LEI DE INCENTIVO AO ESPORTE DE MINAS GERAIS	58
6.1 A lei de incentivo ao esporte de Minas Gerais como mecanismo de incentivo	59
6.2 Dificuldades dos gestores na execução da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais	61
6.3 Dificuldades dos apoiadores em participar dos editais	64
6.4 Tempestividade da análise da prestação de contas dos projetos	66
6.5 Monitoramento e seus problemas no uso da lei de incentivo ao esporte de Minas Gerais	69
6.6 Os executores da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais e a prestação de contas: possíveis problemas.....	73
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	79

REFERÊNCIAS.....	83
ANEXO A.....	87

1 INTRODUÇÃO

Este estudo busca contribuir para a compreensão da gestão da Lei de Incentivo ao Esporte em Minas Gerais, que tem como objetivo programa de fomento à prática esportiva no estado, por meio de incentivo fiscal para empresas que sejam apoiadoras de projetos esportivos aprovados pela Subsecretaria de Esportes da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Subesp). A Lei n. 20.824 foi promulgada em 2013 e a sua regulamentação aconteceu através do Decreto n. 46.308, desse mesmo ano. As resoluções que estabelecem procedimentos para a execução vieram logo em seguida, contudo, este estudo se baseou somente na Resolução n. 49/2020, por ser aquela que se encontra em vigor atualmente.

As leis de incentivo se tornaram uma prática comum entre os entes da Federação e, por esses instrumentos, os governos vêm realizando políticas públicas de incentivo à cultura, lazer, turismo e esportes. Muitos acreditam que essa é uma estratégia inovadora em que executores, apoiadores e o governo de Minas Gerais se unem em prol do fortalecimento do esporte no estado. Esse esforço está de acordo com o Plano de Desenvolvimento Integrado do governo, que busca, em um empenho conjunto, tornar Minas Gerais um lugar melhor para se viver. Acredita-se que os projetos esportivos incentivados por esse instrumento tenham impacto positivo na vida dos beneficiários, tendo em vista que todas as dimensões esportivas são inseridas no edital de seleção para projeto, como será visto mais adiante.

Propõe-se, aqui, a análise da gestão da Lei estadual n. 20.824/2013. Nas análises serão destacadas as dificuldades, os acertos e os desafios para sua gestão. Desde já, destaca-se ser o esporte uma atividade humana relevante em diversos aspectos, que exige políticas públicas para estimulá-lo e desenvolvê-lo. No Brasil, as políticas públicas de esportes datam da década de 1940, durante o governo de Getúlio Vargas. Desde as suas origens até os dias atuais, sofreu algumas variações, tendo se estabelecido as principais dimensões do esporte: formação, educacional e rendimento.

Os estudos elencados no referencial teórico deste trabalho mostram que a prática esportiva gera grandes benefícios para as pessoas, tais como a aquisição de habilidades físicas e sociais. Contribui, ainda, como fator fundamental para

influenciar crianças e jovens, concedendo aos beneficiários de quaisquer modalidades papéis importantes na concepção de novas habilidades e competências. Entre as muitas e variadas habilidades ressalta-se, aqui, a socialização entre jovens, tirando-os, muitas vezes, do convívio com as drogas, até a descoberta de grandes talentos (BASSANI; TORRI; VAZ, 2003).

Além da literatura de políticas esportivas, este estudo dialoga também com as políticas públicas, já que a Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais é uma das formas de provê-las, garantindo o bem-estar do beneficiário e melhorando a qualidade de vida como um todo. Na literatura relativa ao tema, procurou-se entender as suas definições, suas diversas dimensões, o papel do Estado como o seu previsor e a sua composição, compreendendo a política pública como um ciclo complexo e não linear (RUA; ROMANINI, 2013; SILVA; MELO, 2000; SOUZA, 2006). Esta literatura visa entender o momento da formulação e confrontá-lo com a gestão e os problemas da implementação.

Considerando que as leis de incentivo se tornaram comuns no Brasil, este é um estudo de caso da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais. Como tal, as análises se desenvolveram em cima de seu conteúdo e das normas que a regulamentaram. Além disso, foram enviados questionários aos gestores da Subsecretaria de Esportes da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Subesp). Não foi possível realizar as entrevistas presencialmente devido às restrições impostas pela pandemia de Covid-19. Para completar esta investigação, foram analisadas as respostas que permitiram conhecer mais de perto os acertos, as dificuldades e os desafios dessa forma de prover uma política pública. Durante as análises, houve uma discussão e verificação de como a lei de incentivo é vista por outros autores, que estudaram e publicaram sobre a mesma matéria.

Para entendimento dos argumentos aqui apresentados, ressalta-se que a autora desta monografia trabalha na Superintendência de Gestão da Lei de Incentivo da Subsecretaria e Esportes, que está inserida na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais. Ela é a responsável por toda a gestão da Lei, sendo assim, o objeto de pesquisa deste trabalho foi a gestão da lei, tendo em vista que a pesquisadora, como servidora, participou de alguns ajustes em algumas de suas rotinas.

Para a realização da pesquisa e das análises, este estudo apresentou como seu problema e procurou responder a seguinte questão: como se comporta a gestão da Lei de Incentivo ao esporte de Minas Gerais? Além disso, buscou identificar os principais entraves para a boa gestão, o monitoramento e o controle por meio da prestação de contas dos projetos executados. Como o seu objetivo geral, se propôs a analisar o processo de gestão da lei de incentivo.

Para alcançar o seu objetivo geral e os específicos, realizou-se uma pesquisa de natureza qualitativa, caracterizado pela experiência e compreensão lógica do processo estudado (TURATO, 2005 apud CAVALCANTE; CALIXTO; PINHEIRO, 2014). A estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso, em que foram reunidas informações detalhadas sobre a política pública estudada com seu amplo e detalhado conhecimento (GIL, 2007).

Para dar conta de seus objetivos e responder ao seu problema de pesquisa, este estudo está dividido em sete seções. A introdução é o primeiro deles. Em seguida, apresenta a metodologia utilizada na pesquisa e nas análises dos dados, para tornar mais claro o percurso percorrido pela pesquisadora. A terceira seção traz as referências teóricas sobre as políticas públicas, que forneceu uma base para a análise do estudo com autores com ampla expertise no assunto. A quarta mostra o esporte como política pública e dá continuidade ao referencial teórico ao relatar a trajetória que as políticas voltadas para o esporte tiveram no Brasil desde a Era Vargas.

A seção cinco traz estudos que analisam a lei de incentivo ao esporte como política pública. Ele traz, ainda, os instrumentos que regulamentam a gestão em Minas Gerais para identificar e descrever as etapas percorridas pelo mecanismo. Nesse sentido, começa a descrição com a publicação do edital de seleção de projetos até a prestação de contas e explicita o desenho da política estudada, o que proporciona um entendimento do seu funcionamento. Na seção seguinte, foi abordado o funcionamento da gestão, dos instrumentos de controle e fiscalização do Governo de Minas Gerais em relação à Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais. Essa abordagem foi realizada através da exploração das respostas aos questionários, dadas pela equipe que trabalha diretamente com a gestão e o controle da lei. As análises deram destaque aos relatos das dificuldades dos seus

mecanismos de gestão, dos apoiadores quanto à contabilidade e do uso do instrumento, da tempestividade das prestações de contas por parte dos executores e do monitoramento. Por fim, as considerações finais sobre os mecanismos da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais.

Este estudo destaca a importância dessa política pública em Minas Gerais, estimulada por um instrumento de inclusão e justiça social fortalecido a cada dia por estratégias de boas práticas junto aos executores e o Governo de Minas Gerais para o fortalecimento do esporte no estado, num esforço conjunto de tornar esse estado o melhor estado para se viver.

2 METODOLOGIA

Esta seção tem como objetivo apresentar as escolhas metodológicas utilizadas para análise da gestão da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais, Lei Estadual n. 20.824/2013, como uma política pública. Dessa forma, aqui se detalha a classificação desta pesquisa quanto à sua natureza, além de um detalhamento descritivo sobre os procedimentos utilizados na realização deste estudo e as técnicas de análise de dados utilizadas.

Sendo assim, para alcançar o objetivo deste trabalho, qual seja, analisar a implementação de uma política pública fazendo uso desse instrumento governamental – a renúncia fiscal –, este estudo optou por realizar uma pesquisa com abordagem qualitativa. Isso se deve ao fato de que se realizou análise de conteúdo da Lei para identificar como ela define o problema que se propõe atacar, seu público-alvo, os atores interessados, as formas de captação de recursos, as prestações de contas, os indicadores e outras informações relevantes sobre essa política pública.

Ademais, realizou-se um estudo de caso sobre a gestão da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais, sabendo que esse mecanismo está inserido na política pública estadual de fomento ao esporte. Trata-se de um estudo de caso, pois considerou que as análises procuraram dialogar com outras sobre o uso de leis de incentivo como forma de provisão de certas políticas públicas. Os estudos de caso são, muitas vezes, questionados sobre a sua validade enquanto método de pesquisa capaz de produzir conhecimentos válidos para além do caso em estudo (BAPTISTA; REZENDE, 2011). Nesse sentido, os estudos de caso, apesar de não permitirem que os seus achados sejam generalizados, permitem estudos de profundidade de determinado evento ou caso relevante. A sua validação, enquanto método de pesquisa e de análise, decorre, entre outras coisas, daquilo que Borges (2007, p. 2) destaca:

O que diferencia o estudo de caso, segundo um conhecido manual de metodologia, é o fato desta abordagem investigar um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claros. Em outras palavras, os estudos de caso são utilizados quando o pesquisador tem interesse em

entender melhor as condições contextuais, acreditando que estas são pertinentes para o fenômeno em estudo.

Para o desenvolvimento do estudo deste caso, este trabalho analisou a Lei Estadual n. 20.824/2013 e os decretos que regulamentam a sua provisão. Além da análise do conteúdo das normas, foram realizadas entrevistas com os gestores da Subsecretaria de Esportes da Secretaria de Estados de Desenvolvimento Social (Sedese). Estas últimas tinham o caráter de desvendar os problemas na gestão dessa política. Trata-se da análise de uma política pública executada pelo governo de Minas Gerais que, de acordo com Dye (1984), é uma forma de mostrar como os governos as efetivam e de que forma a gestão influencia na implementação e, conseqüentemente, na vida dos beneficiários. Desse modo, considera que a forma de gestão, o controle e o monitoramento permitem identificar se os objetivos dessa política estão sendo cumpridos e, caso sim, em que medida isso acontece.

Como já se destacou aqui, foi realizada uma pesquisa de caráter qualitativo, um estudo de caso, cujo objeto foi estudar a forma de gestão da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais, que buscou entender, como problema de pesquisa, a forma de gestão, o monitoramento, o controle e a prestação de contas dos projetos incentivados pela renúncia fiscal a empresas apoiadoras. Esse tipo de pesquisa envolve uma descrição detalhada de vários processos, documentos e registros, buscando a compreensão do comportamento dos diversos atores envolvidos.

A estratégia de pesquisa escolhida pode ser qualificada como o estudo de um programa e a dinâmica utilizada foi descrever os processos utilizados para a execução dessa política. Para Goode e Hatt (1973), esse método retrata um conhecimento amplo e detalhado sobre ele, pois os estudos são técnicos e instituídos por normas. Então, a estratégia para o desenvolvimento desta investigação foi descrever os processos de gestão da Lei, assim como suas dificuldades enquanto uma política pública.

A primeira técnica utilizada no trabalho foi a pesquisa bibliográfica, que representa uma etapa extremamente importante em todo trabalho científico. Ela fornece toda a base teórica para o desenvolvimento e aprofundamento do trabalho, de modo a influenciar todas as etapas. Foi apresentado um conjunto de estudos sobre políticas públicas e utilizou-se a abordagem do ciclo para embasamento

teórico. A escolha dessa forma de abordagem decorre do fato de ela, para efeito de estudo, dividir o ciclo em etapas que didaticamente permitem conhecer as características mais relevantes de cada uma delas.

As leis de incentivo podem ser vistas como instrumentos de regulação para o desenvolvimento de um programa ou política pública por meio da renúncia fiscal. Apesar de ocorrer pela via da captação de recursos de agentes privados, na verdade trata-se de recursos públicos, que deveriam compor o montante recolhido por esses agentes, entretanto, por meio da renúncia de certos percentuais previstos em seus dispositivos, o público-alvo pode tentar captar esses recursos para financiar esses projetos. Como se verá na literatura e nas análises, é um instrumento bastante questionado por diversos motivos, mas também importante para a política de esportes do governo do estado de Minas Gerais. Portanto, para que ela funcione e permita um relativo controle por parte das agências do governo do estado, há toda uma legislação regulamentadora, que rege a matéria explorada de forma a garantir um trabalho coerente com a execução e o desenvolvimento.

Um ponto relevante a se considerar para o desenvolvimento deste estudo decorre do fato de que, como servidora e inserida no contexto da gestão e monitoramento do mecanismo desta Lei na Superintendência de Incentivo ao Esporte da Subsecretaria de Esporte – inserida na Secretaria de Desenvolvimento Social –, o acesso à documentação referente ao evento – como leis, decretos, resoluções e estudos, também divulgados no *site* do Observatório do Esporte, regulamentos, entre outros – foi bastante facilitado. Isso facilitou, em grande medida, este estudo, reforçando o que consideram Gerhardt e Silveira (2009): a validação de uma pesquisa decorre da fundamentação em documentos, contemporânea ou retrospectiva, considerada cientificamente autêntica.

Além disso, foi utilizada a observação direta por parte da servidora que, como dito, é inserida na equipe que analisa a prestação de contas dos projetos. Essa ação é vista de forma sistêmica desde a celebração dos termos de compromisso à prestação de contas. Para Gerhardt e Silveira (2009), essa lógica de apresentação possibilita uma aproximação maior do autor ao ambiente de trabalho, trazendo um caráter qualitativo à pesquisa e riqueza ao estudo, pois agregam as experiências presenciadas às rotinas de trabalho, que possibilitam qualidade ao trabalho.

Por fim, reforçando o que já foi dito, os dados recolhidos foram analisados a partir da leitura de bibliografia extensa. Além das leis, os dados sobre a gestão, os problemas e os acertos da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais decorreu também da aplicação de questionários aos gestores diretamente inseridos na sua gestão. Não se pode deixar de lado que a pandemia do Coronavírus impactou diretamente, em alguma medida, nas escolhas metodológicas e na coleta de dados. Estas poderiam ser mais bem aperfeiçoadas, como entrevistas com executores e apoiadores, que agregariam mais informações e dados ao trabalho, mas que podem ser objeto de estudo de outra pesquisa, com proposição desses atores.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Definições de políticas públicas

Nesse momento, este estudo buscou os vários significados do conceito de política pública. Essa busca justifica-se por existirem distintas abordagens na literatura, que admitem muitas definições, mesmo que com algumas divergências. Em geral, os autores apresentam o conceito de forma aparentemente semelhante, entretanto, há entendimentos diversos sobre sua aplicação de acordo com o objeto estudado. Entre eles, Celina Souza (2006) comenta que a expressão “políticas públicas” pode referir-se a diferentes objetos, sem perder a sua essência. Para ela, o termo está relacionado à atividade governamental como a política agrícola; ou a uma situação social desejada, como a política de igualdade de gênero; ou, ainda, a uma proposta de ação específica, como a política de ações afirmativas; como uma norma quanto ao tratamento de determinado problema, como a política de fontes de energia renováveis; ou mesmo como um conjunto de objetivos e programas que o governo possui em um campo de ação, como a política de combate à pobreza (SOUZA, 2006).

Para Rua e Romanini (2013, p. 5), a política pública é um conceito amplo, com várias definições. Em geral, contudo, o entendimento é que ele está normalmente vinculado à ação do Estado e envolvem suas iniciativas, seus investimentos. Isso não significa, porém, que suas ações nasçam somente de demandas decorrentes de necessidades da sociedade. Elas podem advir de grupos de interesses e de ativistas políticos que esperam chances ou “janelas de oportunidades” para conseguir que suas demandas sejam inseridas na agenda governamental.

Ainda sobre as definições de políticas públicas, há aquelas que recaem sobre as suas finalidades e as decisões nelas envolvidas, como nos enunciados (a), (b), (c) e (d). Nesse caso, política pública seria, segundo Saravia (2006, p. 28-29),

- a) “Um curso de ação escolhido para lidar com um problema ou uma questão de interesse comum”.

- b) “Um conjunto de decisões inter-relacionadas referentes à seleção de objetivos e dos meios para atingi-los”.
- c) “Um conjunto de decisões adotado e posto em prática mediante processos selecionados que definem os recursos necessários, sua distribuição e gestão”.
- d) “Estratégias que apontam para diversos fins, todos eles de alguma forma desejada pelos diversos grupos que participam do processo decisório”.

Nos enunciados (e) e (f) constam explicitamente dois elementos a mais: o governo e a sociedade, os agentes públicos e os agentes sociais.

- e) “O conjunto das atividades de um governo, diretamente realizadas por agentes públicos ou por agentes da sociedade, e que influenciam a vida dos cidadãos”.
- f) “Um curso de ação produzido por um governo (Executivo, Legislativo e/ou Judiciário) que satisfaz uma necessidade e que expressa na forma de objetivos estruturados em um conjunto de diretrizes, de caráter imperativo, aceitos pela coletividade”.

Já nos enunciados (g) e (h), além da declaração do caráter público das decisões tomadas, o foco se transfere para a ideia de que a política pública apresenta natureza de uma intervenção na realidade. Observa-se, ainda, que o enunciado (h) inclui tanto as ações como as omissões do governo.

- g) “Fluxo de decisões públicas, orientado para manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”.
- h) “Sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (SARAVIA, 2006, p. 29).

Embora política pública tenha essas definições, algumas mais abrangentes e outras mais estreitas, particularmente no Brasil, o termo política diz respeito não só à ação estatal com vistas a solucionar um problema social que se tornou público e passou a figurar na agenda governamental. Nesse caso, não se pode confundir a política com política pública. Política tem uma definição mais abrangente e uma das suas funções é organizar a sociedade. Os estudos mostram que “a função da política é a de resolver conflitos entre indivíduos e grupos, sem que este conflito destrua um dos partidos em conflito”. Esse autor adiciona ao conceito de política uma característica funcional, ou seja, a resolução pacífica de conflitos.

Diferentemente da língua portuguesa, a inglesa utiliza três termos para definir política. Essa diferenciação torna mais fácil a utilização do seu significado, pois o termo é escrito de forma diferente e com significados distintos. Para afirmar e destacar as diferenças relacionadas ao termo política, Frey (1999, p.4) apresenta as suas distinções da seguinte maneira:

A literatura sobre *'policy analysis'* diferencia três dimensões da política. Para a ilustração dessas dimensões tem se adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês de *'polity'* para denominar as instituições políticas, *'politics'* para os processos políticos e, por fim, *'policy'* para os conteúdos da política.

- A dimensão *'policy'* refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas;
- No quadro da dimensão institucional *'politics'* tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- A dimensão institucional *'polity'* se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo”.

Por sua vez, Souza (2006, p. 40) também usa a língua inglesa para distinguir os conceitos, inserindo as “instituições” numa quarta dimensão. São quatro os elementos do estudo das políticas públicas: “a própria política pública (*policy*), a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas e implementadas”.

