

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional**  
**Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer**

Brisa de Assis Pereira

**ANÁLISE DO ICMS ESPORTIVO NA DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS E  
NO DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS DE ESPORTE E LAZER EM  
MINAS GERAIS**

Belo Horizonte

2024

Brisa de Assis Pereira

**ANÁLISE DO ICMS ESPORTIVO NA DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS E  
NO DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS DE ESPORTE E LAZER EM  
MINAS GERAIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer, da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora.

Linha de Pesquisa 3: Lazer, Formação e Políticas de Lazer.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Pereira da Silva

Belo Horizonte

2024

P436a Pereira, Brisa de Assis  
2024 Análise do ICMS esportivo na descentralização de recursos e no desenvolvimento das políticas de esporte e lazer em Minas Gerais [recurso eletrônico] / Brisa de Assis Pereira. – 2024.

1 recurso online (217 f. : il.) : pdf.

Orientador: Luciano Pereira da Silva

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional.

Inclui bibliografia.

1. Lazer – Estudo e ensino – Teses. 2. Esportes – Estudo e ensino – Teses. 3. Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços – Minas Gerais – Teses. 4. Políticas públicas – Minas Gerais – Teses. I. Silva, Luciano Pereira da. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional. III. Título.

CDU: 379.8

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Sheila Margareth Teixeira Adão, CRB 6: nº 2106, da Biblioteca da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da UFMG.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
EEFFTO - COLEGIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM LAZER - SECRETARIA  
ATA DA 104ª DEFESA DE TESE DE DOUTORADO  
BRISA DE ASSIS PEREIRA

Às 14:00 horas do dia 22 de novembro de 2024, na sala 2004 da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Universidade Federal de Minas Gerais - EEFFTO/UFMG a Comissão Examinadora de Tese, indicada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer para julgar, em exame final, o trabalho "ANÁLISE DO ICMS ESPORTIVO NA DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS E NO DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS DE ESPORTE E LAZER EM MINAS GERAIS", requisito final para a obtenção do Grau de Doutora em Estudos do Lazer. Abrindo a sessão, o Presidente da Comissão, Prof. Dr. Luciano Pereira da Silva, após dar a conhecer aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra para a candidata, para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos(as) examinadores(as), com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a Comissão se reuniu, sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Foram atribuídas as seguintes indicações:

Membros da Banca Examinadora	Aprovada	Reprovada
Prof. Dr. Luciano Pereira da Silva (Orientador)	X	
Profa. Dra. Aládia Cristina Rodrigues Medina (Prof. Nova Lima)	X	
Profa. Dra. Ana Claudia Porfírio Couto (UFMG)	X	
Prof. Dr. Fernando Henrique Silva Carneiro (IFGO)	X	
Profa. Dra. Geralda Luiza de Miranda (UFMG)	X	

Após as indicações a candidata foi considerada: *aprovada*

O resultado final foi comunicado publicamente, para a candidata pelo Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar o Presidente encerrou a reunião e lavrou o presente ATA que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 22 de novembro de 2024.

Assinatura dos membros da banca examinadora:

*Luciano*  
Prof. Dr. Luciano Pereira da Silva (orientador)

*Aládia*  
Profa. Dra. Aládia Cristina Rodrigues Medina (Prof. Nova Lima)

*Ana Claudia*  
Profa. Dra. Ana Claudia Porfírio Couto (UFMG)

*Fernando Henrique S. Carneiro*  
Prof. Dr. Fernando Henrique Silva Carneiro (IFGO)

*Miranda*  
Profa. Dra. Geralda Luiza de Miranda (UFMG)

## AGRADECIMENTOS

Esta tese não é um ponto de chegada isolado, mas a continuidade de muitos caminhos que começaram muito antes de mim. Carrego nela os sonhos, os esforços e as resistências de quem abriu caminhos e de quem caminhou comigo ao longo desse processo.

Agradeço à Universidade Federal de Minas Gerais e ao Programa de Pós-Graduação em Estudos do Lazer (PPGIEL) pelo espaço público de formação, reflexão crítica e produção de conhecimento, que tornaram possível esta trajetória acadêmica.

À Capes, agradeço pelo apoio financeiro, fundamental para a realização deste doutorado. Estendo este agradecimento às políticas públicas de educação e permanência estudantil que tornaram possível que a filha de trabalhadores assalariados vindos do interior de Minas Gerais chegasse ao doutorado em uma universidade pública como a UFMG.

Ao Professor Luciano, meu orientador, deixo meu agradecimento pela caminhada compartilhada desde a graduação. A confiança nas minhas capacidades, a liberdade para experimentar ideias e o incentivo constante ao trabalho intelectual foram fundamentais para minha formação como pesquisadora. Mesmo diante das minhas inquietações e percursos pouco lineares, você permaneceu ao meu lado, exigindo, apoiando e acreditando. Registro não apenas o reconhecimento acadêmico, mas também a gratidão pelo vínculo construído, que ultrapassa a orientação e se inscreve como referência, amizade e cuidado.