Os estudos das políticas procuram destacar a sua relevância e existem desde os anos 1930, porém, a partir dos anos 1960, adquiriram relevância com o Estado ganhando centralidade na sua provisão para garantir o desenvolvimento econômico

e social. Esses autores apontam que a preocupação com as políticas públicas deu origem aos estudos ou às análises de política em duas vertentes:

- as dificuldades pelas quais passavam os formuladores de política frente à complexidade cada vez maior dos problemas públicos com que se deparavam. Esse fato os levou paulatinamente a buscar ajuda para a construção de alternativas e propostas para soluções;
- a atenção de pesquisadores acadêmicos em ciências sociais (ciência política, economia, sociologia), que, progressivamente, passaram a trabalhar com questões relacionadas às políticas públicas e procuraram construir e aplicar conhecimentos à resolução de problemas concretos do setor público.

Foi com essa escala dos problemas que, nos anos 1960, os governos dos estados ocidentais industrializados se depararam, levando a um crescente interesse pela Análise de Política Pública. Por outro lado, as dificuldades de tratar problemas de largo alcance social fizeram com que pesquisadores nos centros de pesquisas, sobretudo da área de ciências sociais, se interessassem, progressivamente, por questões relacionadas às políticas públicas e procurassem aplicar seus conhecimentos em sua elucidação. Ao longo dos anos, surgiram programas e cursos universitários, além de novas disciplinas e publicações acadêmicas sobre o tema. Simultaneamente, agências de governos dos países industrializados começaram a empregar analistas de política e a adotar novas práticas, como a análise de custo e de benefício, o orçamento por programa e a análise de impacto. Em alguns círculos, a Análise de Política nasceu como área de pesquisa, contrapondo-se à Administração Pública. Não obstante, o formato inicial dos cursos (nos EUA, nos anos 1960) a ela dedicados (focalizados na análise organizacional, métodos quantitativos etc.) não enfatizava, com propriedade, a questão dos valores, intrínseca à Análise de Política. Em outros círculos, ela se estabelece por diferenciação/exclusão em relação ao campo de ciência política, determinando uma inflexão no seu enfoque, concentrado na análise das

organizações e nas estruturas de governo, isto é, deslocando o foco da análise do institucional para o comportamental (RUA; ROMANINI, 2013).

Apesar das contribuições que, desde há muito, têm sido realizadas por cientistas sociais, é nova a escala em que elas passam a ocorrer a partir dos anos 1970 e o ambiente mais receptivo que passa a existir por parte dos governos. De fato, pesquisadores, utilizando os estudos de Keynes, Weber e Marx, que introduziram o debate sobre atuação do Estado, introduziram novas questões referentes à atuação do governo e, também, das políticas públicas. Esse movimento recente, entretanto, caracterizou-se por oferecer uma nova abordagem, por tentar superar problemas atinentes aos cursos de ciência política, por tomarem como modelo áreas da Administração Pública e por darem ênfase a métodos quantitativos combinados à análise organizacional (RUA; ROMANINI, 2013).

Segundo alguns dos pesquisadores que fundaram o campo, a *policy orientation* distingue a Análise de Política da Administração Pública. Seu caráter normativo (no sentido de ser, explicitamente, portador de valores) revela uma preocupação de como as ideias emergentes da análise podem ser aplicadas no sentido de alavancar a atuação do Estado na provisão de suas políticas. Nesse caso, a melhoria do processo político, através das políticas públicas capazes de promover a democratização do processo decisório, é assumida como um viés mais normativo (RUA; ROMANINI, 2013).

Conforme esses estudos, a Análise de Política é também *problem-oriented*, o que demanda e suscita a interdisciplinaridade. A Análise de Política caracteriza-se, assim, pela sua orientação aplicada, socialmente relevante, multidisciplinar, integradora e direcionada à solução de problemas, além da sua natureza ao mesmo tempo descritiva e normativa (RUA; ROMANINI, 2013).

Nos anos 1980, o debate era travado entre defensores de maior protagonismo do Estado *versus* aqueles que defendiam as virtudes do mercado, a privatização e a consideração da incapacidade do Estado para resolver os problemas sociais. Esses últimos defendiam ainda a utilização de técnicas de administração desenvolvidas no setor privado e no setor público. A subestimação das dificuldades relacionadas à implementação de políticas é um traço marcante da postura da Administração

Pública tradicional, a qual os estudos de políticas públicas buscam superar (DAGNINO et al., 2002).

3.2 Formas de analisar uma política

Embora várias definições tenham sido cunhadas por autores que têm se dedicado ao tema, podemos iniciar dizendo que a Análise de Políticas Públicas pode ser considerada como um conjunto de conhecimentos proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas. Esses conhecimentos compartilhados entre essas disciplinas são utilizados para resolver ou analisar problemas concretos em política (*policy*) pública (RUA; ROMANINI, 2013).

A Análise de Política recorre a contribuições de uma série de disciplinas diferentes, a fim de interpretar as causas e as conseqüências da ação do governo, em particular ao voltar sua atenção ao processo de formulação de política (RUA; ROMANINI, 2013). Desse modo, a Análise de Política Pública é uma subárea aplicada, cujo conteúdo não pode ser determinado por fronteiras disciplinares, mas sim por abordagens que pareçam apropriadas às circunstâncias do tempo e à natureza do problema. Segundo Lasswell (1951 apud SOUZA, 2006), essa abordagem vai além das especializações existentes.

A seu turno, para Dye (1976 apud RUA; ROMANINI, 2013, p. 1), fazer Análise de Política Pública é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz. Conforme ele, esse campo de estudo faz a descrição e a explicação das causas e das conseqüências da ação do governo. Numa primeira leitura, essa definição parece descrever o objeto da ciência política para a Análise de Políticas Públicas. No entanto, ao procurar explicar as causas e as conseqüências da ação governamental, os cientistas políticos têm se concentrado nas instituições e nas estruturas de governo e só há pouco se registrou um deslocamento para um enfoque comportamental. Ham e Hill (1993 apud RUA; ROMANINI, 2013) ressaltam que, recentemente, a política pública tornou-se um objeto importante para os cientistas políticos.

O que distingue a Análise de Políticas Públicas do que se produz na Ciência Política é a preocupação com o que o governo faz (HAM; HILL, 1985, p. 5 apud

RUA; ROMANINI, 2013). O escopo da primeira área de estudo, porém, vai muito além dos estudos e das decisões dos analistas, porque a política pública pode influenciar a vida de todos os afetados por problemas diversos enfrentados pelo governo e as consequências das ações governamentais para a esfera pública (*policy*) e para política (*politics*). Os processos e os resultados de políticas sempre envolvem vários grupos sociais; ademais, elas se constituem em objeto específico e qualificado de disputa entre os diferentes agrupamentos políticos. Esses últimos graus diferenciados de interesse pelos problemas e pelas ações governamentais, objeto de disputas no interior do Estado, dizem respeito a um *lócus* privilegiado de expressão (RUA; ROMANINI, 2013).

Ao trabalhar com Análise de Políticas Públicas há de se lembrar que o termo 'política' pode ser empregado de muitas maneiras. Por exemplo, para designar:

1. Campo de atividade ou de envolvimento governamental (social, econômica), embora com limites nem sempre definidos;
2. Objetivo ou situação desejada, por exemplo, na política econômica (estabilidade econômica);
3. Propósito de interesse público específico em geral relacionado a outros de maior ordem;
4. Decisões do governo frente a situações emergenciais;
5. Autorização formal (diploma legal), ainda que sem viabilidade de implementação;
6. Programa ("pacote" envolvendo leis, organizações, recursos);
7. Resultado (o que é obtido na realidade, e não os propósitos anunciados ou legalmente autorizados);
8. Impacto (diferente de resultado esperado);
9. Teoria ou modelo que busca explicar a relação entre ações e resultados
10. Processo (os nove acima são "fotos", é necessário um "filme": enfoque processual).

As definições e os cuidados que se deve tomar mostram que, na Análise de Política, há de se levar em conta que:

- os *political aspects* (aspectos políticos) são inerentes ao processo de elaboração de políticas (para o termo em inglês *policy process*); e que
- a política envolve uma teia de decisões e o desenvolvimento de ações no tempo, mais do que uma decisão isolada.

Sobre a tensão entre o descritivo e o prescritivo, Ham e Hill (1993 apud RUA; ROMANINI, 2013) classificam os estudos de Análise Política (abordagens, perspectivas) em duas grandes categorias: i) a análise que tem como objetivo desenvolver conhecimentos sobre o processo de elaboração de políticas (formulação, implementação e avaliação), estudos sobre as características das políticas e o processo de elaboração de políticas – que revelam, portanto, uma orientação predominantemente descritiva; ii) a análise voltada a apoiar os fazedores de política, agregando conhecimento ao processo de elaboração de políticas, envolvendo-se diretamente na tomada de decisões, revelando, assim, um caráter mais prescritivo ou propositivo.

Já Dye (1976 apud RUA; ROMANINI, 2013) se refere ao tema dizendo que a Análise de Política tem um papel importante na ampliação do conhecimento da ação do governo e pode ajudar os “fazedores de política” (*policy makers*) a melhorar a qualidade das políticas públicas. Com isso, ele corrobora a visão de outros autores, como Lasswell (1951) e Dror (1971), segundo a qual a Análise de Políticas Públicas é ao mesmo tempo descritiva e prescritiva (HAM; HILL, 1993 apud RUA; ROMANINI, 2013). Na visão de RUA e Romanini (2013, p. 17), o papel da Análise de Política é encontrar problemas onde soluções podem ser tentadas, ou seja, o analista deve ser capaz de redefinir problemas de uma forma que torne possível alguma melhoria. Portanto, a Análise de Política está preocupada tanto com o planejamento como com a política pública em si (*politics*).

Assim, dois termos que podem ser encontrados reiteradamente na literatura anglo-saxão são:

- *analysis of policy*, referindo-se à atividade acadêmica visando, basicamente, ao melhor entendimento do processo político;

- *analysis for policy*, referindo-se à atividade aplicada voltada à solução de problemas sociais.

Para se começar a analisar uma política pública é necessário estabelecer uma agenda, ou seja, prioridades. A literatura tem diversos conceitos a respeito desse assunto e Kingdom (2006 apud RUA; ROMANINI, 2013) diferencia as agendas como:

- a) **Agenda sistêmica ou não governamental ou Agenda de Estado:** é a lista de problemas políticos que preocupa diversos atores políticos e sociais, não se restringindo ao governo.
- b) **Agenda de governo ou governamental:** é aquela que reúne os problemas políticos sobre os quais um governo específico, suas autoridades, seus assessores e indivíduos fora do governo, contudo, estreitamente associadas às autoridades formais, decide se debruçar.
- c) **Agenda de decisão:** é a lista dos problemas políticos encaminhados à tomada de decisão pelo sistema político (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) no curto e médio prazo. Esses assuntos podem estar previamente na agenda governamental ou não (RUA; ROMANINI, 2013).

Diante dessas possibilidades de abordar o problema, há diversos argumentos para os governos elaborarem suas agendas, segundo Souza (2006) sustenta, ressaltando que são oferecidas três respostas alternativas de como os governos definem suas agendas. Uma delas enfatiza os problemas políticos, ao asseverar que o reconhecimento e a definição desses problemas afetam os resultados da agenda. Outro argumento é que a formação da agenda depende dos atores que participam desse processo. Cada participante pode atuar como um incentivo ou como um ponto de veto (impedimento) à inserção de questões na agenda. Uma terceira resposta sublinha as instituições e os processos políticos como responsáveis pela percepção da necessidade de se enfrentar um problema político e pela maneira como este será tratado. Definida a agenda, inicia-se o ciclo da política pública, que será abordado na subseção seguinte.

3.3 Ciclo das políticas públicas

Políticas públicas são construídas de acordo com um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução de problemas demandados pela sociedade ou alguma melhoria em determinada área. Elas são constituídas por projetos e/ou programas, que depende do alcance da medida e de seu nível de institucionalização. Nesta subseção, elas serão tratadas com especial atenção. Ressalta-se que o desenho de uma política é importante, pois apresenta a concepção dos gestores sobre os problemas enfrentados, as medidas a serem desenvolvidas, os objetivos a serem alcançados e as formas de implementação. Esta última coloca em prática aquilo que foi desenhado na formulação, deixa claro se as estratégias foram bem delineadas e se os objetivos são factíveis.

No intuito de identificar os riscos e ampliar a certeza das decisões tomadas pelos gestores quanto a determinada política pública, são necessários estudos que revelem as condições das agências estatais, os recursos disponíveis e se a formulação está adequada ao problema que pretende mitigar. É por esse motivo que se realiza a sua análise e uma das estratégias adotadas pelos analistas é tratá-la enquanto um ciclo das políticas públicas. Para esse tipo de análise, o processo é dividido em etapas, que podem variar segundo o interesse do analista, sem configurar, com isso, grande divergência. Essa segmentação das políticas públicas em diferentes etapas num ciclo é importante, pois permite: acompanhar melhor todo o processo até que a alternativa se consolide como uma estratégia de atuação estatal; identificar melhor o papel de cada ator durante as etapas do ciclo; e facilitar a identificação das diferentes atividades desempenhadas no processo de produção das políticas públicas (RUA; ROMANINI, 2013).

A principal vantagem do ciclo das políticas públicas é justamente a forma de visualizar as diferentes fases da política, possibilitando a intervenção a qualquer momento da execução. Nos anos 1990, Howlett e Ramesh (2013) condensaram essas fases em cinco etapas, apresentando o que denominaram *'improved model'*: (1) montagem da agenda; (2) formulação da política; (3) tomada de decisão; (4) implementação; (5) avaliação. Nesse modelo, prevalece a ideia de que uma política

se inicia a partir da percepção de problemas, passa por um processo de formulação de propostas e decisão, segue sendo implementada, para, enfim, ser avaliada e dar início a um novo processo de reconhecimento de problemas e formulação de política (SOUZA, 2006).

No âmbito dos estudos de políticas públicas, a ideia de ciclo ainda persiste apesar das críticas, pois há o risco de tratar as fases de maneira individualizada e autônomas. A maior contribuição desse modelo de ciclos, porém, é a que considera existirem diferentes momentos no processo de construção de uma política, possibilitando intervenções pontuais na sua execução e tendo a visão e maior conhecimento de todo o contexto.

3.4 Formulação, implementação, controle e avaliação

A formulação da política pública segue a trajetória da agenda proposta pelo governo. É a fase na qual as agências estatais colocam as alternativas e soluções para os problemas selecionados e assumidos pelo governo. Ela estende essa fase para as intenções e ações governamentais, que seguirão para a tomada de decisões, onde os agentes públicos estatais escolhem uma ou várias proposições combinadas. É nessa fase que se definem as alternativas, os princípios, o curso da ação, os recursos a serem utilizados, entre outras coisas. É na formulação onde se explicam as decisões políticas escolhidas, os atores que participam tentando influir nas decisões e escolhas dos atores governamentais. Essa é a fase em que se identifica até que ponto as regras institucionais não impedirão a execução das ações, levando-se em consideração que o Estado age em conformidade com a norma constitucional (leis, decretos, resoluções, portarias, etc.) para garantir que os recursos sejam mobilizados na implementação da política (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Para Capella (2006), a formulação de políticas públicas envolve dois elementos principais: definição da agenda e definição de alternativas. A agenda estabelece quais problemas serão enfrentados pelo governo. As alternativas seriam os planos de ação para os problemas que passaram a figurar na agenda e os atores governamentais irão decidir os caminhos e as ações para enfrentá-los. Essas

definições são importantes por se tratar de processos, ou seja, um conjunto de elementos interligados e que se relacionam entre si, construído ao longo da formulação; também podem ser redefinidas com auxílios de ferramentas e técnicas que melhor atendam à agenda proposta. Nesse contexto de definição de agenda e alternativas se estabelecem tensões e conflitos para se estabelecerem os problemas que serão enfrentados pelo governo.

Outro fator fundamental da formulação é entender que as políticas públicas são desenhadas por meio dos instrumentos legais e estes são desenvolvidos pelos atores governamentais. Quando a política ou o programa tem alcance maior e mais longo, o instrumento pode ser um dispositivo constitucional ou uma lei complementar. Quando é um projeto de menor alcance e durabilidade no tempo pode-se utilizar uma lei ordinária ou algum instrumento infralegal (TAVARES, 2016). Por sua vez, as alternativas de ações envolvem atores governamentais e atores externos ao governo para o debate sobre o problema público – conflito. Os instrumentos estruturam a ação da política e permeiam a conduta entre os indivíduos e as organizações.

Se a agenda e a formulação, bem como as decisões, são tomadas no âmbito do Estado, na implementação às vezes não se tem uma visão certa sobre a interação entre os atores públicos e o público-alvo da política, mesmo que os atores estejam definidos e a agenda bem proposta. Isso porque, durante o decorrer da execução, novos objetivos podem ser estabelecidos e/ou reformulados para que a política seja implementada e os objetivos atingidos. Saravia (2006, p. 143-145) descreve a implementação como sendo “constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos para executar a política”. Esse autor distingue a implementação da execução e a define como “o conjunto das ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política”. A execução contém o estudo dos obstáculos que poderão inviabilizar a consecução dos resultados.

Nesse momento, não se pode deixar de destacar os atores envolvidos e interessados em todo o processo de formulação e implementação de políticas públicas, que podem ser definidos como todas as pessoas, grupos ou instituições que possuem influência e/ou interesses afetados e podem ganhar ou perder com as

ações a serem executadas (RUA, 2009). Existem inúmeros atores individuais e coletivos, dentro e fora da estrutura da Administração Pública, que agem em função das políticas. Normalmente, eles são específicos para cada uma das políticas existentes e apresentam diferentes lógicas de comportamento e ação, além de interesses próprios (RUA; ROMANINI, 2013).

Rua e Romanini (2013) abordam a implementação como um processo de estágios para concretizar decisões expressas, levando-se em conta os instrumentos legais. Essas decisões seriam a formulação da política pública, com os problemas a serem resolvidos, os objetivos a serem alcançados com toda a engrenagem legalista da instituição. Isso sempre acontece após a definição das diretrizes da política pública. Elas ainda defendem dois modelos de implementação para acompanhar e compreender a realidade e conduzir para uma melhor avaliação final. Trata-se do “Modelo *Top-Down*” (de cima para baixo), no qual os formuladores e implementadores podem interferir, ou seja, é um modelo mais engessado e burocrático, pautado em ordens de cima para implementação em baixo pela burocracia do nível da rua e sem as devidas discussões com os envolvidos na política. Já o modelo “*Bottom-up*” (de baixo para cima) envolve todos os atores da política, tornando mais democrática a discussão entre o governo. Um ponto importante a ressaltar é que a política pública não é discutida no topo das hierarquias da Administração Pública, mas nas demandas trazidas de baixo para cima.

O controle e a avaliação da política pública estão diretamente ligados ao processo de eficácia e eficiência do processo da gestão pública. Ou seja, em relação à eficácia, a preocupação é que os gestores públicos empreendam esforços e mobilizem recursos para que a política pública atinja os seus objetivos e mitiguem os problemas que levaram à sua provisão. Quanto à eficiência, a preocupação é que haja cuidado no uso dos recursos públicos para não acontecer desperdícios e seu uso indevido. Para Rua e Romanini (2013, p.109).

O planejamento de uma avaliação de política pública começa pela identificação dos usuários (da avaliação, não do programa). É preciso saber a quem interessa a avaliação. Uma mesma avaliação pode ter de produzir diversos relatórios voltados para as demandas, as necessidades e os objetivos de usuários diferenciados. Os usuários podem ser todos os *stakeholders* ou apenas alguns deles. Evidentemente, quanto maior o

número de usuários da avaliação, mais complexa e onerosa (e talvez mais conflituosa ela se torne).

O objetivo da avaliação, além de mostrar a eficácia e a eficiência da política pública, não deve se confundir com o objetivo da política pública em si. Esse último deve ser bem delimitado e expresso na sua formulação. Ainda com base nos argumentos de Rua e Romanini (2013, p. 109) sobre avaliação, as autoras afirmam que o objetivo desta

[...] deve considerar a melhoria da política, do programa ou do projeto, a transparência e a geração de conhecimentos – finalidades comuns a quase qualquer avaliação. Devem ser estabelecidos também, claramente, os objetivos de cada avaliação específica. O objetivo da avaliação define quais serão as perguntas avaliativas, bem como o tipo de avaliação e seu método específico: somativa, formativa, Teoria do Programa, Teoria da Implementação, centrada em objetivos, experimental/quase-experimental.

A avaliação pode ocorrer em três etapas da implementação da política: antes (*ex ante*), considerada também uma avaliação diagnóstica, que vai orientar a formulação da política, considerado o levantamento das necessidades e a tomada de decisões; durante (*in itinere* ou monitoramento), que ocorre durante a implementação da política e permite que novos arranjos sejam feitos para blindar prováveis erros e definir novas estratégias; e, por último, a avaliação (*ex post*), que seria a avaliação da eficácia, do resultado. Nesse último caso, basicamente seria avaliar se os resultados atenderam os objetivos em relação aos beneficiários daquela política e se o impacto daquela política produziu efeitos positivos. Desse modo, a avaliação pode ser embasada por diagnósticos que verifiquem os impactos das ações empreendidas (RUA; ROMANINI, 2013).

As avaliações encerram o ciclo da política pública, fornecendo subsídios para o início de um novo ciclo, voltado para a resolução do problema não evidenciado ou indicando a resolução completa das questões que a política objetivava resolver (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

4 POLÍTICAS DE ESPORTE NO BRASIL: HISTÓRIA E CARACTERÍSTICAS

No Brasil, há predomínio de algumas vertentes, que se abrem para direcionar as ações e as políticas públicas no setor esportivo: o esporte como instrumento de ação política, o esporte competitivo ou de rendimento e a ideia de que a prática de esportes é promotora da saúde e de uma melhor qualidade de vida da população. Esta última visa amenizar os efeitos na saúde da população derivados dos problemas advindos da vida moderna. Visto dessa forma, o esporte é entendido como parte das políticas que compõem o Estado de bem-estar social (RUA; ROMANINI, 2013).

Enquanto política pública, o esporte se fortalece no Estado Novo e o argumento desenvolvido pelos seus defensores era de que ele deveria contrapor-se ao sedentarismo da sociedade urbana, industrial. Ademais, ele deveria atender a necessidade das pessoas de se manterem saudáveis e ativas, em movimento e esforço físico (BUENO, 2008, p. 117).

Com a instauração do Estado Novo, em 1937, o governo percebeu a influência do esporte na vida das pessoas, principalmente dos jovens. Isso fez com que Vargas publicasse o Decreto Lei n. 526, de 1º de junho de 1938, e desse os primeiros passos para o desenvolvimento de políticas públicas de esportes no Brasil. O referido decreto criava, no Ministério da Educação e Saúde, o Conselho Nacional de Cultura, cujo intuito era buscar o desenvolvimento cultural. Outra frente de atuação dizia respeito à criação e veiculação de propagandas, campanhas referentes ao Governo com ideologia nacionalista e Educação Física, que englobava a ginástica (OLIVEIRA, 2011, p. 14). Tudo isso fazia parte de um processo de afirmação do Estado e do setor público frente aos interesses privados da aristocracia rural e liberal, que teimava em manter o Estado com funções mínimas e que não proovesse políticas públicas que pudessem incluir a massa de excluídos e reduzisse a pobreza em que viviam parcelas grandes da população brasileira.

Em continuidade ao projeto de criar o Estado brasileiro e ainda mais, de que ele desenvolva políticas de desenvolvimento econômico e social, o Governo Vargas publicou o Decreto Lei n. 1.056, de 21 de janeiro de 1939, por meio do qual criava a Comissão Nacional de Desportos, cuja principal função era averiguar os problemas

do esporte no País e propor sua regulamentação. O governo desejava, com isso, formular uma política de esporte, ressaltando a importância do setor esportivo para a população e a identificação de que seu uso poderia auxiliar no atendimento dos objetivos políticos traçados (OLIVEIRA, 2011, p. 14).

O Esporte, enquanto atividade reconhecida pelo Estado brasileiro, foi regulamentada em 14 de abril de 1941, pelo Decreto-Lei n. 3.199, que criou e definiu as atribuições do Conselho Nacional dos Desportos. Elas tinham como função orientar, apoiar, fiscalizar e incentivar a prática de esportes e, ainda, regulamentar as entidades de sociedade civil dedicadas ao esporte (OLIVEIRA, 2011, p. 14).

A Era Vargas se sobressai na área da educação física quando cria a Divisão de Educação Física, que teve como ação mais importante a Campanha Nacional de Educação Física, criada pelo Decreto n. 43.177/1958. Essa ação tinha como objetivo “promover as medidas necessárias ao desenvolvimento da Educação Física, à sua difusão, ao aperfeiçoamento dos esportes especializados, bem como à instalação de Centros de Educação Física” (BRASIL, 1958).

No período da ditadura militar, o Esporte foi tratado como uma questão de Estado. Com isso, foram formuladas políticas públicas para o seu desenvolvimento, porém, com ênfase no alto rendimento. Os ditadores acreditavam que, por meio dele, o Brasil poderia ser reconhecido como centro de poder político e econômico diante das demais nações, inclusive as democracias (OLIVEIRA, 2011, p. 17).

Por outro lado, mesmo com toda a importância dada ao esporte no interior das Forças Armadas, não foi possível esconder o caráter autoritário, violento e excludente da ditadura militar. Ao contrário do que os militares desejavam, houve a visibilidade no cenário internacional de um país que excluía diferenças e deixava de fora das políticas públicas grandes parcelas da população. Por sua vez, ficavam evidentes as violações dos direitos civis, políticos e humanos de opositores do regime que eram perseguidos, presos, torturados e mortos. Estes eram os feitos da ditadura no Brasil que os militares tentaram, mas não conseguiram esconder (OLIVEIRA, 2011).

Na década de 1970, encomendada pelo governo, foi realizada e publicada a pesquisa Diagnóstico da Educação Física e Desporto no Brasil, realizada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Avançadas (IPEA), que tinha entre os seus

objetivos identificar e mostrar o crescimento dessas atividades no Brasil e o quanto o País avançava para alcançar o nível dos países desenvolvidos. A intenção dos militares no governo é que os dados mostrassem avanços nos esportes e não fossem canalizados para aumentar a insatisfação da população, mas sim para estimular o ensino da educação física entre os jovens e adolescentes. Nesse sentido, ainda em 1971, é lançada a Campanha Nacional de Esclarecimento Esportivo, para introduzir o esporte na rotina dos brasileiros (OLIVEIRA, 2011, p. 17).

Nessa época por meio da Lei n. 6.251/1975, adota-se como forma de organização esportiva a divisão em quatro níveis: o primeiro destacado na Lei é aquele esporte praticado nas comunidades, em geral pela população, normalmente, em jogos realizados nos finais de semana ou, nos torneios amadores, as atividades de lazer. Nesse caso, o Estado poderia subsidiá-los com financiamentos e incentivos e a comunidade teria a tarefa de organizá-los. No segundo nível estava o esporte estudantil, no qual estavam incluídos os jogos universitários, que lançavam grandes talentos, de todas as modalidades. Este tinha um caráter mais competitivo, pois tinha o objetivo de encontrar jovens com potencial para treinamento e aperfeiçoamento específico, com o objetivo de torná-los referência de atletas de alto rendimento (OLIVEIRA, 2011).

O terceiro nível se caracteriza pelos equipamentos urbanos, em que os governos forneceriam os equipamentos e os locais, como praças, parques e afins, e a prática regular de atividade física. As práticas esportivas desse terceiro nível estavam relacionadas, principalmente, ao lazer, e tomaram grandes proporções por trazerem grande qualidade de vida às pessoas, sem custo adicional para as famílias. A intenção dos formuladores da Lei n. 6.251/1975 era proporcionar um estilo de vida mais ativo, afastar a população do uso de drogas e de álcool, além de combater várias doenças (OLIVEIRA, 2011).

Por fim, o último nível previsto na referida lei – e que inspirou as políticas públicas de esportes na década de 1970 – voltou-se para as instituições desportivas mais organizadas. Nela estavam inseridas clubes, associações, federações, confederações, comitês olímpicos, entre outros. Esse nível teria as práticas de competições profissionais ou amadoras de forma coordenada por meio de regras,

treinamentos, arbitragem e regulamentação. Esse é um patamar que tem um alto grau de especialização e torna o esporte uma profissão, um negócio ou um investimento. A partir desse momento, o poder público deixa de ser protagonista na apresentação, implementação e gestão das políticas públicas de esportes e passa para as organizações esportivas essa tarefa (OLIVEIRA, 2011, p. 17).

Após os anos 1970, a política do desporto voltou-se principalmente para a iniciativa privada, onde estavam centralizados os recursos públicos, mas muito mais para o esporte de rendimento, de elite, que para o esporte de formação, educacional e lazer. Tubino (1998, p. 14), ressalta que “o esporte sempre foi entendido no Brasil pelo esporte de alto rendimento e pelo futebol profissional, o que, convenha-se, constitui uma visão hipotrofiada do esporte, delimitando-o apenas na perspectiva elitista do talento”.

O contexto das políticas públicas de esporte no Brasil durante a ditadura militar e nos anos de 1980 e 1990 mostra que elas transitaram de uma maior presença do setor público em provê-las para as organizações esportivas. Entretanto, durante todo esse tempo, observou-se a concentração das maiores parcelas de recursos financeiros públicos para beneficiar poucos atletas e equipes de alto rendimento e grandes competições. Estas, mais do que beneficiar toda a população, tentavam apresentar a imagem de um País preocupado com o esporte, o lazer e a saúde de sua população. Isso é revelador da incompetência dos gestores públicos durante a ditadura militar e os 20 anos que a seguiram em implantar políticas públicas universais e efetivas de esporte e lazer para todos (OLIVEIRA, 2011, p. 19).

Ao chegar aos anos 2000, o esporte brasileiro já havia passado por governos de vários tipos e tendências, ou seja, desde ditaduras, governos democráticos liberais e desenvolvimentistas, porém, em todas elas os atores da promoção das políticas públicas de esportes contaram com a participação muito tímida da sociedade. A partir de 2003, criou-se o Ministério do Esporte, que assume o protagonismo e a tarefa de construir a política nacional de esporte. Essa tarefa aproximou o Estado brasileiro dos esportistas através de associações, organizações e outras formas de participação de atletas e da sociedade em geral. Diante dessa nova perspectiva, as políticas públicas desse setor fortaleceram o esporte de alto rendimento com incentivos fiscais e contrapartidas e as ações de inclusão social por

meio do incentivo a atividades esportivas direcionadas a projetos nas escolas e comunidades, garantindo à população brasileira o acesso gratuito à prática esportiva, qualidade de vida e desenvolvimento humano (OLIVEIRA, 2011, p. 20).

A história das políticas públicas de esporte no Brasil mostra a importância da atuação do Estado na sua provisão. Assim como nos demais setores da sociedade brasileira, infere-se a existência de agudas desigualdades nas condições para acesso a práticas esportivas. Enquanto a maior parte da população brasileira, formada por pobres e extremamente pobres, encontra dificuldades para acesso a práticas esportivas, os setores médios e de altas rendas dispõem de tempo e recursos e, em grande parte do tempo, contaram com apoio governamental, que não se preocupou ou se preocupou pouco com as camadas populares. O estudo revela que é fundamental a atuação do Estado, através das políticas de esporte, para superar as desigualdades que, também nessa atividade humana, está presente na sociedade brasileira.

4.1 Esporte e política de esporte

Se o esporte entrou na agenda governamental e passa a figurar como uma política pública, cabe definir, nesse momento, o que este estudo considera como esporte e política pública de esporte. Essa definição é necessária para que se possa identificar o alcance das leis de incentivo enquanto políticas públicas de esporte e, precisamente, sobre o que elas concebem como esporte. Nesse sentido, é importante destacar que são muitas as definições e aqui serão apresentados aqueles conceitos que mais se aproximam com o seu objeto de estudo.

Os esportes podem ser definidos como atividades físicas que visam equilibrar a saúde ou melhorar a aptidão física/mental (TUBINO, 2010). Além disso, é possível afirmar que os esportes são atividades sujeitas a regulamentos e que geralmente visam à competição entre os praticantes.

Para Tubino (2010), a história cultural da humanidade passa pela história do esporte. Outro conceito de esportes que também é relevante e vale a pena destacar, de acordo com Bueno (2008), é o de esporte como toda atividade física que movimenta o corpo e promove flexibilidade, agilidade, força muscular, capacidade

aeróbica e pode ser também recreativa, abrangendo brincadeiras e atividades culturais, como a dança.

BRACHT (2005) define esporte como uma tarefa ampla, de vários significados, desde uma atribuição complexa, em que se têm recursos mecânicos e tecnológicos, com atletas profissionais remunerados para exercer a atividade, campeonatos internacionais, regulamentação nas entidades que representam o esporte de rendimento, até funções simples e prazerosas, com atividades de lazer como jogar futebol, jogar baralho e xadrez com amigos. O autor complementa que o esporte é um conjunto de atividades resistentes e formalizadas por indivíduo sempre em busca do prazer, condicionamento físico, busca do entretenimento, ainda que direcionada para competição, em que a participação é pautada na combinação da natureza do esporte praticado em si ao ambiente externo no qual ele está inserido. Essa é uma definição bastante abrangente e ampliada de esporte.

Segundo Bueno (2008), pode-se dividir a prática de esportes em três grandes áreas, definidas pelo “Manifesto Mundial do Esporte”, documento divulgado pelo *Conseil Internationale d’Education Physique et Sport (Cieps)*, vinculado à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). A primeira grande área é o esporte educacional, que tem por objetivo desenvolver habilidades físicas, morais e mentais em crianças e adolescentes por meio da educação física nas escolas (BUENO, 2008). O segundo grupo é o esporte de alto rendimento, que “compreende todas as atividades esportivas fundamentadas na competição sob regras gerais” (BUENO, 2008, p. 17), com a finalidade de buscar recordes e vitórias, o que exige dos atletas muita dedicação nos treinamentos (BUENO, 2008). Por último, o esporte de participação ou de lazer, que compreende atividades esportivas que buscam a diversão e o relaxamento, sem o compromisso da competição (BUENO, 2008). Essa definição mantém a abrangência proposta por Bracht (2005), mas, ao separá-la em categorias, permite entender que a definição pode ter significados diferentes a depender dos objetivos da prática esportiva.

O *caput* do artigo 217 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) determina ser um “dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um”. Portanto, o esporte e o lazer são direitos sociais constitucionalmente tutelados, estão estabelecidos nos direitos fundamentais da

pessoa humana e na coletividade, pois representam dimensões da vida social de responsabilidade do poder público. A partir daí as ações governamentais estenderam-se ao setor esportivo, com a intenção de popularizar as demandas para que as ações sejam vivenciadas pelo indivíduo com valores positivos para a vida dele e da sociedade (CARVALHO, 2013).

A abordagem do esporte, com a abrangência e a provisão por parte do Estado brasileiro, caracteriza a da Análise da Política Pública sob várias perspectivas: uso de ideias para apoio político, propaganda governamental, avaliação dos órgãos envolvidos na atuação institucional do esporte, regulamentação do mercado esportivo, fiscalização, controle e prestação de contas dos recursos oriundos do governo, destinados a confederações, federações, ligas esportivas, sempre primando por boas práticas de gestão das referidas entidades (BUENO, 2008). Além disso, esse tipo de abordagem, utilizando a ideia de ciclo, mostra que a política de esporte pode ser analisada a partir do momento em que passou a figurar na agenda governamental, quando se identifica a atuação dos atores interessados e como eles influenciaram as agências estatais (RUA; ROMANINI, 2013). Também permite estudos de formulação, quando se analisam os instrumentos legais e infralegais que normatizam a política pública, ademais de possibilitar análise de implementação para se verificar os problemas em relação a recursos, ajustes e atendimento ao público-alvo da política (RUA; ROMANINI, 2013).

Esse novo entendimento do esporte como política pública coloca o Estado com a participação ampla na provisão dessas políticas, ressaltando que essa atividade não só é importante para a sociedade como atividade de lazer, competição, mas trata-se de uma atividade econômica rentável. Nesse cenário, identifica o esporte como atividade relevante para a questão da inclusão social e redução das dificuldades ligadas à saúde e educação.

As políticas públicas são as atividades do governo, que podem ser diretamente implementadas pelos integrantes da própria instituição estatal, ou, ainda, pode ser transferida para organizações sociais diversas ou para o setor privado implementar e atuar na vida dos cidadãos. Constituídas por decisões previamente tomadas mediante problemas demandados pela sociedade, Saravia (2006, p. 28) destaca que a política pública diz respeito a

[...] um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Os recursos públicos destinados ao desenvolvimento da política pública do esporte seguem parâmetros que atendem às três manifestações dessa atividade humana, que são voltadas para a formação, a área educacional e o esporte de rendimento. Entre os seus propósitos encontra-se o de preparar os recursos humanos para habilidades e competências inerentes ao esporte, equipar os espaços destinados à prática esportiva, assim como de instalar equipamentos e outros recursos para as práticas esportivas, estudo e pesquisa ao esporte. Ainda, se propõe a defender o apoio ao esporte para pessoas com deficiências diversas e o acesso da sociedade como um todo à prática esportiva. Para isso, prevê a garantia e os incentivos fiscais criados para fomentar as áreas de formação de atletas de alto nível, educação e apoio financeiro às entidades de classe do esporte, na perspectiva sempre da inclusão social, com ênfase nos projetos esportivos de cunho social (CARVALHO, 2013).

5 LEIS DE INCENTIVO COMO POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DA LEI DE INCENTIVO AO ESPORTE DE MINAS GERAIS

Nesta seção, faremos uma análise da estrutura e do funcionamento da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais, os atores envolvidos e suas atribuições, bem como as fases, elementos que nos darão uma percepção de como atuam na gestão da Lei de Incentivo, com ênfase na prestação de contas dos projetos incentivados, que será o produto deste estudo.

5.1 Lei de incentivo enquanto políticas públicas

Um ponto fundamental nas leis de incentivo enquanto políticas públicas é que elas não definem dotações a serem destinadas aos programas para os quais foram formuladas, e sim trabalham com renúncias fiscais. Além disso, a partir de editais, elas transferem, para o seu público-alvo, a responsabilidade pela documentação, captação, uso e prestação de contas dos recursos financeiros captados. No entanto, em relação às renúncias fiscais, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) destaca que ela compreende anistia, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo, implicando na redução discriminada de tributos ou contribuições, além de outros benefícios (BRASIL, 2000).

As renúncias fiscais são formas de incentivo que os governos utilizam para ativar determinado campo da economia que esteja passando por dificuldades ou por serem estratégicos para a economia como um todo. Nesse sentido, os incentivos fiscais surgiram como forma de facilitar o aporte de recursos em uma área específica, por isenção ou cobrança menor de imposto, para o desenvolvimento de algum projeto inserido dentro de políticas públicas que visem o desenvolvimento econômico do respectivo território (MATIAS et al., 2015).

Especificamente sobre as leis de incentivo, as suas implementações se viabilizam exatamente pela via da renúncia fiscal, em que as instituições governamentais são responsáveis, em alguma medida, pela política pública. Diante disso, elas têm o papel essencial de aprovar projetos apresentados pelas

entidades, que devem ser sem fins lucrativos, a serem financiados por empresas mediante concessão de isenção fiscal. Sendo assim, as agências estatais aprovam o projeto sempre visando o interesse público, mas a decisão final não é da Administração Pública, e sim das empresas que apoiarão o projeto. Tem-se, aí, um agrupamento relevante de instituições públicas e atores sociais para implementar a política pública, pois, de um lado, temos o interesse público, a gestão governamental e a tarefa de garantir o respeito à legislação e, de outro, é preciso conciliá-lo ao interesse da entidade privada, que sempre requer o retorno social, sem deixar de lado o atendimento da população beneficiada (SANTANA, 2018).