Aos professores e professoras que integraram as bancas de qualificação e defesa — Fernando Henrique Silva Carneiro, Geralda Luíza de Miranda, Ana Cláudia Porfírio Couto e Aládia Cristina Rodrigues Medina — agradeço pela generosidade intelectual, pelas leituras atentas e pelas contribuições que qualificaram este trabalho.

Aos docentes do PPGIEL, agradeço pelo amadurecimento acadêmico proporcionado ao longo do curso, com destaque ao Professor Silvio, que me apresentou ao campo do lazer e marcou de forma decisiva minha formação.

Ao LabEst/UFMG, na figura do aluno Bruno Rodrigues Lopes e sob a orientação da Professora Edna Reis, deixo meu agradecimento pela parceria técnica e pela abertura ao diálogo interdisciplinar, fundamentais para a realização das análises quantitativas desta tese.

Sou grata, ainda, às amizades construídas e mantidas ao longo dessa trajetória, pelo cuidado, pelo afeto, pela presença — mesmo à distância — e pelos espaços de refúgio que tornaram o percurso mais humano, em especial à Natascha, pela caminhada lado a lado.

Agradeço aos meus pais, Edilene e João Ricardo, pelo cuidado amoroso, pela presença constante e pelo estímulo incondicional desde sempre. É na confiança que vocês depositaram em mim que encontrei coragem para seguir, mesmo nos momentos de dúvida e cansaço. Aos meus irmãos, Clarinha e Gandhi, agradeço pela parceria de vida, pelo afeto cotidiano, pela compreensão das ausências e pela certeza de pertencimento que sempre me sustentou.

Ao Juan, meu amigo e companheiro de caminhada, agradeço por estar ao meu lado nos dias fáceis e, sobretudo, nos dias difíceis; pela escuta, pelo apoio, pela paciência e pela construção cotidiana da nossa família. Foi no cuidado diário — no café preparado, nas refeições garantidas, no despertar atento, no zelo com os meus ritmos e limites — que encontrei abrigo e força para atravessar o doutorado. Você foi meu “sul” e sustento, presença que envolve, fortalece e dá sentido ao corre de todos os dias. À Kurama, que chegou como presente e hoje compõe nossa família, e também carrega esse cuidado partilhado transformando a rotina em afeto.

À Brisa da infância, das brincadeiras de rua, das experiências lúdicas e da imaginação livre, que jamais imaginou chegar até aqui, mas que, sem saber, foi o ponto de partida de tudo isso.

Agradeço às pessoas que cruzaram meu caminho na universidade, na pesquisa, na gestão pública e nos espaços de formação e que, de diferentes formas, deixaram marcas importantes na minha trajetória.

Por fim, reconheço que este trabalho é resultado de um esforço coletivo. Ele carrega marcas de noites sem sono, de aprendizados difíceis, de deslocamentos teóricos e metodológicos, mas também de encontros, partilhas e apostas. Divido, portanto, com todas essas pessoas a alegria, o orgulho e o sentido desta tarefa.

*Eu sou a continuação de um sonho (eu sou)  
Da minha mãe, do meu pai, todos que vieram antes de mim  
Eu sou a continuação de um sonho (aham, aham)  
Da minha vó, do meu vô, quem sangrou pra gente poder sorrir  
[...]  
Continuação de quem correu pra gente andar em paz  
Continuação de quem bateu pra gente não apanhar mais  
[...]  
Eu não herdei o trono, eu recuperei o pronto  
Perdi noites e noites de sono  
Entre foices da côrte e sangue derramado de quem veio antes  
E o resultado, tu não quer que eu cante? Eu canto!  
(Continuação de um sonho - BK', JXNV\$)*

## RESUMO

Esta pesquisa analisou a política fiscal de transferência intergovernamental do ICMS Esportivo em Minas Gerais ao longo de seus onze primeiros anos de implementação (2011–2021). O estudo parte da inquietação sobre como municípios, especialmente os de pequeno porte, financiam políticas de esporte e lazer quando esses direitos são constitucionalmente reconhecidos, mas carecem de coordenação nacional robusta, fundo público dedicado e mecanismos estruturantes de redução das desigualdades territoriais. Em um contexto de assimetrias federativas, a municipalização tende a deslocar responsabilidades para entes com menor capacidade fiscal, administrativa e técnica. Sustenta-se como tese central que o ICMS Esportivo, embora inserido em uma arquitetura redistributiva mais ampla (ICMS Solidário), atua predominantemente como um mecanismo indutor competitivo e de baixa potência fiscal, cujo desenho institucional tende a reproduzir desigualdades de capacidade estatal entre municípios. O objetivo geral foi analisar o ICMS Esportivo enquanto política de transferência intergovernamental em Minas Gerais, examinando seu desenho institucional, seus mecanismos de indução e redistribuição e seus efeitos sobre a organização, o financiamento e a materialização das políticas municipais de esporte e lazer. Especificamente, investigou-se a trajetória normativa das políticas estaduais de esporte e lazer, a composição legal e os critérios de pontuação do ICMS Esportivo e sua materialização nos municípios mineiros em articulação com características socioeconômicas e institucionais. Metodologicamente, a pesquisa adotou abordagem quanti-qualitativa, exploratório-descritiva, fundamentada no neoinstitucionalismo da escolha racional, compreendendo instituições como estruturadoras de incentivos e moldadoras das decisões de gestores locais. A investigação se organizou em três eixos: (1) análise das capacidades estatais de Minas Gerais para a agenda de esporte e lazer; (2) exame documental da estrutura normativa do ICMS Esportivo no âmbito do ICMS Solidário; e (3) caracterização da adesão municipal e dos repasses financeiros nos 853 municípios mineiros entre 2011 e 2021, por meio de análises descritivas e inferenciais (correlação de Pearson e regressão linear múltipla), a partir de variáveis como população, gasto público em esporte e lazer, IDH-M, Índice de Gini, PIB *per capita* e Receita Corrente Líquida *per capita*. Os resultados evidenciam cinco achados centrais: (1) esporte e lazer ocupam posição fragilizada no pacto federativo, sobretudo em municípios pequenos, altamente dependentes de transferências intergovernamentais; (2) o ICMS Esportivo apresenta baixa relevância fiscal global, funcionando mais como sinal normativo do que como instrumento capaz de sustentar políticas estruturantes; (3) observa-se uma dinâmica de expansão da adesão combinada à diluição do incentivo: o número de municípios habilitados quadruplicou, enquanto os recursos totais apenas dobraram, reduzindo o retorno médio por município e penalizando entes com menor capacidade institucional; (4) a adesão é generalizada, porém heterogênea, variando entre regiões e portes populacionais. Municípios de médio porte tendem a apresentar maior participação, enquanto municípios pequenos enfrentam déficits técnicos e burocráticos, e municípios grandes tendem a considerar o benefício fiscal marginal frente ao custo administrativo; (5) as análises inferenciais indicam que o ICMS Esportivo não direciona recursos prioritariamente para “quem mais precisa”, mas para quem possui maior capacidade de operar as regras institucionais. Conclui-se que o ICMS Esportivo combina indução institucional com baixo fôlego fiscal, produzindo efeitos contraditórios sobre a democratização do direito ao esporte e ao lazer. Em um federalismo fiscal marcado por assimetrias históricas, a realização de direitos sociais por meio de competição intermunicipal tende a reforçar desigualdades.

Palavras-chave: ICMS esportivo; federalismo fiscal; transferências intergovernamentais; coordenação interfederativa; políticas públicas.



## ABSTRACT

This research analyzed the ICMS Esportivo, an intergovernmental fiscal transfer policy in Minas Gerais, over its first eleven years of implementation (2011–2021). The study stems from a concern about how municipalities—especially small ones—finance sport and leisure policies when these rights are constitutionally recognized but lack robust national coordination, a dedicated public fund, and structural mechanisms to reduce territorial inequalities. In a context of federal asymmetries, municipalization tends to shift responsibilities toward subnational governments with lower fiscal, administrative, and technical capacity. The central thesis advanced here is that the ICMS Esportivo, although embedded in a broader redistributive framework (the ICMS Solidário), operates primarily as a competitive inducement mechanism with low fiscal capacity, whose institutional design tends to reproduce inequalities in municipal state capacity. The general objective was to analyze the ICMS Esportivo as an intergovernmental transfer policy in Minas Gerais, examining its institutional design, its mechanisms of inducement and redistribution, and its effects on the organization, financing, and implementation of municipal sport and leisure policies. Specifically, the research investigated the normative trajectory of state sport and leisure policies, the legal structure and scoring criteria of the ICMS Esportivo, and its materialization across municipalities in relation to socioeconomic and institutional characteristics. Methodologically, the study adopted a mixed-methods, exploratory-descriptive approach grounded in rational choice neo-institutionalism, understanding institutions as structures that shape incentives and influence local policymakers' decisions. The investigation was organized around three analytical axes: (1) assessing Minas Gerais' state capacity in the sport and leisure policy domain; (2) conducting a documentary analysis of the normative framework of the ICMS Esportivo within the ICMS Solidário; and (3) characterizing municipal participation and financial transfers across all 853 municipalities between 2011 and 2021 through descriptive and inferential statistical analyses (Pearson correlation and multiple linear regression), using variables such as population, public spending on sport and leisure, HDI, Gini Index, GDP per capita, and Net Current Revenue per capita. The findings highlight five core results: (1) sport and leisure occupy a fragile position within the federal pact, particularly in small municipalities that are highly dependent on intergovernmental transfers; (2) the ICMS Esportivo displays low overall fiscal relevance, functioning more as a normative signal than as an instrument capable of sustaining structurally robust public policies; (3) participation expanded alongside incentive dilution—the number of eligible municipalities quadrupled while total resources merely doubled, reducing average returns per municipality and disadvantaging governments with weaker institutional capacity; (4) participation is widespread but uneven across regions and population sizes—mid-sized municipalities tend to engage more actively, while small municipalities face technical and bureaucratic constraints, and large municipalities often perceive the marginal fiscal benefit as insufficient relative to administrative costs; and (5) inferential analyses indicate that the ICMS Esportivo does not primarily allocate resources to those “most in need,” but rather to those with greater capacity to comply with institutional rules. The study concludes that the ICMS Esportivo combines institutional inducement with limited fiscal strength, producing contradictory effects on the democratization of access to sport and leisure rights. In a system of fiscal federalism marked by historical asymmetries, the realization of social rights through intermunicipal competition tends to reinforce, rather than mitigate, inequality.