A captação de recursos financeiros por meio de renúncias fiscais é diferente da transferência para o setor privado quanto à provisão de algum projeto ou programa. Enquanto, nesse segundo caso, o Estado abdica da provisão e exerce somente a regulamentação e a regulação; já no primeiro, ele continua tendo um amplo controle e, na verdade, pode ser considerado o seu principal financiador:

[...] não se trata da privatização dos serviços públicos na área social. O Estado continuará sendo o principal financiador e, mais que isso, terá um papel regulador no sentido de definir as diretrizes gerais e pode retirar a provisão de determinadas políticas casos e uns mantenedores não estejam realizando um trabalho de acordo com o esperado pelos cidadãos. A confusão conceitual provém de uma visão dicotômica que contrapõe “estatal” ao “privado” e, portanto, assume que, se o Estado não está realizando diretamente a prestação dos serviços, esses foram privatizados. (CLAD, 1998, p. 13).

As experiências em relação às renúncias fiscais por meio de leis de incentivo não são tão recentes. Um caso que já tem trinta anos de estrada é a Lei Rouanet, promulgada pelo Governo Federal no ano de 1991, que se refere ao Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e foi a primeira lei de incentivo do Estado brasileiro. Desde então, o poder público renuncia a uma parte dos recursos que receberia para incentivar a execução dessas iniciativas em benefício da sociedade. O investidor, por sua vez, apoia causas que se alinham com sua proposta de valor e podem potencializar seu impacto na sociedade (MATIAS et al., 2015).

Alguns analistas consideram que a Lei Rouanet foi inspirada na Lei n. 7.505, de 1986, que “dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico” (AUGUSTIM apud MATIAS

et al., 2015, p. 4). Ou seja, a tradição de conceder incentivos fiscais a empresas ou agentes privados que financiam eventos culturais originou-se dessa lei, ainda na gestão do Presidente José Sarney, por isso o nome Lei Sarney (Lei n. 7.502/1986). Essa normativa abriu caminhos para incentivar o investimento privado nas artes, porém, foi a Lei n. 8.313/1991, a Lei Rouanet, que criou o Fundo de Promoção Cultural. Apesar de promulgada em 1991, a sua regulamentação aconteceu em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso. No entanto, no intervalo de sua regulamentação, houve, no governo Itamar Franco, em 1993, a sanção de uma Lei específica de renúncia fiscal para o setor de audiovisual, que é a Lei n. 8.685/1993 (MATIAS et al., 2015). A diferença que pode ser observada entre a Lei de Audiovisual para a Rouanet é que

[o] investimento através da lei de investimento do audiovisual, além de ter 100% de benefício fiscal, ainda pode ser lançado como despesa operacional. Desse modo, o subsídio acaba sendo 125%. Ou seja, se com a Rouanet a empresa faz propaganda de graça, com a Lei do Audiovisual ela faz propaganda de graça e ainda recebe dinheiro do governo em troca. Além de receber esse incentivo extra de 25%, a empresa investidora tem direitos sobre os lucros do filme, na proporção do valor investido. Em caso de prejuízo, a empresa não perde nada. (AUGUSTIM apud MATIAS et al., 2015, p. 4).

Diferentes tipos de políticas públicas exigem distintas formas de implementação e gestão (MARTINEZ, 1997). As políticas sociais, por exemplo, em sua maioria são de provisão do próprio Estado. Outras, como aquelas de incentivo fiscal, têm implementação e gestão compartilhadas. A sua formulação parte do Estado, que mantém a sua gestão, porém, a sua implementação é tarefa do próprio público-alvo, em parceria com atores privados, por exemplo, as empresas. Estas últimas são as típicas leis de incentivos. Sobre a gestão de políticas públicas, alguns estudos enfatizam essas diferenças. Esse é o caso do estudo de Ollaik (2012), que destaca três formas de gestão governamental de uma política pública: a gestão direta, a assistência financeira e a renúncia fiscal.

Os incentivos fiscais funcionam como uma forma de encorajar as empresas por meio da isenção fiscal, criando um cenário de fomento à economia local. Além disso, o propósito do incentivo fiscal é muito interessante para as empresas, uma vez que colabora para estimular uma competitividade positiva entre elas, por meio

da isenção de imposto e associação a eventos considerados positivos para a sociedade. Essa possibilidade de alinhar os incentivos fiscais oferecidos pela Administração Pública garante, para a empresa, a redução da carga tributária, dos ricos fiscais, além de contribuir para o desenvolvimento dos projetos sociais, culturais e desportivos (MATIAS et al., 2015).

Apesar das leis de incentivos encontrarem grande apoio na sociedade, o que justificaria a sua implementação, há controvérsias sobre os seus resultados. A análise dos dados da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais e da Lei de Incentivo à Cultura desse estado da Federação nos últimos anos mostra problemas em relação à distribuição dos recursos pelos municípios e atores que se utilizam dela. Ou seja, ao que tudo indica, os mecanismos de incentivo trazem algumas inconveniências referentes à concentração e à distribuição dos recursos, que acabam por gerar o acúmulo destes. Ademais, eles foram distribuídos para poucos executores, poucos municípios e por número limitado de empresas apoiadoras, ocasionando uma desproporção entre o planejamento governamental e a efetiva distribuição dos recursos (SANTANA, 2018).

No entanto, verificam-se também aspectos positivos da implementação da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais. Nesse caso em especial, houve o aumento de recursos destinados às ações esportivas no estado. Além disso, quando se examina a distribuição dos atores que acessaram esse instrumento para captação de recursos financeiros, verifica-se concentração geográfica relativamente menor do que a identificada na Lei Estadual de Incentivo à Cultura e uma atuação mais equilibrada de entidades de Belo Horizonte, de outras regiões e municípios do interior do estado (SANTANA, 2018).

As críticas ao modelo de captação de recursos financeiros para financiar atividades sociais sob responsabilidade do Estado destacam as suas fragilidades. Uma das vulnerabilidades apontadas pelos analistas diz respeito ao nível de autonomia das empresas investidoras, que têm ampla liberdade de escolher onde aplicar seus recursos, mesmo considerando as restrições colocadas nos editais e o leque de atores que se habilitam a concorrer por eles. Nesse sentido, pela decisão do destino da aplicação do recurso ser da empresa, ainda que os Projetos sejam aprovados pela Administração Pública, o instrumento de renúncia fiscal se rende ao

método de negócio, o que tende a gerar uma centralização dos benefícios da renúncia fiscal, em cidades com mais atividade econômica, em projetos com mais visibilidade, em atores sociais com mais recursos e capacidade de captá-los.

Outra dificuldade apontada pelos estudos relaciona-se à captação de recursos por meio das leis de incentivo, bem como a fomentar ou ampliar os recursos privados, por mais que os recursos sejam públicos e ainda que o poder de definição da execução dos projetos de deliberação passe do Estado para as empresas apoiadoras, mesmo sem a contrapartida financeira (SANTANA, 2018). Os modelos acabam por enfatizar as empresas com mais potencial lucrativo, gerando uma concentração geográfica nos grandes centros econômicos. Os resultados indicam que os projetos incentivados não têm chegado àqueles que mais precisam da política pública e nas regiões com mais vulnerabilidade social, que têm empresas com menor potencial econômico (SANTANA, 2018).

O contexto descrito mostra que a lógica de mercado afeta negativamente a imparcialidade dos mecanismos de incentivo fiscal, nos quais a decisão de financiamento cabe ao setor privado. Estudos referentes às Leis Federais de Incentivo ao Esporte e à Cultura e às leis estaduais de incentivo à cultura de muitos lugares no País indicam que as regiões com mais atividade econômica são justamente as que mais recebem recursos (SANTANA, 2018). Esse é um cenário que exige reflexão sobre seus efeitos e motiva esforços para repensar esse modelo de financiamento predominante na cultura e no esporte. Desse modo, é necessário avaliar os ganhos e os problemas desse instrumento em relação à Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais. A intenção é identificar os pontos que possibilitam ganhos para a atividade esportiva nesse estado e destacar seus problemas, sempre com vistas a incentivar projetos que possam atingir o maior número de beneficiários, com qualidade.

5.2 A lei de incentivo ao esporte de Minas Gerais

5.2.1 O fluxo da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais

A Lei Estadual de Incentivo ao Esporte institui o Programa Minas Esportiva, que visa o fomento à prática esportiva no estado de Minas Gerais. Dentre as muitas

definições e determinações presentes na Lei, destaca-se a preocupação com o financiamento das atividades esportivas. Nesse sentido, o apoio financeiro a ser feito por empresas a projetos esportivos deve ser aprovado pela Subsecretaria de Esportes da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Subesp), que está vinculada à Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude (SEEJ). Os valores destinados aos projetos devem ser deduzidos do saldo devedor mensal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), durante o ano corrente, também conhecido como “ICMS Corrente”, alocando o recurso em forma de esportes para a população. Os projetos esportivos deverão ser apresentados nos termos e prazos definidos em editais de seleção de projetos, como prevê a Lei (MINAS GERAIS, 2013a).

A Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais tem como objetivo principal fortalecer o desporto e o paradesporto na unidade federativa. Para isso, prevê o esforço conjunto entre o governo de Minas Gerais, apoiadores e executores de projetos esportivos. Aqui se estabelecem os principais atores desse mecanismo: o estado, o executor e os apoiadores (MINAS GERAIS, 2013a).

Do ponto de vista da procura de recursos, indica que pode apresentar projetos esportivos, pessoas jurídicas sem fins lucrativos, com mais de um ano de existência legal, estabelecida no Estado, em pleno e regular funcionamento. Além disso, elas devem comprovar a capacidade de execução e ser a responsável direta pela promoção e execução de projeto esportivo a ser beneficiado pelo programa. Para inscrever projetos esportivos, o executor deverá cadastrar-se previamente no Sistema de Informação da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte (MINAS GERAIS, 2013b).

A escolha de projetos é feita por meio de editais, lançados pelo menos uma vez a cada ano para a seleção de projetos. Os executores, obedecendo às exigências legais, protocolam seus projetos. Após a finalização do prazo de inscrição, os projetos são analisados por um Comitê, composto por representantes do Estado e da sociedade civil. A presidência desse comitê é sempre de um membro do governo do estado. O passo seguinte, a aprovação dos Projetos Esportivos, é dado pelos executores, que têm permissão para captar os recursos financeiros na

iniciativa privada. Em resumo, os projetos a serem executados serão aqueles aprovados pela SEEJ e com a captação efetivada, conforme os termos da Lei.¹

Desde a sua homologação até os dias atuais, a Lei de Incentivo ao Esporte sofreu, em Minas Gerais, algumas modificações que vale a pena ressaltar. Essas modificações, diga-se de passagem, visavam a modernizações em sua regulamentação para ajustes aos novos cenários políticos e institucionais do País e do estado. As mudanças partiram, em sua maioria, da Comissão de Esporte, Lazer e Juventude da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Os principais objetivos destacados pelos legisladores foram oferecer mais isonomia e transparência, além de desburocratizar partes do processo e ampliar a participação da sociedade civil.²

Para a realização das mudanças na Lei de Incentivo ao Esporte, além da análise da área técnica da Subsecretaria de Esportes, foram consideradas, também, as sugestões obtidas em consulta pública realizada em novembro de 2019 junto a executores de projetos esportivos. Uma das principais alterações diz respeito à execução de projetos vinculados ao esporte profissional, que ampliou as possibilidades para os beneficiários do esporte de rendimento e, também, o público-alvo dos projetos. Antes da atualização, eram vedados os projetos destinados a esse segmento. A partir das modificações, os próximos editais poderão contemplar ações que atendam a esse tipo de segmento, de forma alinhada à Lei Estadual n. 20.824/2013.³

Outra modificação na Lei de Incentivo ao Esporte nos últimos anos foi em relação à prestação de contas e aos prazos de entrega, que foram alterados. Originalmente, os executores tinham até o quinto dia útil do mês seguinte ao término do projeto para prestar contas; agora, com a modernização, têm até 30 dias corridos após o término do projeto para fazerem-na. Avalia-se que essa última mudança não teve impacto direto nos beneficiários dos projetos, somente para os executores, que terão mais tempo para compilar os documentos e inseri-los no sistema.⁴

¹ Informações disponíveis em www.incentivo.esportes.mg.gov.br. Acesso em: ago. 2021.

² Informações disponíveis em www.incentivo.esportes.mg.gov.br. Acesso em: ago. 2021.

³ Informações disponíveis em www.incentivo.esportes.mg.gov.br. Acesso em: ago. 2021.

⁴ Informações disponíveis em www.incentivo.esportes.mg.gov.br. Acesso em: ago. 2021.

Com as mudanças no Decreto, a Resolução Sedese n. 49/2020 foi instituída na tentativa de desburocratizar a Lei de Incentivo ao Esporte e flexibilizar mais a execução dos Projetos Esportivos, de forma a atender os beneficiários da melhor forma possível, pois existem situações que necessitam de uma gestão melhor por parte dos executores. Nesse cenário, a rigidez na execução pode prejudicar o atendimento aos beneficiários.

A princípio, é possível inferir que as mudanças afetaram diretamente o controle e o monitoramento dos projetos. Essa consideração se sustenta porque será possível focar na avaliação dos documentos principais dos projetos. Além disso, com essas mudanças, a equipe da Subsecretaria de Esportes poderá dar retorno mais célere aos executores sobre a prestação de contas dos projetos, o que possibilita a correção de procedimentos ainda durante a execução do projeto.

Por fim, a forma de apresentação do Edital também foi alterada, garantindo mais flexibilidade ao executor. Um ponto que vale a pena ressaltar e que foi muito importante para o mecanismo foi a obrigatoriedade de atendimento mínimo a dez beneficiários a partir do Edital de 2019. Nos editais anteriores, houve aprovação de projetos para atendimento a apenas um beneficiário na dimensão “Rendimento”. Hoje, os projetos esportivos aprovados devem atender no mínimo dez beneficiários, o que distribui melhor os recursos captados e garante a inclusão de mais pessoas.⁵

Outro exemplo de modificação na estrutura está nos editais. Atualmente, os certames possuem tabelas de preços de mais de cinquenta itens, poupando o trabalho de coleta de cotações de preços. Além disso, há uma rubrica de reserva limitada a 10% do total do edital, que oportuniza aos executores gastos emergenciais. Por fim, possuem janelas de protocolo durante todo o ano corrente, ou seja, o executor não precisa ficar refém de um calendário incompatível com a realidade da sua modalidade esportiva. Essa janela foi muito importante para o ano de 2020 e mantém-se importante até a presente data, pois, em virtude da pandemia de Sars-Cov 2, todos os projetos tiveram de ter suas datas alteradas.

Os editais continuam sendo uma importante ferramenta direcionada, principalmente, para implementação dessa política pública. Isso porque traz os três atores envolvidos na política formulada pela Lei de Incentivo ao Esporte: Estado,

⁵ Informações disponíveis em www.incentivo.esportes.mg.gov.br. Acesso em: ago. 2021.

executor, apoiador (empresa). Os editais definem importantes instrumentos para execução da Lei, como: objeto, valor máximo a ser captado, condições para participação, cadastro do executor, inscrição do projeto esportivo, prazos, vedações, fases de análise dos projetos, recursos, aprovação e captação de recursos, divulgação dos projetos aprovados, execução e prestação de contas e os anexos, com informações acerca das metas pactuadas e das comprovações, valores máximos para todas as despesas, desde equipamento esportivo até recursos humanos.⁶ Ou seja, os editais se tornaram ferramentas que possibilitam aos atores-alvo e aos demais interessados saber de todos os procedimentos para acessar recursos e serem beneficiados pela política.

Com relação à captação, há sempre, no edital, uma referência com os prazos para captação de recursos junto a empresas apoiadoras. Normalmente, eles são de 2 anos, a contar da data de registro de aprovação do projeto esportivo no sistema de informação da SEEJ. Esse prazo, em geral, não é prorrogável. Acredita-se que ele seja razoável por se tratar de uma ação muito desafiadora, ainda mais em se tratando de pequenos executores, com projetos pouco expressivos do ponto de vista das empresas, pois eles têm de concorrer com clubes grandes e com visibilidade, que tem acesso facilitado a empresas.⁷

5.2.2 O conteúdo das normas que regulamentam o incentivo ao esporte do governo de Minas Gerais

A Lei Estadual de Incentivo ao Esporte é um programa criado pelo governo, no ano de 2013, para o fomento à prática esportiva em Minas Gerais. Por esse instrumento, os contribuintes do ICMS podem obter incentivo fiscal, desde que sejam apoiadores de projetos esportivos aprovados pela Subsecretaria de Esportes da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Subesp). O Programa é legalmente instituído pela Lei n. 20.824/2013, regulamentado pelo Decreto n. 46.208/2013 e pela Resolução n. 49/2020. Esta última estabelece os procedimentos de execução e prestação de contas dos projetos esportivos apoiados por recursos captados decorrentes de incentivo fiscal, que será o foco deste estudo. Porém, se

⁶ Informações disponíveis em www.incentivo.esportes.mg.gov.br. Acesso em: ago. 2021.

⁷ Informações disponíveis em www.incentivo.esportes.mg.gov.br. Acesso em: ago. 2021.

dará ênfase à sua gestão pelo governo do estado, como ferramenta de controle e monitoramento.

Para fins de entendimento da nomenclatura presente na Lei de Incentivo, o Decreto n. 46.208/2013 define, em seu art. 7º, que:

- Projeto Esportivo: o projeto esportivo ou paradesportivo aprovado pela SEEJ, apresentado pelo executor, consoante edital de seleção de projeto da SEEJ;
- Executor: a pessoa jurídica com mais de um ano de existência legal, sem fins lucrativos, estabelecida no Estado, com comprovada capacidade de execução de projeto esportivo, diretamente responsável pela promoção e execução do projeto esportivo a ser beneficiado pelo incentivo fiscal de que trata este Decreto;
- Apoiador: o contribuinte do ICMS, enquadrado no regime de recolhimento Débito e Crédito, que apoie financeiramente projeto esportivo aprovado pela SEEJ;
- Certidão de Aprovação – CA: o documento emitido pela SEEJ, representativo da aprovação do projeto esportivo, discriminando o executor, os dados do projeto esportivo, o prazo final de sua captação e execução e os valores dos recursos relativos ao incentivo;
- Incentivo fiscal: o valor relativo à parcela do ICMS deduzido do saldo devedor mensal do imposto apurado no período pelo contribuinte apoiador entre 0,01% (um centésimo por cento) e 3% (três por cento) do valor do saldo devedor do ICMS, de acordo com escalonamento por faixas de saldo devedor anual, conforme disposto no art. 4º;
- Termo de Compromisso – TC: o documento em que o apoiador formaliza o compromisso de apoiar projeto esportivo específico, com cronograma de repasse e autorização da Subsecretaria da Receita Estadual – SRE – para dedução do valor do repasse no saldo devedor mensal do ICMS apurado no período; e
- Repasse: valor integral ou das parcelas do recurso relativo ao incentivo depositado na conta do executor, comprovado mediante recibo bancário identificado.