Keywords: ICMS esportivo; fiscal federalism; intergovernmental transfers; interfederative coordination; public policies.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> – Regiões de Planejamento do estado de Minas Gerais.....	67
<b>Figura 2</b> - Organograma Sedese .....	84
<b>Figura 3</b> - Visão panorâmica do Organograma Sedese.....	86
<b>Figura 4</b> - Distribuição do ICMS conforme CF/88 .....	104
<b>Figura 5</b> - Ilustração do valor destinado ao critério Esportes.....	119
<b>Figura 6</b> - Fórmula de Cálculo do Índice de Esportes (IE).....	122
<b>Figura 7</b> - Fluxo cronológico do ICMS Esportivo .....	124
<b>Figura 8</b> - Modalidade por frequência e aprovação de projetos .....	131
<b>Figura 9</b> - Nuvem de palavras dos programas/projetos comprovados de 2012 a 2021 .....	131
<b>Gráfico 1</b> - Conselhos Ativos por ano base .....	115
<b>Gráfico 2</b> - Evolução da taxa de adesão dos municípios mineiros ao ICMS Esportivo (2011–2021).....	141
<b>Quadro 1</b> - Insumos, processos, produtos, resultados e impactos do ICMS Esportivo.....	121
<b>Quadro 2</b> - Variáveis, definições operacionais e fontes da análise quantitativa (2011–2021) .....	139

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Distribuição dos municípios de Minas Gerais por faixa populacional (2022) .....	66
<b>Tabela 2</b> - Distribuição dos municípios de Minas Gerais por Região de Planejamento.....	67
<b>Tabela 3</b> - Distribuição percentual da população municipal por faixa populacional e Região de Planejamento em Minas Gerais .....	68
<b>Tabela 4</b> - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal médio (IDH-M) e Índice de Gini médio por Região de Planejamento em Minas Gerais.....	69
<b>Tabela 5</b> - Distribuição de servidores lotados na Subsecretaria de Esportes (Subesp), por cargo, gênero e remuneração – 2024.....	89
<b>Tabela 6</b> - Formas de execução dos projetos da Subsecretaria de Esportes de Minas Gerais (Subesp) – 2022 .....	94
<b>Tabela 7</b> - Evolução da Arrecadação de ICMS em Minas Gerais e Repasse via ICMS Esportivo (2011-2021) .....	119
<b>Tabela 8</b> - Atividades Esportivas .....	125
<b>Tabela 9</b> - Tabela Faixas de Receita Corrente Líquida (per capita).....	133
<b>Tabela 10</b> - Nota do NA por faixa populacional .....	134
<b>Tabela 11</b> - Evolução do montante total, número de municípios participantes e valor médio por município no ICMS Esportivo (2011–2021) .....	143
<b>Tabela 12</b> - Participação municipal no ICMS Esportivo por região de planejamento (2011–2021): municípios que aderiram ao menos uma vez .....	148
<b>Tabela 13</b> - Evolução anual da adesão ao ICMS Esportivo por região de planejamento (2011–2021).....	149
<b>Tabela 14</b> - Participação municipal no ICMS Esportivo por faixa populacional: aderiram ao menos uma vez (2011–2021).....	151
<b>Tabela 15</b> - Evolução anual da adesão ao ICMS Esportivo por faixa populacional (2011–2021) .....	152
<b>Tabela 16</b> - Valor do critério “esportes” e municípios com maiores repasses anuais (2011–2021) .....	156
<b>Tabela 17</b> - Municípios com participação contínua (2011/2021): transferência média recebida e região de planejamento .....	160
<b>Tabela 18</b> - Perfil socioeconômico e fiscal dos municípios com participação contínua (2011/2021): IDH-M, Gini, transferência média, gasto médio na Função 27 e diferença .....	161
<b>Tabela 19</b> - Municípios que nunca aderiram ao ICMS Esportivo (2011–2021): distribuição regional e indicadores médios (população, IDH-M, Gini e gasto médio na Função 27) .....	162
<b>Tabela 20</b> - Municípios com participação única (1/11): transferência recebida e região de planejamento.....	163
<b>Tabela 21</b> – Municípios com maior desigualdade (Gini) e frequência de participação no ICMS Esportivo (2011-2021).....	164
<b>Tabela 22</b> - Municípios com menor IDH-M e frequência de participação no ICMS Esportivo (2011-2021) .....	166
<b>Tabela 23</b> - Correlação de Pearson entre transferência média recebida e variáveis sociodemográficas .....	167
<b>Tabela 24</b> - Modelo de regressão linear múltipla para explicar a transferência média recebida (variável dependente em log) .....	169