O art. 8º, por sua vez, define as dimensões esportivas e áreas de aperfeiçoamento, promoção e desenvolvimento das atividades físicas, desportivas e de lazer, de interesse do Estado, passíveis de receber apoio financeiro na forma da Lei:

- I – desporto educacional: voltado para a prática desportiva como disciplina ou atividade extracurricular no âmbito do sistema público de educação infantil e básica, com a finalidade de complementar as atividades de segundo turno escolar e promover o desenvolvimento integral do indivíduo, evitando-se a seletividade e a hipercompetitividade de seus participantes;
- II – desporto de lazer: direcionado para o atendimento à população na prática voluntária de qualquer modalidade esportiva, de recreação ou lazer, visando à ocupação do tempo livre e à melhoria da qualidade de vida, da saúde e da educação do cidadão;

III – desporto de formação: direcionado para o desenvolvimento da motricidade básica geral e para a iniciação esportiva de crianças e adolescentes, por meio de atividades desportivas direcionadas, praticadas com orientação técnico-pedagógica;

IV – desporto de rendimento: praticado de modo profissional ou não profissional, direcionado para a especialização e o rendimento esportivo, com orientação técnico-pedagógica, para atendimento a equipes ou atletas de qualquer idade, filiados a entidades associativas de modalidades esportivas, visando ao aprimoramento técnico e à prática esportiva de alto nível;

V – desenvolvimento científico e tecnológico: direcionado para o desenvolvimento ou aperfeiçoamento de tecnologia aplicada à prática desportiva, para a formação e treinamento de recursos humanos para o desporto e para o financiamento de publicações literárias e científicas sobre o esporte; e

VI – desporto social: direcionado para o atendimento social por meio do esporte, com recursos específicos para esse fim, e realizado em comunidades de baixa renda, visando a promover a inclusão social.

O Decreto n. 46.208/2013 regulamenta os artigos 24 a 28 da Lei n. 20.824/2013. Ou seja, eles definem, claramente, os procedimentos para se ter o incentivo fiscal e, com isso, estimular a realização de projetos esportivos no Estado. A seguir são apresentados os dispositivos do referido Decreto e dentre eles destaca-se o seu *caput*, que apresenta o principal objetivo: a renúncia fiscal. Nesse sentido, ele espera estimular a realização de projetos esportivos e tornar Minas Gerais um Estado melhor para se viver:⁸

Art. 24 – Fica concedido crédito outorgado do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS –, nos termos do Convênio ICMS nº 141, do Conselho Nacional de Política Fazendária, de 16 de dezembro de 2011, e observados os termos e condições previstos em regulamento, correspondente ao valor destinado pelo contribuinte a projeto esportivo credenciado pela Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude – SEEJ.

O *caput* do artigo 24 diz em quais tributos os financiadores de projetos esportivos podem ter isenção. O ICMS é o mais importante na cartela de tributos de que os governos estaduais dispõem para financiar suas políticas públicas. O estímulo ao financiador vem na forma de crédito, que ele poderá utilizar para reduzir suas dívidas fiscais com o governo estadual. O dispositivo também deixa claro que somente os projetos credenciados têm direito de acesso aos recursos financeiros e o financiador somente pode direcionar para aqueles que foram credenciados. Dessa

⁸ Informações disponíveis em www.incentivo.esportes.mg.gov.br. Acesso em: jul. 2021.

forma, o governo do estado tem governabilidade sobre a política de financiamento, pois é o responsável por credenciar os projetos. Além disso, como se verá mais à frente, os critérios para credenciamento são definidos em editais, elaborados pela SEEJ, e os candidatos aos recursos precisam se adequar a eles. Isso permite relativo controle, por parte do governo, sobre o financiamento da política de esporte.

§ 1º – O montante máximo de recursos a serem disponibilizados para projetos esportivos credenciados pela Seej será fixado em cada exercício pela Secretaria de Estado de Fazenda, nos termos de regulamento, tomando por base, a título de referência, percentual da receita líquida anual do ICMS que coube ao Estado no exercício imediatamente anterior.

§ 2º – Para os efeitos desta lei, os recursos disponibilizados pelo Executivo serão deduzidos no percentual de 0,01% (um centésimo por cento) a 3% (três por cento) do saldo devedor mensal do ICMS de contribuinte que apoiar financeiramente projeto esportivo aprovado pela Seej.

§ 3º – O valor da dedução do saldo devedor do ICMS a que se refere o § 2º terá seu limite definido em regulamento em Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais – Ufemgs – por ano civil, por inscrição estadual, de acordo com escalonamento por faixas de saldo devedor anual.

O ponto principal do parágrafo primeiro do Decreto, destacado no excerto anterior, é que o governo estabelece um limite máximo de recursos financeiros destinados à política de esportes. Em certa medida essa ação é esperada, pois, caso não haja esse limite, pode acontecer abusos por parte das empresas financiadoras para fugir do fisco. Ademais, há outras políticas relevantes que dependem dos recursos, além da de esportes, e, por isso, disputam um lugar de destaque na agenda governamental e maiores fatias para financiá-las.

O parágrafo segundo complementa o primeiro e estabelece os percentuais que podem ser deduzidos do saldo devedor do contribuinte financiador dos projetos. Esses valores podem parecer pequenos diante das demandas que se apresentam para as políticas de esportes, afinal, estas, entre outras coisas, visam: equilibrar a saúde ou melhorar a aptidão física/mental (TUBINO, 2010); desenvolver habilidades físicas, morais e mentais em crianças e adolescentes, por meio da educação física nas escolas; o esporte de alto rendimento, que “compreende todas as atividades esportivas fundamentadas na competição sob regras gerais” (BUENO, 2008, p. 17) e as atividades esportivas que buscam a diversão e o relaxamento, sem o compromisso da competição (BUENO, 2008). Porém, não se pode perder de vista

que os recursos públicos são objeto de disputa entre as diversas políticas públicas que o Estado e o governo precisam prover (COSTA, 2004).

§ 4º – O incentivo fiscal a que se refere o *caput*:

I – não poderá ser utilizado por sujeito passivo de débito tributário inscrito em dívida ativa, que deverá observar o disposto na Lei nº 16.318, de 11 de agosto de 2006, para esse fim;

II – não alcança o imposto devido por substituição tributária.

Uma informação importante do parágrafo quarto é a restrição quanto ao incentivo fiscal para os financiadores de projetos esportivos. Nesse caso, a alocação de recursos financeiros não pode incluir aqueles originários de dívidas e nem impostos devidos ao governo do estado. Isso retira da Lei de Incentivo o caráter de ser uma forma de anistia a devedores de tributos ao governo. No entanto, há grandes possibilidades de financiamento de projetos esportivos. Assim, no parágrafo 4º, a lei define os critérios e as origens do lado da oferta dos recursos. Já o parágrafo 5º e seus incisos definem quem poderá se beneficiar dos recursos:

§ 5º – Poderão ser beneficiados pelo incentivo de trata o *caput* projetos de promoção do desporto nas seguintes áreas:

I – desporto educacional, voltado para a prática desportiva como disciplina ou atividade extracurricular no âmbito do sistema público de educação infantil e básica, com a finalidade de complementar as atividades de segundo turno escolar e promover o desenvolvimento integral do indivíduo, evitando-se a seletividade e a hiper competitividade de seus participantes;

II – desporto de lazer, voltado para o atendimento à população na prática voluntária de qualquer modalidade esportiva de recreação ou lazer, visando à ocupação do tempo livre e à melhoria da qualidade de vida, da saúde e da educação do cidadão;

III – desporto de formação, voltado para o desenvolvimento da motricidade básica geral e para a iniciação esportiva de crianças e adolescentes, por meio de atividades desportivas direcionadas, praticadas com orientação técnico-pedagógica;

IV – desporto de rendimento, praticado de modo profissional ou não profissional, voltado à especialização e ao rendimento esportivo, com orientação técnico-pedagógica, para atendimento a equipes ou atletas filiados a entidades de administração do desporto, visando ao aprimoramento técnico e à prática esportiva de alto nível;

V – desenvolvimento científico e tecnológico do setor desportivo, voltado para o desenvolvimento ou aperfeiçoamento de tecnologia aplicada à prática desportiva, para a formação e treinamento de recursos humanos para o desporto e para o financiamento de publicações literárias e científicas sobre esporte;

VI – desporto social, voltado para o atendimento social por meio do esporte, com recursos específicos para esse fim, e realizado em comunidades de baixa renda, visando a promover a inclusão social.

O parágrafo 5º do Decreto define as modalidades esportivas que podem se beneficiar dos recursos financeiros provenientes da captação via Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais. Ao definir a atividade esportiva, ela acaba por repetir a conceituação utilizada na legislação. Quanto às modalidades, contempla todas elas. Não há, contudo, definição de percentuais dos recursos destinados a cada uma, tampouco regras mais rigorosas, que possam assegurar uma distribuição mais equitativa entre as modalidades dos recursos financeiros disponibilizados. Em geral, o dispositivo é muito abrangente no acesso aos recursos, o que é algo bastante positivo, já que áreas esportivas com menos apelo comercial podem recorrer à legislação para captar recursos.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 3º da Lei nº 23.446, de 11/10/2019.)

§ 6º – É vedado o pagamento de salário a atleta ou de remuneração a entidade desportiva com recursos decorrentes do incentivo previsto no *caput*.

O conteúdo do parágrafo 6º é importante por estabelecer uma importante restrição para destinação dos recursos financeiros provenientes das captações mediante a Lei de Incentivo ao Esporte. Certamente, a remuneração dos profissionais especializados que atuam na orientação dos esportistas em diversas modalidades é um dos grandes problemas para as entidades que trabalham na provisão desse serviço à sociedade, pois elas devem consumir a maior parte dos recursos financeiros. Tal fato deve ser a grande preocupação das entidades esportivas, já que a destinação dos recursos só pode ser direcionada para insumos que se aplicam a atividades esportivas. Entretanto, não deixa de ser uma grande ajuda, pois os equipamentos esportivos são caros e precisam de empresas especializadas no seu fornecimento:

Art. 25 – Para os fins desta lei, considera-se:

I – Projeto Esportivo: o projeto esportivo ou paradesportivo aprovado pela Seej, apresentado pelo executor, consoante edital de seleção de projeto da Seej;

II – Executor: a pessoa jurídica com mais de um ano de existência legal, sem fins lucrativos, estabelecida no Estado, com comprovada capacidade de execução de projeto esportivo, diretamente responsável pela promoção e execução do projeto esportivo a ser beneficiado pelo incentivo fiscal a que se refere o art. 24;

III – Apoiador: o contribuinte do ICMS, enquadrado no regime de recolhimento Débito e Crédito, que apoie financeiramente projeto esportivo aprovado pela Seej;

IV – Certidão de Aprovação – CA: o documento emitido pela Seej, representativo da aprovação do projeto esportivo, discriminando o executor, os dados do projeto esportivo, o prazo final de sua captação e execução e os valores dos recursos relativos ao incentivo;

V – Incentivo Fiscal: o valor relativo à parcela do ICMS deduzido do saldo devedor mensal do imposto apurado no período pelo contribuinte apoiador entre 0,01% (um centésimo por cento) e 3% (três por cento) do valor do saldo devedor do ICMS, de acordo com escalonamento por faixas de saldo devedor anual, conforme disposto em regulamento;

VI – Termo de Compromisso – TC: o documento em que o apoiador formaliza o compromisso de apoiar projeto esportivo específico, com o cronograma de repasse, e que contém a autorização da Subsecretaria da Receita Estadual – SRE – para dedução do valor do repasse no saldo devedor mensal do ICMS apurado no período;

VII – Repasse: valor integral ou das parcelas do recurso relativo ao incentivo depositado na conta do executor, comprovado mediante recibo bancário identificado.

Outro dispositivo importante para quem trabalha com a Lei de Incentivo ao Esporte no fornecimento de recursos financeiros ou na captação deles é o artigo 25, que define termos relevantes para a apresentação de propostas e a participação nos editais. Além do significado, as definições dos termos trazem informações relevantes para quem quer o incentivo fiscal, fornecendo recursos para quem faz a captação e para o governo do estado, que é o verdadeiro financiador dos projetos. Por exemplo, ao dizer o que é projeto esportivo, o dispositivo define a SEEJ como coordenadora e operacionalizadora dos editais, ou seja, um dos atores mais relevantes na condução da política pública. Outro exemplo é a definição do executor. Nesse caso, a norma diz que ele deve ser “a pessoa jurídica com mais de um ano de existência legal, sem fins lucrativos, estabelecida no Estado” (MINAS GERAIS, 2019). O mesmo acontece com o termo ‘apoiador’. No dispositivo está a definição de quem pode ser apoiador e de qual imposto virá o incentivo fiscal do governo do estado: “o contribuinte do ICMS, enquadrado no regime de recolhimento Débito e Crédito” (MINAS GERAIS, 2019).

Nas definições dos termos apresentados nos dispositivos a norma traz, também, os documentos relevantes para o público-alvo e demais interessados. Nesse caso, destaca a Certidão de Aprovação e o Termo de Compromisso. No primeiro documento a SEEJ aparece como ator fundamental, pois é ela quem aprova, estabelece prazos, define os valores relativos ao projeto aprovado, entre

outros. No segundo documento, apesar de ele dizer respeito ao apoiador, um ator relevante é a Subsecretaria da Receita Estadual (SER). É ela quem define o valor a ser deduzido do ICMS devido pelo apoiador. Quanto ao termo 'incentivo fiscal', mais do que a sua definição, o destaque é a origem e os percentuais a serem deduzidos. Isso torna esse dispositivo muito relevante no conjunto da norma. A seu turno, no termo 'repasso', a informação mais relevante é que os repasses de recursos podem ser parcelados e precisam acontecer mediante "recibo bancário identificado" para que haja a prestação de contas.

Art. 26 – O valor do incentivo fiscal constante do TC será pago pelo apoiador da seguinte forma:

I – 90% (noventa por cento), por meio de depósito bancário identificado na conta bancária do executor, aberta exclusivamente para movimentação do apoio financeiro decorrente do incentivo fiscal previsto no art. 24;

II – 10% (dez por cento), em cota única, por meio de Documento de Arrecadação Estadual – DAE – específico, a favor da Seej.

O artigo 26 traz importantes informações sobre os recursos transferidos pelo apoiador aos projetos esportivos. Do montante dos recursos, 90% são direcionados diretamente para as entidades esportivas cujos projetos foram aprovados e 10% para a SEEJ. Este último deve ser feita por meio de Documento de Arrecadação Estadual (DAE). O detalhamento das transferências de valores garante aos gestores da política de financiamento do esporte a segurança para fiscalizar, aos apoiadores a certeza de que praticamente todo o montante dos recursos será destinado aos projetos esportivos, e às entidades a garantia de que receberão quase todo o valor que captaram junto aos apoiadores. Teoricamente, esse modelo garante relativa transparência na captação e destinação dos recursos. Problemas de transparência podem existir entre os apoiadores e nas entidades que tiveram seus projetos aprovados.

Art. 27 – A parcela do repasse financeiro a que se refere o inciso II do art. 26 será destinada a projetos esportivos que apresentem maior dificuldade de captação de recursos, de acordo com critérios definidos em edital de seleção específico.

Parágrafo único – Os recursos não utilizados no projeto esportivo deverão ser creditados à Seej, por meio de DAE, para a destinação prevista no *caput*.

O artigo 27 do Decreto Estadual n. 46.208/2013 explica a destinação dos 10% do montante dos recursos direcionados para SEEJ. Eles serão destinados aos projetos esportivos com menos visibilidade e que apresentem dificuldades de captação de recursos. Esse dispositivo assegura, em alguma medida, certa “justiça” na captação e destinação de recursos pela via da Lei de Incentivo ao Esporte. Propicia, também, uma discricionariedade à SEEJ para selecionar e impulsionar modalidades esportivas que têm interesse social mais que publicitário ou de mercado.

Art. 28 – O apoiador que se utilizar indevidamente ou deixar de pagar o valor do incentivo fiscal constante do TC na forma do art. 26 fica sujeito a:

I – pagamento do ICMS relativo à parte do saldo devedor deduzido acrescido dos encargos legais;

II – sanções civis, penais e tributárias.

Por fim, o Decreto prevê punição para possíveis desvios por parte dos apoiadores, que poderão utilizar a renúncia fiscal de maneira indevida e tentar se beneficiar mais do que já é previsto. Além disso, mesmo nas punições para os desvios, a lei é moderada e prevê a utilização dos meios legais para que aconteçam.

A análise do conteúdo da Lei de Incentivo ao Esporte e do Decreto que a regulamenta permite inferir que essa vem se mostrando uma estratégia inovadora para executores, apoiadores e o governo de Minas Gerais, já que possibilita a união desses setores com vistas ao fortalecimento do esporte no estado. Ademais, mesmo diante dos desafios da sua execução via renúncia fiscal, a Administração Pública estadual tem utilizado esse modelo de provisão de políticas públicas para financiamento do esporte no estado. Inserida nesse contexto de expansão da atuação das entidades do Terceiro Setor em políticas públicas, a Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais, também conhecida como Minas Esportiva Incentivo ao Esporte, é um programa de fomento à prática do esporte e à atividade física. O Programa foi criado pela Lei Estadual n. 20.824, de 31 de julho de 2013, e regulamentado pelo Decreto Estadual n. 46.308, de 13 de agosto de 2013, como já dito. Apesar das normas terem sido publicadas no segundo semestre de 2013, os primeiros projetos foram executados em 2014. Assim, é possível dizer que essa é uma alternativa de provisão de políticas públicas que precisa ser mais bem debatida com os esportistas do estado, movimentos sociais e demais interessados. É

necessário apresentar alternativas para que a sociedade possa ver aquela que melhor se identifica com as suas demandas e com os recursos de que o governo do estado dispõe para prover essa importante política pública.

6 O FUNCIONAMENTO DA GESTÃO, DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE E DA FISCALIZAÇÃO DO GOVERNO DE MINAS GERAIS EM RELAÇÃO À LEI DE INCENTIVO AO ESPORTE DE MINAS GERAIS

A Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais está inserida na Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedese), mais precisamente na Subsecretaria de Esportes. A gestão da Lei é desempenhada pela Superintendência de Gestão da Lei de Incentivo, que atua com a responsabilidade de sua gestão, seu monitoramento e sua prestação de contas. Essas ações são executadas por doze servidores, entre eles superintendentes, diretores e equipe técnica. Eles são responsáveis por desenvolver cada uma das etapas para a celebração do termo de compromisso, monitoramento e prestação de contas dos projetos escolhidos mediante o edital para seleção de projetos esportivos.⁹

A Resolução n. 49/2020 estabelece todo o procedimento para a execução e a prestação de contas dos projetos esportivos aprovados pela Sedese. Esses projetos esportivos são apoiados por recursos captados junto das empresas contribuintes do ICMS, decorrentes de incentivo fiscal nos termos da Lei n. 20.824/2013 e do Decreto n. 46.308/2013.

Nesse momento, este estudo procederá a análise das respostas dadas aos questionários aplicados a 3 (três) servidores públicos que trabalham diretamente com a gestão, o controle e o monitoramento dessa política pública. Para garantir que as respostas tragam as informações necessárias para o conhecimento dos problemas e possibilidades da política estadual de incentivo ao esporte, optou-se pelo sigilo dos entrevistados, que serão chamados pelas letras A, B e C. Todos eles fazem parte da Superintendência de Gestão da Lei de Incentivo e exercem funções estratégicas na política estabelecida, com grande experiência nas atividades que exercem e na abordagem do tema em estudo.

Para o desenvolvimento das análises foram selecionadas as perguntas diretamente vinculadas ao tema e ao objeto de estudo em questão. Nesse caso, se procurou destacar as dificuldades e possibilidades de gestão da Lei de Incentivo ao Esporte e como elas corroboram para o seu monitoramento. Procurou destacar as

⁹ Informações disponíveis em www.incentivo.esportes.mg.gov.br. Acesso em: ago. 2021.

fragilidades na gestão e no monitoramento e, conseqüentemente, os seus efeitos na prestação de contas, nas análises da captação dos recursos e dos gastos e nas diligências junto aos executores para fiscalização no uso dos recursos captados.