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAAEFFTO	Associação Atlética Acadêmica da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
AMM	Associação Mineira de Municípios
BH	Belo Horizonte
CE/1989	Constituição do Estado de Minas Gerais
CED	Conselho Estadual de Desportos
CF/88	Constituição Federal de 1988
Clear	Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona
CME	Conselho Municipal de Esporte
Cref6	Conselho Regional de Educação Física da 6ª Região
DCE	Diretório Central dos Estudantes
Dfope	Diretoria de Fomento e Pesquisa de Políticas Esportivas
Dfope	Diretoria de Fomento e Pesquisa de Políticas Esportivas
DGI	Divisão de Gestão da Informação
DGLIE	Diretoria de Gestão da Lei de Incentivo ao Esporte
Dide	Diretoria de Incentivo ao Desporto Educacional
DiePR	Diretoria de Incentivo ao Esporte de Participação e Rendimento
Direi	Diretoria de Estatística e Informações
EF	Educação Física
Enap	Escola Nacional de Administração Pública
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
EPD	Esporte para pessoas com deficiência
Estadic	Pesquisa de Informações Básicas Estaduais
ETI	Esporte para a terceira idade
EUA	Estado Unidos da América
EvEx	Evidência Express
F27DL	Função 27 – Desporto e Lazer
Fafich	Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FJP	Fundação João Pinheiro
FPE	Fundos de Participação dos Estados
FPM	Fundos de Participação dos Municípios
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Geppol	Grupos de Estudo e Pesquisa em Políticas Públicas de Esporte e Lazer
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IE	Índice de Esportes
IES	Instituições de Ensino Superior
IGGE-M	Índice de Gestão Pública e Governança no Esporte – Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPIE	Instituto de Pesquisa Inteligência Esportiva

IPTU	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a propriedade de veículos automotores
IR	Imposto de Renda
IREE	Instalação/reforma de equipamento esportivo
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto sobre Propriedade Rural
JEM	Jogos Escolares Municipais
Jemg	Jogos Escolares de Minas Gerais
Jimi	Jogos do Interior de Minas Gerais
LabEst	Laboratório de Estatística da UFMG
Late	<i>Local average treatment effect</i>
LIE	Lei de Incentivo ao Esporte
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MB	Municípios Beneficiados
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
ME	Ministério do Esporte
MG	Minas Gerais
Mrosc	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
Munic	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
N	Nota
NA	Número de Atletas
NM	Número de modalidades
Oemg	Observatório do Esporte de Minas Gerais
Oscs	Organizações da Sociedade Civil
P	Peso da receita corrente líquida <i>per capita</i>
PA	Área Geográfica
PAC	Agricultura Área Cultivada
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCM	Cota Mínima
PE	Educação
Pelc	Programa Esporte e Lazer da Cidade
PET	Programa de Educação Tutorial
PIB	Produto Interno Bruto
PMA	Fator Ambiental
Polis	Grupo de Estudos sobre Políticas Públicas de Esporte e Lazer
PP	População
PP	Outros programas/projetos
PPC	Patrimônio Cultural
PPGIEL	Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer
PS	Saúde
PSE	Programas socioeducacionais
PST	Segundo Tempo Esportivo
QAE	Qualificação de agente esportivo
RCL	Receita Corrente Líquida <i>per capita</i>
RMBH	Regional Metropolitana de Belo Horizonte
RPM	Receita Própria Municipal
SCJ	Suprema Corte de Justiça
Sedese	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEE	Secretaria Especial do Esporte

SEE	Secretaria de Estado de Educação
Seesp	Secretaria de Estado de Esportes de Minas Gerais
SEF	Secretaria Estadual de Fazenda
Setur	Secretaria de Estado de Turismo
Sfie	Superintendência de Fomento e Incentivo ao Esporte
Siconfi	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SPE	Superintendência de Programas Esportivos
Subesp	Subsecretaria de Esporte
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCE	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TDAH	Transtorno do Déficit de Atenção e Hiperatividade
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UnB	Universidade de Brasília
USP	Universidade de São Paulo
VAF	Valor Adicionado Fiscal
XE	Xadrez na escola

## SUMÁRIO

<b>1 APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>16</b>
<b>2 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>23</b>
<b>3 FEDERALISMO E A FUNÇÃO SOCIAL DO ESTADO NO PROVIMENTO E GARANTIA DE DIREITOS</b> .....	<b>39</b>
3.1. Estado moderno e desenvolvimento: fundamentos para a ação estatal .....	40
3.2. Conceitos sobre federalismo e descentralização político-administrativa .....	44
3.3. Coordenação federativa e interdependência governamental nas políticas públicas .....	48
3.4. A evolução do federalismo brasileiro: centralização, descentralização e instrumentos institucionais .....	50
3.5. Federalismo fiscal e fundo público no Brasil: implicações para políticas sociais.....	54
3.6. Transferências fiscais condicionadas e indução de políticas de esporte e lazer: o ICMS Esportivo em Minas Gerais .....	58
<b>4 AS MIL FACES DAS GERAIS: DIMENSÕES SOCIOECONÔMICAS E INSTITUCIONAIS, CAPACIDADE ESTATAL E POLÍTICAS DE ESPORTE E LAZER</b> .....	<b>64</b>
4.1. Condicionantes socioeconômicos e fiscais dos municípios mineiros.....	65
4.2. O (não) lugar do esporte e do lazer na arquitetura institucional mineira.....	72
4.3. Estrutura institucional e <i>status</i> organizacional das políticas de esporte e lazer em Minas Gerais	82
4.4. Capacidades técnico-administrativas e instrumentos de gestão: pessoas, planejamento, transparência e portfólio de ações .....	89
4.5. Capacidades político-relacionais, coordenação intergovernamental e financiamento das políticas de esporte e lazer .....	97
<b>5 O ICMS ESPORTIVO EM MINAS GERAIS: HISTÓRICO, MARCO NORMATIVO E MECANISMOS DE FUNCIONAMENTO</b> .....	<b>102</b>
5.1. Histórico de partilha do ICMS em Minas Gerais: do caráter concentrador à característica distributiva de cunho social.....	104
5.2. Marco normativo e desenho institucional do critério “esportes”.....	111
5.2.1. <i>Conselhos Municipais de Esporte como requisito: indução, contradições e limites</i>	113
5.2.2. <i>Montante financeiro do critério “esportes” e evolução do repasse (2011–2021)</i>	119
5.2.3. <i>Fórmula do Índice de Esportes (IE): variáveis, incentivos e lacunas informacionais</i> .....	122
<b>6 ADESÃO MUNICIPAL AO ICMS ESPORTIVO: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA MINEIRA</b> .....	<b>138</b>
6.1. Evolução da adesão municipal e dinâmica redistributiva do ICMS Esportivo (2011–2021)	140
6.2. Adesão ao ICMS Esportivo por território e escala municipal: regiões de planejamento e porte populacional.....	148
6.2.1. <i>Adesão municipal por região de planejamento</i> .....	148
6.2.2. <i>Adesão municipal por porte populacional</i> .....	151
6.3. Valor do critério “esportes”, concentração dos repasses e desigualdade distributiva ao longo dos anos.....	156
6.4. Correlações e mecanismos prováveis: o que a adesão e os repasses “dizem” sobre capacidade municipal e desenho do ICMS Esportivo .....	158

6.4.1.	<i>Participação x Transferência média: dependência de incentivo ou retorno esperado?</i>	159
6.4.2.	<i>Municípios que nunca participaram: ausência como escolha racional, barreira institucional ou ambas?</i>	162
6.4.3.	<i>Municípios que participaram uma única vez: sinal estatístico de desistência por “baixo retorno”</i>	163
6.4.4.	<i>Participação x Índice de Gini: desigualdade de renda não explica adesão — e isso é um problema para um instrumento redistributivo</i>	164
6.4.5.	<i>Participação x IDH-M: baixa associação e hipótese de “capacidade institucional como variável oculta”</i>	165
6.4.6.	<i>Transferência média x variáveis sociodemográficas: sinais de viés pró-capacidade e o “paradoxo” do IDH-M</i>	166
6.5.	<i>Modelo de regressão linear múltipla: incentivos institucionais, desigualdades territoriais e os limites redistributivos do ICMS Esportivo</i>	168
6.5.1.	<i>Ajustes metodológicos e pressupostos do modelo</i>	169
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>173</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>178</b>
	<b>ANEXO - MACRO REGIÕES DE PLANEJAMENTO ESTADUAL</b>	<b>191</b>
	<b>APÊNDICES</b>	<b>210</b>



## 1 APRESENTAÇÃO

Corroborando as reflexões de Jorge Larrosa Bondía (2002) acerca da centralidade das experiências vividas na construção do saber, reconheço a necessidade de explicitar os percursos que me conduziram ao objeto desta pesquisa e que sustentam, epistemológica e politicamente, a presente tese. Para tanto, não posso começar de outra forma senão, me apresentando. Prazer, me chamo Brisa!

Sou a primogênita de uma família composta por três irmãos: Brisa, Clara e Gandhi. Nossos nomes, escolhidos com forte carga simbólica, remetem, respectivamente, à suavidade, à luz e à paz. No entanto, minha trajetória pessoal nem sempre correspondeu à ideia de leveza associada ao meu nome. Diagnosticada, aos 29 anos, com Transtorno do Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH), reconheço que minha forma de estar no mundo foi, muitas vezes, marcada por intensidade, multiplicidade de interesses e constante movimento. Em outras palavras, sempre fui menos “brisa” e mais uma “tempestade”, um “ventinho forte” ou um “furacãozinho” correndo pela vida.