Com vistas à forma como foram trabalhadas as respostas, optou-se por agrupá-las por temas, que foram colocados em subseções, apresentadas a seguir.

6.1 A lei de incentivo ao esporte de Minas Gerais como mecanismo de incentivo

A pergunta apresentada aos entrevistados foi: “a Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais tem se comportado como um mecanismo democrático para incentivar o esporte?”. Ela tem a finalidade de verificar a percepção dos entrevistados quanto ao alcance da política em termos de diversidade das modalidades de atividades esportivas e das necessidades da população. Nesse sentido, este estudo compreende que uma política é mais democrática quando consegue atingir parcelas da população mais vulneráveis e com dificuldades de acessar o bem ou serviço disponibilizado por ela. Se somente quem já dispõe de mais recursos consegue acessá-la, é sinal de que ela pode até conseguir atingir boa parte de seus objetivos, entretanto, não é democrática, pois exclui a parte do público-alvo que mais precisa dela. Sendo assim, o Entrevistado A respondeu que:

[...] em partes, pois há diversidade de projetos, seja por diferentes manifestações esportivas ou público atendido. Entendo que o fator captação com as empresas interfere no direcionamento de algumas ações, conseqüentemente, acarreta certa concentração de recursos e assim, no meu entender, impede uma democratização total. (Entrevistado A).

Por sua vez, o Entrevistado B também mostra que, do ponto de vista do alcance, a Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais é pouco democrática. Para ele, esse modelo de política torna difícil que grupos sociais mais vulneráveis tenham dificuldades imensas para cumprir os requisitos e acessar os recursos. Isso, para ele, decorre também do fato de que os esportes com mais visibilidade e que interessam aos grupos privados são aqueles que envolvem executores com mais recursos. Dessa forma, segundo a sua visão, a Lei agrava a desigualdade e contribui aquém do necessário para que haja uma maior democratização da prática

esportiva. A resposta dada por ele a seguir ilustra melhor a sua visão e as suas justificativas:

Entendo que a Lei de Incentivo deixa a desejar em termos de democracia e justiça social. O programa é um mecanismo que funciona com três atores principais: Estado, Executores e Apoiador. Executores protocolam seus Projetos Esportivos e o Estado, por meio de um Comitê Deliberativo aprova – ou reprova os Projetos. Entretanto, a decisão final, sobre qual Projeto Esportivo apoiar, fica nas mãos dos Apoiadores, ou seja, na mão de empresas privadas, que nem sempre patrocinam Projetos que vão promover inclusão e justiça social, mas aqueles que darão maior visibilidade. Dessa forma, um Clube que possui recursos, boa capacidade de gestão, possui sócios com grande poder aquisitivo, consegue recursos do apoio, enquanto entidades pequenas, que necessitam dos recursos para suas atividades, recebem pouco ou nenhum apoio. Os Editais de Seleção de Projetos Esportivos determinam critérios de interesse público e mérito, entretanto, vários tipos de projetos se encaixam nos critérios estabelecidos, e nem sempre os Projetos Esportivos que promoveriam maior mudança social são aqueles que conseguem captar recursos e executar suas atividades. (Entrevistado B).

Como se viu, a resposta do Entrevistado B mostra que a Lei apresenta algumas características mais regressivas do que progressivas. Ele, como gestor da política configurada por essa legislação, destaca as dificuldades dos Executores que trabalham em projetos esportivos em captar recursos. Com isso, os projetos direcionados para a inclusão e mudanças sociais ficam prejudicados. Essa visão é reforçada pelo Entrevistado C, que faz um detalhamento melhor das contradições e das dificuldades de a política ser de fato democrática,

A pergunta pode ser respondida sob a perspectiva de diversos atores envolvidos no processo, partindo da premissa de que o mecanismo se torna democrático na medida em que o acesso é oportunizado a todos ou à maioria da população:

- Analisando quem pode apresentar um projeto, o mecanismo é democrático, por abrir a possibilidade de apresentação de projetos por entidades com mais de um ano de existência legal e por Prefeituras. Poderia ser considerado ainda mais democrático se tivesse a possibilidade de execução de projetos por pessoa física, o que a legislação atualmente não permite.

- Apresentar o projeto é o primeiro passo para o processo, já que a captação de recursos é crucial para que o projeto “saia do papel”. Esta etapa torna o processo menos democrático, já que nem todo projeto tem sucesso na captação.

- Sob a perspectiva dos Apoiadores, há abertura para participação de empresas enquadradas no regime de recolhimento Débito e Crédito, que são empresas de médio e grande porte em geral. Empresas enquadradas fora deste regime não podem apoiar projetos. Há ainda empresas que podem participar do processo, cujo percentual de dedução máximo por mês (varia de 1 a 3%) é relativamente pequeno, o que desestimula a participação da empresa.

- Focando no beneficiário final, os projetos podem ser considerados democráticos, já que os Editais prevêm que os projetos são necessariamente de acesso gratuito pelos participantes e por espectadores. Concluindo, o mecanismo é democrático, apesar da limitação de recursos financeiros não possibilitar que todos os projetos sejam executados. (Entrevistado C).

A resposta do Entrevistado C mostra o caráter ambíguo da política de captação de recursos para financiar projetos esportivos no estado de Minas Gerais. Ao mesmo que destaca as possibilidades para apresentação de projetos por parte de pessoas jurídicas e administrações municipais, vê que há prejuízos na Lei por ela não contemplar as pessoas físicas. Outro problema importante destacado pelo entrevistado é a dificuldade dos projetos esportivos voltados para inclusão social, pois eles têm dificuldades para captar recursos. Por fim, outro aspecto importante que, para ele, faz o projeto ser um tanto democrático é a exigência da gratuidade para acesso às atividades esportivas. Desse ponto de vista, o caráter democrático está nas possibilidades de acesso por parte de indivíduos que não dispõem de recursos financeiros para pagar, caso houvesse a permissão para cobrança dos beneficiários.

Diante da abordagem sobre o caráter democrático ou não da Lei, a seção seguinte explora as dificuldades na execução da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais.

6.2 Dificuldades dos gestores na execução da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais

Para identificar as dificuldades na gestão da Lei de Incentivo ao Esporte, foi perguntado aos seus gestores quais seriam as maiores dificuldades que enfrentam nessa tarefa. As respostas permitem descrever o cenário das dificuldades não só da gestão, mas da implementação. Neste estudo, as análises recaem do lado do Estado, ou melhor, do governo. Para uma visão mais abrangente seria necessário entrevistar executores e apoiadores, mas as limitações impostas pela pandemia do Coronavírus e a falta de tempo e recursos financeiros para ir atrás desses atores fizeram com que se priorizasse os agentes públicos estatais. Sem embargo, o foco

da pesquisa é a gestão da lei, portanto, a falta da posição dos demais atores não afeta uma melhor compreensão das suas dificuldades e possibilidades e as análises.

A questão apresentada nesse momento aos entrevistados destaca as dificuldades, contudo, é importante explorar, nas respostas, os desafios e as possibilidades geradas pela política de captação de recursos. Essa é a percepção do Entrevistado A, que optou por falar dos desafios mais do que das dificuldades da gestão. Essa última decorre do olhar que os gestores deveriam ter sobre os recursos de toda natureza (MOKATE, 1999; SARAIVA, 2020) de que dispõem e que lhes garantem a capacidade de fazer com que a política atinja os seus objetivos.

Acredito que o maior desafio é a captação de recursos por parte dos Executores que possuem menor visibilidade e menor capacidade de gestão. Até mesmo alguns dos Executores mais experientes relatam alguma dificuldade de captação de recursos. (Entrevistado A).

A resposta do Entrevistado A reforça o olhar para fora da gestão da política de incentivo ao esporte pelo modelo de captação de recursos por conta dos executores dos projetos esportivos. No entanto, destaca um problema típico desse modelo de política: a desigualdade de recursos de que os executores dispõem. O Entrevistado A argumenta que as dificuldades de captação de recursos acontecem, inclusive, com executores mais experientes. Portanto, a fala desse entrevistado reforça a necessidade de se repensar a política da forma como está formulada. Se a intenção for ampliar o acesso da população mais vulnerável e necessitada às atividades esportivas, esse modelo parece não ser o mais apropriado, pois o Estado renuncia a ser o maior destinador dos recursos e os transfere para os executores; com isso, pode estar estimulando uma corrida desigual e que enfraquece o setor público em sua tarefa de produzir mais equidade na sociedade.

O Entrevistado B destaca outro problema também externo à gestão: a dificuldade dos executores conseguirem apoio de empresas apoiadoras:

Com base no histórico de e-mails, seminários e encontros individuais com as entidades, a dificuldade inicial é chegar até ao setor da Empresa apoiadora que trata do contexto de apoio, captação e dedução. Esse momento de prospect de criar o elo é uma questão sempre vista e relatada. Há relatos de projetos que agradam a presidência da empresa da Empresa, mas o setor financeiro não vê interesse no mecanismo. (Entrevistado B).

Ao que tudo indica, esse é um problema comum nas leis de incentivo, pois elas transferem para os Executores a captação de recursos. Há grande desigualdade na capacidade e nos recursos de que dispõem esses atores para ir atrás dos apoiadores e conseguir recursos financeiros para financiar as suas atividades esportivas. Ademais, é necessário considerar que esses últimos também são muito seletivos nas escolhas dos projetos que irão apoiar. A tendência das pessoas jurídicas que apoiam é selecionar aquelas atividades que proporcionam mais visibilidade, pois, na maioria dos casos, são empresas que buscam liderança no mercado e querem vender seus produtos.

Os dados apresentados pelo Entrevistado C são bastante esclarecedores das dificuldades encontradas pelos captadores. Entretanto, não revelam as dificuldades na captação enfrentadas pelos executores do interior ou com atividades esportivas voltadas para a inclusão social. Sua fala serve, porém, para dimensionar as dificuldades destes últimos quanto à captação de recursos financeiros:

O processo de captação é o maior desafio, tanto que a taxa de captação (em relação aos aprovados) chega a apenas 15,3% no caso de Prefeituras, enquanto a taxa de aprovação do mesmo grupo é de 39,3%. O limite anual de isenção é de 0,05% da receita líquida anual de ICMS que coube ao Estado no ano anterior. Para 2021, o limite é 19,4 milhões de reais. O desafio dos Executores é ter acesso a Apoiadores e “concorrer” com outros projetos/Executores para captação de um montante anual finito.

O depoimento do entrevistado C traz importantes informações para o conhecimento e a análise da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais. Primeiro, se for considerado que a população estimada de Minas Gerais para o ano de 2020 é de 21.292.666 pessoas,¹⁰ o valor de 19,4 milhões de reais é pouco. Esse entendimento deve-se ao fato de que o esporte é um direito social previsto no texto constitucional (BRASIL, 1988, art. 6º) e que influencia as condições de saúde e educação da população do estado. O valor anual por habitante do estado não chega a R\$ 1,00, contudo, mesmo que insuficiente frente à demanda de recursos para financiar os projetos esportivos, há de se destacar a sua importância.

Outra informação relevante é a taxa de aprovação e a taxa de captação de recursos. Diante do percentual baixo – tanto da aprovação, 39,3% dos projetos

¹⁰ Informações disponíveis em www.incentivo.esportes.mg.gov.br. Acesso em: ago. 2021.

inscritos, quanto de captação, 15,3% daqueles aprovados –, seria importante haver uma capacitação ou treinamento dos executores interessados em participar dos editais. Esta poderia incentivar o maior profissionalismo por parte das entidades executoras. Além disso, a agência estadual encarregada de coordenar e gerir essa política pública poderia criar um espaço virtual para possíveis candidatos a apoiadores e, com isso, disponibilizar um catálogo anual com eles para ajudar os executores, principalmente de projetos sociais aparentemente menos interessantes para possíveis apoiadores.

6.3 Dificuldades dos apoiadores em participar dos editais

Para identificar as dificuldades dos apoiadores, apresentou-se a seguinte questão aos entrevistados: quais são as maiores dificuldades que os apoiadores enfrentam? A intenção é mostrar que as dificuldades não estão apenas do lado dos executores, mas também do lado daqueles que querem apoiar empreendimentos esportivos. Assim, a resposta do Entrevistado A elenca um conjunto de desafios que são colocados a esses atores:

No contexto dos apoiadores, a maior demanda está na simplificação da estrutura que envolve um abatimento de imposto. Para que sejam usufruídos os descontos e não ocorram irregularidades o setor financeiro, ou o próprio contador, precisam ter conhecimentos específicos das guias de recolhimento e acompanhar mais de próximo os valores, porcentagens e escalonamentos mensalmente. Quando a empresa não tem um setor com expertise nestes processos o apoio se torna extremamente complexo e burocrático. Com a nova resolução, atualizada em 2020, houve uma significativa simplificação quando a Equipe junto com o setor fazendário digitalizou integralmente o contexto de captação. Então, aos poucos, compreendo que as dificuldades irão diminuindo.

O que se vê na fala do gestor A é que há dificuldades decorrentes da complexidade para abatimento de impostos. Essa dificuldade, segundo o entrevistado, é decorrente da estrutura tributária e da necessidade de conhecimento das guias de recolhimento de impostos. Entretanto, não se pode considerar que o processo seja extremamente burocrático, pois se trabalha com recursos financeiros públicos. Mesmo diante de toda burocracia e fiscalização, há uma imensa e intensa sonervação por parte das empresas. Não é segredo e todos os anos é

disponibilizada, pelos órgãos competentes, a lista dos devedores de tributos ao Estado brasileiro. Portanto, a burocracia existe para evitar a sangria ainda maior dos recursos públicos e as leis de incentivos, se não forem bem monitoradas, poderão se converter em uma janela de oportunidades para sonegadores em potencial.

Diante do que fora destacado pelo Entrevistado A, uma alternativa possível é se pensar uma capacitação ou um tutorial com o passo a passo dos procedimentos para participar como apoiador e gerar as guias de recolhimento de tributos. Esse tutorial poderia ficar disponível na internet através de vídeos e ser acessado por aqueles que se interessarem a participar como apoiadores. Se o Entrevistado A destacou as dificuldades, o B não as conhece. É o que destaca em seu depoimento.

Não tenho muito acesso a relato de dificuldades de apoiadores. Ultimamente, temos alguns relatos referentes à queda de captação, o que faz diminuir a possibilidade de dedução dos recursos já aportados, situação gerada devido à crise da falta de controle da pandemia.

Apesar de não identificar problemas em relação aos apoiadores, o Entrevistado B traz um dado sobre a captação de recursos, mostrando haver uma queda. Assim, apresenta uma hipótese: de que pode ser uma decorrência da pandemia do coronavírus. O mais importante é que haja, por parte do governo, uma reflexão em relação a esse instrumento de política pública e sua eficácia para garantir os recursos capazes de financiar projetos esportivos relevantes e de alcance social.

Por sua vez, o Entrevistado C traz algumas informações relevantes sobre os problemas encontrados pelos apoiadores e, também, pela equipe técnica responsável pela gestão da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais:

Há uma resistência inicial dos apoiadores em aderir ao mecanismo, por ser relativamente novo e requerer o aprendizado da equipe contábil para efetuar a dedução do imposto. O contato da equipe técnica da Lei de Incentivo com os apoiadores é relativamente pequeno, o que limita as inferências sobre as dificuldades encontradas. Sendo esta questão crucial para o estudo, sugere-se um aprofundamento junto a empresas participantes do mecanismo.

Para o Entrevistado C, o problema da participação dos apoiadores está no fato de o processo de adesão ser novo e exigir adequação das suas equipes contábeis. Em grande medida, isso poderia ser resolvido com capacitações ou

tutorial disponível ensinando o passo a passo para essas equipes responsáveis pela contabilidade dos apoiadores. O segundo problema presente na fala do entrevistado é o pequeno contato entre a equipe técnica da Lei de Incentivo e os apoiadores. Esse parece ser um problema ao se considerar que o contato maior tenderia a ser o caminho para a solução dos problemas que as equipes contábeis apresentam, e não um empecilho para a captação de recursos por parte dos executores.

Em geral, do lado dos apoiadores os problemas de participação no incentivo ao esporte devem-se mais às dificuldades de cumprir as exigências burocráticas para emissão de guias de recolhimento e atuação mais afinadas a elas por parte das suas equipes contábeis. Como já se destacou aqui, ele poderia ser resolvido através de capacitações, diálogos mais próximos entre gestores e apoiadores e com tutoriais disponibilizados na internet.

6.4 Tempestividade da análise da prestação de contas dos projetos

Para compreender as dificuldades dos apoiadores e executores no uso da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais, optou-se por recorrer aos gestores para destacar as dificuldades detectadas por eles. Nesse sentido, formularam-se as seguintes questões, como tem acontecido a prestação de contas de quem utiliza a Lei de Incentivo ao Esporte de MG? Os projetos são analisados a tempo, como prevê a Legislação? As considerações do Entrevistado A mostram que havia dificuldades desde o lançamento da lei e com o decreto para sua regulamentação, no entanto, houve a tentativa de sanar esses problemas com novas legislações em 2020:

Houve mudanças no Decreto n. 46.308/2013, a partir do Decreto n. 47.981/2020. As principais mudanças estão sistematizadas nesta matéria – <http://incentivo.esportes.mg.gov.br/lei-estadual-de-incentivo-ao-esporte-passa-por-modernizacao/>. O objetivo geral foi simplificar os procedimentos relativos à Lei de Incentivo, de forma a reduzir o custo operacional para os Executores. Em sequência, também em 2020 e visando o mesmo objetivo, foi publicada a Resolução Sedese 49/2020, para modernização dos procedimentos para execução e prestação de contas dos projetos – <http://social.mg.gov.br/noticias-artigos/1239-resolucao-simplifica-prestacao-de-contas-de-projetos-no-icms-esportivo>. As mudanças afetaram diretamente o controle e o monitoramento dos projetos, visto que será possível focar na avaliação dos documentos principais dos projetos. Com estas mudanças, a equipe da Subsecretaria de Esportes poderá dar retorno

mais célere aos Executores sobre a prestação de contas dos projetos, o que possibilita a correção de procedimentos ainda durante a execução do projeto.

No depoimento do Entrevistado A, destaca-se o reconhecimento das dificuldades por parte, principalmente, dos executores. Ele destaca as novas legislações publicadas pelo governo do estado de Minas Gerais na tentativa de facilitar o seu uso e a captação de recursos, destacando, como aspecto positivo nas mudanças, o monitoramento e o controle dos projetos. Ao que tudo indica, as mudanças deram mais agilidade à equipe técnica da gestão da Lei, que poderá ser mais ágil e dar retornos mais rápidos, principalmente para que os executores façam correções e ajustes na execução dos projetos. Com isso, supõe-se que haverá diminuição dos problemas e maior acompanhamento para os interessados e público-alvo da política. A equipe técnica poderá exercer com mais tranquilidade seu papel de gestora.

A necessidade de ajustes no desenho da política, sentido em relação à Lei de Incentivo ao Esporte, bastante destacada na literatura, é resultado dos problemas identificados na implementação e da relativa autonomia dessa etapa referente à formulação (SILVA; MELO, 2000). Outra evidência contida na fala do Entrevistado A é a necessidade de interação constante entre os diversos atores da política pública. É a partir dessas interações que se superam os problemas e que ela consegue mais efetiva.

O Entrevistado B complementa os argumentos de A e acrescenta algumas considerações. Além disso, explica como são feitas as prestações de contas e mostra como a equipe técnica da Sedese tem se esforçado para garantir que elas sejam acompanhadas em tempo hábil.

As prestações de contas são protocoladas a cada seis meses, acrescidas de uma prestação de contas final quando for o caso (Decreto n. 46.308/2013): “Art. 43 – O executor, após o início da execução do projeto esportivo, deverá apresentar a prestação de contas a cada seis meses, em até trinta dias corridos a contar do término do respectivo período, nos termos previstos em resolução da Sedese”. Por diretriz da Sedese, a Equipe Técnica da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte tem analisado as prestações de contas recentes, na tentativa de não deixar o que é novo virar passivo, entretanto, pelo alto número de projetos a serem analisados e de diligências enviadas, os processos ficam morosos e são raros aqueles encerrados logo após o protocolo da prestação de contas. Há um grande

passivo: dentre prestações de contas parciais e finais, temos hoje (03/05/2021) 350 já aprovadas, uma reprovada e outras 432 em análise.

Quanto às prestações de contas, ele informa os períodos e quantas devem ser feitas, enfatizando que a equipe técnica gestora da Lei faz as suas análises de forma rápida para evitar que elas se acumulem, já que o número é grande, assim como é grande o número de projetos e de diligências para fiscalização. Aliás, o entrevistado destaca quais são as tarefas da equipe técnica da Lei e o acúmulo de prestações de contas para serem analisadas. Tendo em vista que as análises precisam ocorrer em um espaço de tempo rápido, pode-se dizer que há um acúmulo grande de trabalho. Evidentemente que esse acúmulo traz consequência para a qualidade dela e, também, afeta a capacidade criativa da referida equipe. Muitas ferramentas para ajudar tanto os executores quanto os apoiadores deixam de ser criadas, pois os técnicos ocupam praticamente todo o tempo nas análises das prestações de contas.

O Entrevistado C reforça o que já foi dito por B e traz novas evidências sobre o trabalho da equipe técnica da Lei e sua rotina:

A prestação de contas ocorre a cada seis meses e ao final da execução do projeto, mediante comprovação documental a ser enviada por sistema de informação específico, sem necessidade de postagem de documentos. A avaliação é realizada pela equipe da própria Subsecretaria de Esportes, com foco na verificação do alcance do objeto e das metas e do cumprimento das determinações legais na execução física e financeira. Durante o processo, identificada a necessidade, são enviadas diligências para esclarecimento e complementação da documentação pelo Executor. Cabe esclarecer que não há prazo limite para a análise da prestação de contas pela Subsecretaria de Esportes, conforme Resolução Sedese 49/2020, mas a Subsecretaria tem buscado reduzir o tempo médio de análise, a partir da simplificação dos procedimentos citada no tópico anterior.

A primeira informação que consta no depoimento do Entrevistado C é a confirmação das duas prestações de contas que acontecem, uma a cada seis meses, sendo uma após o início da execução do projeto e a outra, ao seu final. A segunda é sobre a agência responsável por realizar a sua avaliação, ou seja, a equipe técnica da Subsecretaria de Esportes da Sedese. Ele também detalha um pouco mais sobre o processo para que os projetos estejam dentro da Lei e ainda fala de quando é necessário que ocorram diligências, isto é, quando há dúvidas nas

prestações de contas. Por fim, observa que não há um tempo determinado para que ocorra a avaliação da prestação de contas, mas reforça haver um grande empenho para que elas aconteçam o mais rápido possível, para evitar acúmulos.

O acúmulo de serviço e o número reduzido de técnicos – sobrecarregados – pode ser um caminho para que aconteçam desvios no uso dos recursos captados pela Lei de Incentivo ao Esporte. Garantir mecanismos para evitar que isso aconteça é o tema da próxima subseção.

6.5 Monitoramento e seus problemas no uso da lei de incentivo ao esporte de Minas Gerais

Os estudos das políticas públicas mostram que sempre há riscos e problemas na sua provisão. Normalmente elas atacam algum problema que se tornou público e governamental (RUA; ROMANINI, 2013), porém, podem criar novos problemas, que demandarão novas intervenções governamentais. Para corrigir problemas e identificar o quanto a política está sendo efetiva, o monitoramento é o caminho mais apropriado. Para isso, no desenho da política, ou seja, na norma que traz a sua formulação, devem constar metas e/ou objetivos a serem atingidos. Além disso, devem constar indicadores e todo o trajeto a ser percorrido para saber exatamente quais agências e quem são os responsáveis por cada passo (RUA; ROMANINI, 2013). Esses passos são necessários para que haja o seu monitoramento e, conseqüentemente, a sua avaliação.

As questões a seguir, apresentadas aos entrevistados, buscaram evidenciar os instrumentos de monitoramento da Lei de Acesso ao Esporte de Minas Gerais para evitar desvios, os problemas detectados por eles na aplicação da norma e se há sugestões para melhorar o controle da sua aplicação na efetivação da política. As questões foram assim formuladas: como são feitos os monitoramentos para o bom uso da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais e para evitar desvios? Quais são os problemas detectados na forma de monitoramento? Quais são as sugestões para aperfeiçoá-lo?

O entrevistado A indicou dois modos de monitoramento: primeiramente, por e-mails, ligações telefônicas e diligências de prestação de contas; depois, *in loco*. Nas suas palavras:

A Equipe Técnica possui atualmente duas maneiras de monitoramento dos projetos: uma via por ligação e contato com os beneficiários por e-mails, bem como a entrega de diligência de prestação de contas técnicas parciais. A outra é a vistoria *in loco*, que ocorre principalmente com eventos. Os problemas dentro do monitoramento são a ausência de respostas completas por parte dos beneficiários e também o grande desconhecimento de que os projetos realizados se tratam de uma ação da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte.

Um dos destaques apresentados pelo Entrevistado A é a sua concepção sobre os problemas no monitoramento no uso da Lei pelos executores e apoiadores. Para ele, o problema está na ausência de respostas por parte desses atores e no desconhecimento de que os projetos e as ações esportivas realizadas fazem parte de uma política estadual e, por isso, altamente regulamentada e fiscalizada pelos órgãos e agências competentes. Esse desconhecimento explica, em parte, a baixa resposta, principalmente, dos executores, que deveriam ser mais atentos a essas exigências.

O entrevistado B detalha melhor como é feito o monitoramento, mostrando todo o processo:

O monitoramento e o controle são feitos principalmente a partir da análise das prestações de contas dos projetos esportivos. De forma complementar, a equipe técnica trabalha fazendo contato via formulário *online* e via ligações telefônicas aos pais e beneficiários, entretanto, o retorno desse tipo de contato é baixo. A sugestão que estamos trabalhando no momento é a implantação de biometria. Em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, a partir de um edital de seleção de *startups*, existe a possibilidade da implantação de biometria nos projetos da Lei de Incentivo. A ideia é que tenhamos controle de presença dos beneficiários nas atividades previstas para o projeto esportivo em tempo real. Nesse caso, se possível, o ideal é ter, ainda, um cadastro completo dos alunos, indicando gênero, data de nascimento, raça/cor, renda, e indicar se o beneficiário possui cadastro nos serviços de assistência social, como o CadÚnico, por exemplo. Se a ideia da biometria com a *startup* não der certo, minha sugestão é que a Subsecretaria trabalhe com inserção de informação de atendimento de cada turma de beneficiários por mês, de forma que o Executor informe o número de beneficiários, insira a lista de presença e o analista confira se as informações daquela lista estão de acordo com o informado. Não estando de acordo, o analista faz as correções, incluindo o número correto comprovado. Dessa forma, a Equipe Técnica teria mensalmente o número real de beneficiários atendidos pelos

Projetos da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte. Essa ação necessita, entretanto, de um novo sistema, ou de adaptação do Sistema de Informação do Geração Esporte para utilização dentro da Lei de Incentivo ao Esporte. Com o Sistema operando, cada beneficiário pode até mesmo receber um SMS informando que ele participou das atividades do Projeto Esportivo (informações sobre o Projeto), e que, em caso de inconsistência na informação, deve entrar em contato. Outra sugestão que pode ser feita sem utilização de novos sistemas de informação é a transmissão de atividades esportivas em tempo real. Nesse caso, seria necessário ter um chip 4g disponível, mas os executores podem transmitir as aulas e a equipe técnica visualizar as atividades e ainda fazer contato com os beneficiários ao final da atividade.

O primeiro ponto de destaque no depoimento do Entrevistado B é a forma como é feito o monitoramento da prestação de contas, que, na verdade, é o monitoramento da aplicação da Lei de Incentivo ao Esporte. Ele destaca a centralidade das prestações de contas como forma de controle e monitoramento dos projetos esportivos. Nesse caso, há o esforço da Equipe em fazer contato com os executores por meio de ligações telefônicas e formulários pela internet, mas, como disse, o retorno tem sido baixo. Se as análises das prestações de contas são o meio principal para monitoramento e há dificuldades no contato com os executores para acompanhamento e revisão de problemas, isso mostra que o monitoramento está com problemas. Isso tem efeito na efetividade da política de captação de recursos por meio da Lei de Incentivo, pois os gestores não têm uma visão mais completa da sua aplicação. Para superar esse problema, afirma que a Subsecretaria está trabalhando em equipamentos de biometria e no controle, em tempo real, dos participantes dos projetos esportivos financiados. Além disso, considera que ter um cadastro com dados detalhados dos participantes dos projetos esportivos seria uma boa forma de monitorar e identificar os beneficiados diretamente pela política. Contudo, esse cadastro depende de investimento do governo em um novo sistema de informações.

Há outras sugestões do Entrevistado B para melhorar o sistema de monitoramento na captação e no uso dos recursos por parte dos executores e apoiadores. Entretanto, todas elas esbarram na pouca compreensão da necessidade de melhorar a eficácia das políticas públicas e da participação dos beneficiários e outros interessados no seu controle. O monitoramento não pode ser tratado apenas como uma ação técnica, ele precisa ser visto como uma ação política. Isso é decorrente da mudança de comportamento dos técnicos do Estado e dos atores

sociais beneficiados direta e indiretamente pelas políticas públicas (RUA; ROMANINI, 2013).

Sobre o monitoramento e os problemas na Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais, o entrevistado C reforça o que já foi dito pelos outros e destaca as formas de detecção de problemas nas prestações de contas dos executores.

Além da comprovação da frequência dos beneficiários a partir das listas de presença, a equipe da Subsecretaria de Esportes realiza contatos telefônicos com beneficiários de projetos, de forma a verificar se estão participando e tendo acesso aos materiais e às ações previstas no projeto, de forma gratuita. Em determinados casos, são verificadas as redes sociais do projeto (legislação obriga a publicação periódica das ações do projeto). Ressalta-se, ainda, a possibilidade de atuação da Subsecretaria de Esportes a partir de denúncias realizadas por cidadãos. Nesses casos, as denúncias são apuradas e preservada a identidade do denunciante, com direito de defesa pelo Executor. Podem ser detectados problemas quanto à cobrança direta ou indireta para participação do cidadão no projeto (o que é vedado em Edital), indicação na lista de presença de pessoas que não participam efetivamente das ações, ausência de realização de ações ou de destinação de materiais previstos no projeto, ausência de aplicação das marcas nos uniformes do projeto, dentre outros. Como oportunidade para aperfeiçoamento, cabe destacar a possibilidade de maior uso da tecnologia no monitoramento à distância, como a partir de controle de presença e das movimentações financeiras em tempo real e de acesso público.

Um dos aspectos relevantes na resposta do Entrevistado C é destacar o comportamento da equipe da Subsecretaria de Esportes da Sedese no acompanhamento das prestações de contas. Nesse sentido, ressalta os contatos telefônicos diretos entre os membros da equipe e os beneficiários dos projetos de extensão para saber como acontece a participação, o nível de satisfação com os projetos e a qualidade dos equipamentos. Ele mostra que há possibilidade de a equipe agir a partir de denúncias contra projetos esportivos que se desviam de suas finalidades. Quando isso ocorre, os técnicos da Subsecretaria têm procedimentos específicos para apurar se de fato os desvios acontecem. Além disso, lista uma série de ocorrências mais comuns quando há desvios nos projetos esportivos. Por fim, considera que o uso de tecnologias para controle de presença e de movimentações financeiras são formas de inibir desvios em tempo real.

6.6 Os executores da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais e a prestação de contas: possíveis problemas

Os executores da Lei de Incentivo ocupam um importante papel na provisão da política de esporte do governo de Minas Gerais. São eles que fazem a política acontecer, pois são os implementadores (RUA; ROMANINI, 2013). Nesse cenário, a Subsecretaria de Esportes deveria ter um cuidado especial em relação a esse ator estratégico, contudo, o papel de implementadores depende de uma rede cooperação que envolve os apoiadores e a equipe técnica. A implementação, assim, é decorrência da interação entre esses três atores estratégicos. Os executores, além de apresentarem os projetos esportivos e correrem atrás de apoiadores para obter recursos, ainda precisam executar os projetos e prestar contas. Ou seja, no conjunto da política, eles desenvolvem ações fundamentais que dão vida à Lei, mas eles necessitam fazer captar, executar e prestar contas com transparência e respeito à legislação, pois se trata de recursos públicos sujeitos a controle por parte de agências de fiscalização e punição, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado. Diante disso, foram apresentadas, aos gestores da equipe técnica da Subsecretaria de Esportes, as seguintes questões sobre a atuação dos executores no cumprimento da legislação quanto à prestação de contas: os executores da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais conseguem fazer a prestação de contas dentro dos prazos previstos, de acordo com a legislação e com a transparência necessária? Quais são os principais problemas encontrados nas prestações de contas?

O Entrevistado A destacou os comportamentos diferentes dos executores. Para ele, há aqueles que são mais atentos à legislação e, por isso, têm comportamentos mais responsáveis, e há aqueles que não têm o mesmo cuidado e atrasam na entrega das prestações de contas e de outras informações. Reconhece que há fragilidade na documentação apresentada pelos executores e um grande esforço para avaliar os extratos bancários e verificar se as movimentações financeiras no uso dos recursos estão de acordo com a Lei. O processo é bastante manual e sugere haver tecnologias mais modernas, que poderiam acelerar o processo e serem mais eficazes na detecção de problemas.

Em partes. Temos diversos executores atentos aos dizeres, que compreendem as barreiras legais e apresentam todos os dados no tempo previsto. Vale destacar que a nova resolução simplificou inúmeros contextos e ampliou o tempo de entrega das prestações. Em contraponto, sim, existem propostas mais problemáticas, que não são apresentadas após as notificações ou diligências. Os principais problemas envolvem fragilidade de documentação apresentada, avaliação meticulosa dos extratos bancários. Este último ponto é indicado como um problema, pois compreendemos que existem ferramentas modernas que poderiam acelerar essa verificação. (Entrevistado A).

O entrevistado B trouxe outras informações sobre os problemas ocorridos nas prestações de contas por parte dos Executores, destacando os constantes atrasos e as recorrentes solicitações de prorrogação do prazo para prestação de contas. Sem embargo, o que chama a atenção como um problema relevante é a documentação. O entrevistado argumenta que ela, muitas vezes, não oferece a transparência necessária para dar certezas aos técnicos da Subsecretaria sobre a aplicação correta dos recursos captados. Por isso, são necessárias diligências para solicitação e novas conferências de documentos. Há outros problemas relevantes, porém, cabe ver o depoimento do Entrevistado B, a seguir:

É muito comum os executores solicitarem prorrogação de prazo de protocolo de prestação de contas, bem como é comum haver prestações de contas em atraso, mas em geral, as prestações de contas são protocoladas sem necessidade de envio de notificações. Quanto à transparência necessária, muitos dos executores não inserem todas as documentações previstas para comprovação das metas, o que gera grande número de diligências. Também não é comum vermos prestações de contas para a sociedade, tarefa que os executores deveriam fazer de forma espontânea, já que estão executando ações com recursos públicos. O maior problema da prestação de contas é que alguns dos documentos de comprovação de metas podem ser produzidos sem condizer com a realidade. Uma lista de presença, por exemplo, pode ter registro de presenças quando na verdade os beneficiários são faltantes. A comprovação pode ser frágil, e por isso é tão importante que listas de presença tenham assinaturas dos beneficiários, e por isso estamos trabalhando em outras alternativas de controle. Outro problema que vejo é não ter registro do perfil dos beneficiários, pois não sabemos se são alunos de escolas públicas, se são de baixa renda, se moram nas periferias, se são negros. Os outros problemas são a ausência de diversos documentos comprobatórios tanto para cumprimento de metas quanto para comprovação financeira dos Projetos, mas pendências com possibilidade de ajuste a partir da emissão de diligências aos executores.

O entrevistado B traz outras informações sobre problemas nas prestações de contas que revelam problemas na implementação da Lei e abrem questionamentos

sobre a sua efetividade e seu alcance. Nesse caso, destaca a possibilidade de informação distorcida da realidade nos documentos que comprovam as metas e a falta de prestação de contas para sociedade. Esses dois problemas se entrelaçam, pois, se houvesse o cuidado em prestar contas à sociedade, certamente os documentos não trariam informações falsas dos beneficiários dos projetos. Nos documentos das escolas públicas, os problemas estão na identificação do público-alvo participante dos projetos, que precisa ser de baixa renda: não há dados sobre isso e tampouco documentos comprobatórios. Isso poderia levar a desvio dos objetivos dos projetos que atendem esse público. Esses problemas são relativamente frequentes, segundo o entrevistado, e podem ser resolvidos com diligências por parte dos técnicos da Subsecretaria de Esportes.

O Entrevistado C também destaca o problema da ausência de documentação comprobatória da frequência dos participantes dos projetos. Ele reforça as estratégias de insistência de contatos dos técnicos com os executores para conseguir a documentação por telefone e e-mail e, também, o acesso às redes sociais dos projetos, pois a legislação permite o monitoramento dos projetos por esse caminho também.

Além da comprovação da frequência dos beneficiários a partir das listas de presença, a equipe da Subsecretaria de Esportes realiza contatos telefônicos com beneficiários de projetos, de forma a verificar se estão participando e tendo acesso aos materiais e às ações previstas no projeto, de forma gratuita. Em determinados casos, são verificadas as redes sociais do projeto (legislação obriga a publicação periódica das ações do projeto). Ressalta-se ainda a possibilidade de atuação da Subsecretaria de Esportes a partir de denúncias realizadas por cidadãos. Nesses casos, as denúncias são apuradas preservadas a identidade do denunciante e com direito de defesa pelo executor. Podem ser detectados problemas quanto à cobrança direta ou indireta para participação do cidadão no projeto (o que é vedado em Edital), indicação na lista de presença de pessoas que não participam efetivamente das ações, ausência de realização de ações ou de destinação de materiais previstos no projeto, ausência de aplicação das marcas nos uniformes do projeto, dentre outros. Como oportunidade para aperfeiçoamento, cabe destacar a possibilidade de maior uso da tecnologia no monitoramento à distância, como a partir de controle de presença e das movimentações financeiras em tempo real e de acesso público.

Outro ponto que merece destaque no depoimento do Entrevistado C é a atuação dos técnicos quando acontecem denúncias. Esse é mais um problema que exige reflexão sobre a efetividade da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais.

Se os entrevistados destacaram esse problema, ele deve ser relevante e recorrente. Nesse caso, ou se estruturam os mecanismos de controle ligados ao uso da Lei para captação de recursos ou se modifica a política e retorna para o governo do estado de Minas Gerais provê-la segundo a necessidade da população do estado. Para evitar desvios no uso da Lei, o entrevistado reforça o que os demais falaram: a necessidade do uso de novas tecnologias. Contudo, isso é algo caro e não impede que desvios aconteçam, pois isso decorre de ações de indivíduos e grupos que não entendem a importância das políticas públicas para a sociedade.