Eu falo muito, sou ligada no 220v, assumo mil e uma tarefas. O Professor Silvio Ricardo, meu Tutor por dois anos no PET (já falo sobre isso) e, portanto, minha primeira referência do campo do Lazer, por vezes me falava “mulher, tu tem que parar de querer abraçar o mundo!” (*Spoiler*, nunca parei!). Amo o meu nome (obrigada, mamãe!), embora acredite que ele sirva mais para me lembrar que, no fundo, bem lá, no fundo, eu posso ser um pouco mais leve, um pouco mais tranquila e um pouco mais “*suave, como a brisa da manhã, tocando as roseiras do quintal [...]*” (S'Aint Germain, 1995).

Desde a infância, desenvolvi uma relação profunda com o corpo, o brincar, o movimento e a ocupação do espaço público. Cresci em bairros periféricos de Belo Horizonte e vivi períodos no interior de Minas Gerais, experiências que me possibilitaram o acesso a práticas corporais espontâneas, coletivas e territorializadas, como as brincadeiras de rua, o futebol improvisado, o soltar pipa, os carrinhos de rolimã e o uso criativo dos espaços urbanos e vazios. Essas vivências, hoje cada vez mais restritas a determinados grupos sociais, foram fundamentais na constituição de meu repertório cultural, corporal e político.

Desde a infância, desenvolvi uma relação profunda com o corpo, o brincar, o movimento e a ocupação do espaço público. Cresci em bairros periféricos de Belo Horizonte e vivi períodos no interior de Minas Gerais, experiências que me possibilitaram o acesso a práticas corporais espontâneas, coletivas e territorializadas: pouco trânsito, *pra* jogar muita bola descalça e

arrancar o “tampão do dedo”; muito lote vago, com plantação de mamona, que rendiam cenas de uma (quase) terceira guerra mundial; muito morro e mato, *pra* gente “chiar” de papelão ou garrafa pet e descer de carrinho de rolimã; além de pouca fiação, que rendia tardes e tardes soltando pipa. Essas vivências, hoje cada vez mais restritas a determinados grupos sociais, foram fundamentais na constituição de meu repertório cultural, corporal e político. Como exemplo, ainda hoje sou *apaixonada* com o horário de verão, porque, na infância, possibilitava horas a mais brincando na rua de pega-pega, pique esconde, rua de cima contra a rua de baixo *etc.*

Inserida em uma sociedade que historicamente atribui práticas corporais distintas a meninos e meninas — meninos ganham carrinhos, bolas e bicicletas e meninas ganham bonecas, roupas e utensílios de casa, demarcando, nitidamente, os papéis que esperam que performemos ao longo da vida — eu era chamada de “Joãozinho”. Na época, não via problema algum, “afinal, é o nome do meu pai”, dizia. Mas, o que não entendia e que pude vir a compreender, bem mais tarde, é que, desde nova, estavam me dizendo que eu ocupava um lugar que não me pertencia enquanto menina, enquanto mulher.

Sendo, as masculinidades e as feminilidades construções sociais, muitas das minhas experiências foram socialmente interpretadas como inadequadas ao gênero feminino. A naturalização dessas distinções, posteriormente compreendidas à luz dos estudos sobre lazer, gênero e cultura, revelou-se um elemento estruturante das minhas inquietações acadêmicas e profissionais.

Outro componente marcante da minha trajetória foi a vivência familiar com o futebol, especialmente por meio da relação com meu pai e da construção de uma identidade torcedora vinculada ao Cruzeiro Esporte Clube. Sim, “*paixão que vem de berço*”! Uma das minhas primeiras memórias com o futebol foi correr *pra* rua com meu pai *pra* comemorar, sob muitos fogos e gritaria, o título nacional de 2003. A gente não tinha dinheiro para frequentar o estádio, não tinha carro, meus pais com três filhos pequenos, mas lembro de assistir todos os jogos na *tv* antiga de caixote, tomando uma “coquinha” gelada (Coca-Cola lá em casa era em festa ou em jogo do Cruzeiro). Hoje, como sócia torcedora e frequentadora assídua do Mineirão (estádio de futebol que recebe como mandante o Maior de Minas). Sou casada com outro cruzeirense apaixonado e, essa nossa paixão conjunta, fez com que nos mudássemos para um apartamento de número 601 (o rival sabe do que estou falando) e com a vista das janelas voltada para o Gigante da Pampulha. O futebol, para além do espetáculo esportivo, configurou-se como experiência de pertencimento, sociabilidade e produção de sentidos, atravessando dimensões culturais, territoriais e afetivas.