Os relatos relativos aos conteúdos das entrevistas permitem a emissão de algumas considerações. A primeira diz respeito à indagação sobre o caráter democrático da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais. Nesse sentido, em termos gerais, pode-se considerar que se trata de um instrumento que permite a inscrição de projetos de várias naturezas. Isso pode ser entendido como bastante democrático, mas há muitos pontos na norma e na sua gestão que podem melhorar para que ele cumpra a sua função de apoio a projetos que visem a inclusão e a justiça social. O primeiro ponto seria maior alcance das empresas apoiadoras, com a finalidade de ampliar o número delas e tentar buscar aquelas que não estejam preocupadas apenas com sua autopromoção, mas com a mudança na sociedade. Outro desdobramento esperado desse esforço de ampliar o número de apoiadores de projetos esportivos é que apareçam empresas interessadas em projetos de menor visibilidade, porém, com alcance de beneficiários de baixa renda, que daria um retorno na melhoria dos índices de vulnerabilidade para a sociedade.

Outro ponto importante para se buscar tornar o processo de captação de recursos financeiro mais democrático é o acesso gratuito a todos os beneficiários. Essa obrigatoriedade já é prevista em edital. Além dela, o edital prevê também a obrigatoriedade de atender públicos de escolas públicas em algum percentual. Outro fator em estudo pela equipe da Superintendência de Incentivo ao Esporte é a possibilidade de abri-los para executores pessoa física, tendo em vista que muitos projetos promissores em comunidades poderiam ser assistidos por esse instrumento e atingir um número maior de beneficiários. Destaca-se, ainda, como outro ponto a ser considerado na Lei o fato de o Governo dar mais apoio às empresas apoiadoras no sentido de treinamento. Há indícios de que o modelo ainda é visto com receio por

elas, pois o processo é bastante complexo e burocrático. Isso porque envolvem as questões de abatimento em questões tributárias e afins, logo, a empresa tem de ter um setor contábil e financeiro com ampla expertise nessa área.

As entrevistas destacaram também que a captação de recursos por parte dos executores é um problema que exige reflexão por parte dos gestores. Isso acontece porque bons projetos, com grande alcance social, deixam de ser executados por falta de apoiadores. Assim, há o desafio da captação de recursos financeiros, que é um tema relevante para a Subsecretaria de Esportes se debruçar, mas que não é objeto deste estudo.

Segundo as entrevistas, o monitoramento e o controle são feitos a partir da entrega da prestação de contas. Esse fato torna o processo mais rígido em relação aos documentos da prestação de contas, pois existem eventos acontecidos anteriormente que não podem mais ser cobrados e/ou até mesmo corrigidos. Os documentos mais comuns nesses casos são fotos atuais e listas de presença já preenchidas. As listas de presença, fotos do evento, inserção de ações em redes sociais e reportagens são as formas de monitoramento existentes. Há outras formas complementares de monitoramento, mas vistas pela equipe como frágeis, pois podem ocorrer informações vazias, que são as ligações telefônicas para os beneficiários. Para o instrumento da avaliação dessa política pública, a ferramenta ideal seria identificar a satisfação do beneficiário final, ação que por vezes é feita por meio de questionários aplicados aos beneficiários dos projetos. Contudo, eles precisam ser respondidos durante o período de execução do projeto e, por isso, não retratam a real situação dos beneficiários, como, por exemplo, se ele é realmente de escola pública, de baixa renda, ou seja, o seu perfil, muitas vezes, não é mostrado tendo como base a lista de presença e tampouco os questionários.

Para os entrevistados, a prestação de contas ainda está engessada por ter a obrigatoriedade de se analisar documentos considerados frágeis, tendo em vista que são analistas que irão comprovar a fiel execução do projeto. Documentos como extratos bancários são importantes para verificar a real aplicação dos recursos no atendimento do projeto, mas a forma como são solicitados é considerada arcaica pelos analistas, pois existem sistemas que já constroem a conciliação bancária da despesa com a saída da conta bancária. As listas de presenças nas atividades dos

projetos também apresentam problemas quando se pensa na prestação de contas. Para os técnicos, elas podem não retratar a realidade, pois muitos podem faltar e assinar depois, ou muitas faltas são registradas por esquecimento de assinatura no dia da aula. Está em estudo uma medição em tempo real das aulas ministradas nos projetos.

Por fim, outro desafio importante que se coloca na gestão da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais e que acaba interferindo na análise da prestação de contas são as metas estabelecidas para a execução do objeto. Os executores ainda têm muita dificuldade em elaborar metas que realmente comprovem o atendimento da política e retratem a realidade da execução da meta, com mais transparência. Para os entrevistados, um passo importante para superar esse problema seria o Governo do Estado de Minas Gerais disponibilizar cursos, na plataforma própria da Lei de Incentivo ao Esporte, para os executores e, também, oficinas para construção conjunta dessas metas. Essa ação geraria um impacto positivo na análise da prestação de contas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo geral analisar a Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais e a sua forma de gestão, bem como seu impacto na execução dos projetos incentivados pela renúncia fiscal e os resultados finais, de forma que a política pública alcance o maior número de beneficiários.

A Lei Estadual de Incentivo ao Esporte é um programa de fomento à prática esportiva em Minas Gerais. Por esse mecanismo, as empresas contribuintes do ICMS podem obter incentivo fiscal, desde que sejam apoiadoras de projetos esportivos aprovados pela Subsecretaria de Esportes da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Subesp).

Por esse instrumento vários atores, como os executores dos projetos esportivos, apoiadores, que são as empresas, e o Governo de Minas Gerais, são envolvidos em prol do fortalecimento do esporte em Minas Gerais e do bem-estar social, para tornar o estado um lugar melhor para se viver.¹¹

Dessa forma, este trabalho buscou analisar o desenho dessa política, estabelecendo uma análise dos instrumentos legais que instruem o processo, desde a divulgação por meio do edital para a seleção dos projetos esportivos até a prestação de contas. Vale ressaltar que, a cada publicação de edital, as dificuldades e os acertos encontrados no anterior eram de certa forma reorganizados no que era possível para os próximos certames. Esse modelo sempre será de construção enriquecida, realizada a partir dos *feedbacks* dos executores dos projetos, principalmente. Com isso, este estudo procurou analisar o modelo atual do programa, para contribuir no aperfeiçoamento do seu desenho e execução.

Na primeira parte do trabalho buscou-se o referencial teórico que serviu de base para a análise do objeto do trabalho: a seleção dos autores que estudam as políticas públicas como processo e a abordagem da política pública como ciclo facilitaram o estudo para que se tivesse uma ampla visão da política. Conforme abordam Rua e Romanini (2013), a segmentação das políticas públicas em diferentes etapas num ciclo é importante, pois permite acompanhar melhor todo o processo até a consolidação de uma atuação estatal, identificando assertivamente o

¹¹ Informações disponíveis em www.incentivo.esportes.mg.gov.br. Acesso em: ago. 2021.

papel de cada ator durante as etapas do ciclo, e facilitar a identificação das diferentes atividades desempenhadas no processo de produção das políticas públicas.

Na sequência, abordou-se o esporte como política pública, destacando a trajetória política desse segmento desde a Era Vargas até os dias atuais, destacando as dimensões do esporte, o esporte de formação, o esporte educacional e o esporte de rendimento em grandes competições.

Durante este estudo, foi possível verificar a importância do esporte na vida das pessoas e, na literatura especializada, verificou-se que a prática esportiva atinge os indivíduos de todas as idades e de todas as classes sociais, podendo contribuir para a saúde e a construção de bem-estar psicológico, trazendo um benefício para as pessoas e até mesmo para a sociedade. Isso porque reduz a probabilidade de aparecimento de doenças, contribui para a formação física e psicológica dos indivíduos, desenvolve habilidades e competências e afasta as crianças e jovens da criminalidade, estimulando-os a participarem de projetos sociais.

Diante desses benefícios, o setor público vem apresentando alternativas para incentivar projetos que atendam às dimensões do esporte, como políticas de interesse social. Diante dessa trajetória, neste trabalho foram abordadas as Leis de Incentivo, que são mecanismos de renúncia fiscal criados pelo poder público com o objetivo de estimular o investimento, crescimento ou geração de empregos de determinado setor, promovendo seu desenvolvimento social e econômico.

A quinta seção mostrou a Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais, como ela nasceu, como é executada, como é o mecanismo da renúncia. Foi destacado o fluxo do mecanismo da lei desde a celebração dos termos de compromisso até a prestação de contas. Nela também foi destacado como ocorreram as mudanças que levaram ao amadurecimento do processo e à implantação de boas práticas de gestão, por meio de trocas com os executores.

Vale ressaltar que a equipe responsável pela gestão da Lei de Incentivo ao Esporte na Subsecretaria de Esportes da Secretaria de Desenvolvimento Social possui grande capacidade técnica e de inovação e funções compatíveis com as demandas que assumiram, estando sempre aberta a diálogos com os atores envolvidos no mecanismo.

No momento da análise da Lei de Incentivo de Minas Gerais, podemos dialogar diretamente com os gestores da lei, por meio de questionários que relataram os desafios enfrentados pela gestão no mecanismo da Lei. Os temas abordados no questionário se referem aos atores e às suas ações dentro dessa política: governo, empresas apoiadoras e executoras dos projetos esportivos.

O mecanismo da lei no contexto geral pode ser considerado um instrumento democrático, permitindo que projetos das várias dimensões do esporte se inscrevam para seleção; por outro lado, não alcança projetos que mais precisariam desse instrumento, como aqueles que se propõem à inclusão social, com beneficiários de baixa renda e de comunidades em situação de vulnerabilidade, pois a maioria das empresas está mais interessada na autopromoção. Um ponto a ser considerado na legislação pertinente seria alcançar empresas que estejam preocupadas com a mudança social, estabelecendo uma cláusula, em edital, sobre a obrigatoriedade de atendimento de projetos sociais.

Outro desafio da gestão da lei foi referente à captação dos recursos junto a empresas apoiadoras, pois estas dialogam com o mercado e isso é um grande problema enfrentado pelos executores, pois temos grandes empresas, que visam apoiar somente projetos em clubes grandes, com visibilidade. Isso acarreta uma dificuldade em atingir áreas menos favorecidas, com mais vulnerabilidade social, em comunidades e clubes com projetos menores. Os editais são claros quanto à seleção dos projetos e sua abrangência, já que tem previsão de percentual de atendimento obrigatório em escolas públicas e, ainda assim, há dificuldade de compreensão para atingir o público-alvo. Como a intenção é deixar a política mais democrática, deve-se repensar o modelo, com vistas a facilitar o acesso à população mais vulnerável e necessitada das atividades esportivas. O que tornaria esse problema menos impactante seria abrir os editais para executores em pessoa física, tendo em vista que existem muitos projetos pequenos em comunidades, são muito bons e promissores e poderiam ser ajudados por esse instrumento e atingir um número maior de beneficiários.

Outro ponto a ser considerado seria o governo dar mais suporte às empresas apoiadoras no sentido de treinamento; como se trata de um mecanismo de renúncia

tributária, as empresas acreditam que o modelo é muito complexo, o que exige um conhecimento amplo do setor contábil.

Outra fragilidade do mecanismo da lei é o monitoramento e o controle, feitos a partir da entrega da prestação de contas. Esse fato torna o processo pouco flexível em relação aos documentos apresentados pelos executores na prestação de contas, pois existem eventos acontecidos anteriormente que não podem mais ser cobrados e/ou até mesmo corrigidos. Os documentos mais comuns, nesses casos, são fotos atuais e listas de presença já preenchidas, inserção de ações em redes sociais e reportagens. O ideal para esse tipo de monitoramento e avaliação é saber a qualidade do atendimento a esses beneficiários e se o objetivo do projeto foi atingido, ou seja, se houve uma melhoria na vida social daqueles que dele participaram.

Por fim, a dificuldade dos executores em elaborar as metas para a execução do projeto, que comprovem a execução da política com mais clareza, acaba influenciando na análise da prestação de contas. Uma ação que seria de suma importância e impactaria positivamente nisso seria o governo disponibilizar cursos na plataforma própria da Lei de Incentivo ao Esporte para os executores e para a construção conjunta dessas metas.

Algumas vantagens estabelecidas no mecanismo da Lei de Incentivo são claramente visíveis, como a profissionalização do terceiro setor da economia, das organizações civis, sendo essas as executoras dos projetos, e, por fim, a subordinação orçamentária, já que a fonte de recursos não é oriunda de tesouro estadual, então o risco de contingenciamento do recurso torna-se menor.

A temática deste trabalho mostrou muitos caminhos que estão funcionando bem e se trata de um intento de discussão contínua e que agregam boas práticas. Há, ainda, muitas questões a serem exploradas em um estudo futuro e que, em virtude da pandemia, não puderam ser analisadas neste estudo, como as entrevistas com executores e apoiadores para que sejam colocadas as maiores dificuldades do ponto de vista desses atores, pois muitos projetos estão sem execução ou com atividades *online*.

REFERÊNCIAS

- BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. *In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. (org.). Caminhos para análise das políticas de saúde*. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2011. p. 138-172.
- BASSANI, J. J.; TORRI, D.; VAZ, A. F. Sobre a presença do esporte na escola: paradoxos e ambigüidades. *Movimento*, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 89-112, maio/ago. 2003.
- BRACHT, V. **Sociologia crítica do esporte: uma introdução**. 3. ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2005.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: set. 2021.
- BRASIL. **Decreto n. 43.177, de 5 de fevereiro de 1958**. Institui a Companhia Nacional de Educação Física. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=43177&ano=1958&ato=9d1EzZ61EeRRVTda5>. Acesso em: 13 set. 2021.
- BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 13 set. 2021.
- BUENO, L. **Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento**. 2008. 200 f. Tese (doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2008.
- CAPELLA, A. C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *BIB*, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 1º semestre de 2006.
- CARVALHO, C. M. **Esporte como política pública: um estudo sobre o processo de formulação da política de esporte no Brasil**. 2013. 96f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013.
- CAVALCANTE, R. B.; CALIXTO, P.; PINHEIRO, M. M. K. Análise de conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. *Informação & Sociedade: Estudos*, v. 24, n. 1, p. 13-18, 2014.
- CLAD – Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. Uma nova gestão pública para a América Latina. **Documento do CLAD**, 1998.

COSTA, B. L. Política, instituições e estratégia de implementação. Elementos para a análise de políticas e projetos sociais. *In*: COSTA, B. L.; BRONZO, C. (org.). **Gestão social, o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. p. 31-46.

DAGNINO, R. et al. **Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação.** Taubaté: Editora Cabral Universitária, 2002.

DYE, T. R. **Policy Analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes.** Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1984.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 278 p.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (org.). **Métodos de Pesquisa.** Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOODE, W.; HATT, P. **Métodos em pesquisa social.** São Paulo: Nacional, 1973.

MATIAS, W. B. et al. A lei de incentivo fiscal e o (não) direito ao esporte no Brasil. **Movimento – Revista da Escola da Educação Física da UFRGS**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 95-110, jan./mar. 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/Acer/Downloads/46419-223023-1-PB.pdf>. Acesso em: 13 set. 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual n. 46.308, de 13 de setembro de 2013a.** Regulamenta os arts. 24 a 28 da Lei n. 20.824, de 31 de julho de 2013, que concedem incentivo fiscal com o objetivo de estimular a realização de projetos esportivos no Estado e dá outras providências. Texto atualizado com a publicação do Decreto 47.981 de 16 de junho de 2020. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/decretos/2013/d46308_2013.html. Acesso em: 13 set. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual n. 20.824, de 31 de julho de 2013b.** Altera as Leis n. 6.763, de 26 de dezembro de 1975, 14.937, de 23 de dezembro de 2003, e 14.941, de 29 de dezembro de 2003, revoga dispositivo da Lei n. 15.424, de 30 de dezembro de 2004, concede incentivo a projetos esportivos e dá outras providências. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2013/l20824_2013.html. Acesso em: 12 set. 2021.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. **Resolução Sedese n. 49, xxxx de xxxxxx de 2020.** Estabelece procedimentos para a

execução e a prestação de contas de Projetos Esportivos aprovados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - Sedese - e apoiados com recursos captados junto a empresas contribuintes de ICMS, decorrentes de incentivo fiscal nos termos da Lei Estadual n. 20.824, de 31 de julho de 2013 e do Decreto n. 46.308, de 13 de setembro de 2013. Disponível em:

https://social.mg.gov.br/images/Esportes/SEI_GOVMG_-_20573707_-_Resolu%C3%A7%C3%A3o_Sedese_n%C2%BA_49_2020.pdf. Acesso em: 12 set. 2021.

MOKATE, K. **Eficácia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?** New York: Banco Interamericano e Desarrollo, Junio 1999.

NOGUEIRA, R. M. **Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico.** Nações Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 1998.

OLLAIK, L. G. **A implementação da Política Nacional de Museus e a democratização de acesso:** estudo comparativo de três instrumentos governamentais. 2012. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (Face), Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

OLIVEIRA, V. S. A. Políticas públicas em esportes no Brasil. **Univ. JUS**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 197-224, 2011.

RUA, M. das G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas:** conceitos e teorias. Brasília: IGEPP, 2013.

SANTANA, T. S. **Análise da distribuição de recursos na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais.** 2018. Dissertação (Mestrado em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

SARAIVA, A. L. **Capacidade de implementação de políticas públicas de educação por sistemas municipais de ensino:** um estudo de caso. 2020. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação – Conhecimento e Inclusão Social, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas.** Brasília: Enap, 2006. p. 21-42.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil:** características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Caderno NEPP/UNICAMP, 2000.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** **Sociologias**, 2006, n. 16, p. 20-45.

TAVARES, A. R. **Curso de Direito Constitucional.** 14 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

TUBINO, M. J. **Estudos brasileiros sobre o esporte: ênfase no esporte-educação.** Maringá: UEM, 2010.

TUBINO, M. J. Repensando o esporte brasileiro. **IBRASA**, São Paulo, 1988.

ANEXO A



Este questionário tem a finalidade de subsidiar dados para a minha monografia de conclusão no Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental na Fundação João Pinheiro. Ressalto que o interesse nas questões são as respostas em relação ao objeto de estudo, que é a gestão da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais e, por isso, será garantido o sigilo dos respondentes.

- 1) A Lei de Incentivo ao Esporte de MG tem se comportado como um mecanismo democrático para incentivar o Esporte?
- 2) Como ela tem funcionado?
- 3) Quais esportes têm sido os mais incentivados?
- 4) Quais regiões do estado de Minas Gerais têm usufruído melhor desta Lei?
- 5) Quais as maiores dificuldades que os executores/implementares da Lei têm enfrentado?
- 6) Quais são as maiores dificuldades que os apoiadores enfrentam?
- 7) Quais foram as modificações e os ajustes que aconteceram na Lei de Incentivo ao Esporte de MG após a promulgação do seu texto original? O que mais impactou essas mudanças (público-alvo e beneficiários) e o que afetou em relação ao controle e monitoramento da aplicação da Lei? (Lei n. 20.824/2013 e Decreto n. 46.308/2013).
- 8) Como tem acontecido a prestação de contas de quem utiliza a Lei de Incentivo ao Esporte de MG? Os projetos são analisados a tempo, como prevê a Legislação?
- 9) Como são feitos os monitoramentos para o bom uso da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais e evitar desvios? Quais foram os problemas detectados na forma de monitoramento? Quais são as sugestões para aperfeiçoar o monitoramento?
- 10) Os executores da Lei de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais conseguem fazer a prestação de contas dentro dos prazos previstos, de acordo com a legislação e com a transparência necessária? Quais são os principais problemas encontrados nas prestações de contas?