Todo esse emaranhado de retalhos, esse conjunto de experiências — atravessadas pela ocupação do espaço público, pela cultura corporal do movimento, pelo futebol e o torcer, pelos papéis de gênero, pela periferia e as tensões entre os distintos territórios e estratos sociais — permaneceu latente em meu corpo, correram nas minhas veias, marcaram meu dia a dia, mas só veio a ganhar nome, forma e cor, ou seja, adquiriu densidade conceitual e analítica, a partir do ingresso no curso de Educação Física da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Aqui apresento outro fragmento de mim, sou fruto de uma política pública de educação, de uma ruptura no modo vigente de ingresso nas Instituições de Ensino Superior (IES).

Com a ascensão de um governo progressista, de esquerda, em 2003, as políticas de educação foram ganhando força e novas diretrizes foram sendo implementadas. Sob o discurso de eliminar o modelo convencional de avaliação e adotar um sistema nacional, com vistas à melhoria do ensino público nos níveis fundamental e médio, no longo prazo, o Conselho Universitário da UFMG seguiu a trajetória de algumas das principais universidades brasileiras e adotou, pela primeira vez, para ingresso em 2011<sup>1</sup>, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) em substituição à primeira etapa do Vestibular.

Nesse cenário, ingressei em uma das melhores universidades do país. Eu, filha de trabalhadores assalariados que vieram do interior de Minas ganhar a vida na cidade grande e, só aqui, completaram os estudos. Eu, que não vim de nenhuma escola com tradição esportiva — como era comum aos cursos de Educação Física (EF) até aquele momento — pelo contrário, tive passagem por escolas públicas municipais e por uma escola particular, na qual me formei, localizada na região nordeste de Belo Horizonte<sup>2</sup>. Eu, que passei a compor a primeira geração, de ambas as famílias, a ingressar no ensino superior.

Ao alçarem este espaço, esses novos perfis de universitários, realizaram uma conquista pessoal (como no meu caso) mas, sobretudo, representaram uma mudança de paradigma para o curso como um todo. Na visão de alguns, ao adotar uma política universalista, de igualdade de acesso, a EF se viu transitando de uma estrutura mais elitista e com maior foco na esportivização e nas ciências duras, para um viés mais democrático e com maior aproximação com as ciências sociais e humanas. Para ilustrar, nosso querido “Tatá”, Tarcísio Mauro Vago, expressava empolgação ao versar sobre o perfil dos alunos da Licenciatura em EF da UFMG que foi

---

<sup>1</sup> UFMG adotará Enem em substituição à primeira etapa do Vestibular. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/online/arquivos/015361.shtml#:~:text=O%20Conselho%20Universit%C3%A1rio%20decidiu%2C%20nesta,Vestibular%2C%20para%20ingresso%20em%202011>>. Acesso em: ago. 2024.

<sup>2</sup> Além de compor o Sistema S, a escola, por meio de uma parceria com a Prefeitura de Belo Horizonte, contava com um consolidado programa de bolsas de estudo e ofertava lanche gratuito aos alunos, que possibilitou aos meus pais manter, a mim, e aos meus irmãos (um com bolsa integral e outro com bolsa parcial), na instituição.

mudando, ao longo dos anos, até alcançar, em suas palavras, “uma completude de estudantes provenientes do sistema público de educação”. O curso (e a universidade) teve que se reestruturar para receber e dar condições de permanência a esses novos corpos e realidades sociais.

Sobre isso, me recorro de, ainda no primeiro período da graduação, uma professora discursar sobre a importância de “viver a universidade”, não só “passar por ela”, não só “assistir às aulas”, mas conhecer e experimentar a totalidade que este *locus* poderia nos proporcionar. Não à toa se chama *universidade*, existe todo um universo de conhecimentos, pessoas, culturas, gostos, histórias e oportunidades. Tenho o sentimento de que segui esse conselho e vivi a universidade com plenitude, ou melhor, venho vivendo, ao longo desses intensos treze anos de UFMG. Embora realizada, tenho a consciência que essa imersão não se dá de forma igualitária para todos<sup>3</sup>, e acaba compondo um rol de privilégios, que deveriam ser direitos garantidos aos estudantes.

No ambiente universitário destaco, como fundamentais para minha formação pessoal, profissional e cidadã, minha participação como bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)<sup>4</sup> – Educação Física e Lazer, no qual tive a oportunidade de estudar de forma interdisciplinar as questões referentes ao Lazer, à Educação Física, ao Corpo e à Sociedade em suas diferentes dimensões, bem como, pude desenvolver atividades acadêmicas extracurriculares envoltas pela tríade universitária do ensino, da pesquisa e da extensão. Paralelo a esta experiência destaco o envolvimento com o movimento estudantil, no qual atuei como diretora da Associação Atlética Acadêmica da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional (AAEEFFTO/UFMG) e como Gestora de Esportes do Diretório Central dos Estudantes (DCE/UFMG).

Os conhecimentos adquiridos por meio da gestão do esporte universitário, atrelados aos estudos e ações relativas ao Lazer me possibilitaram, para além do aprofundamento nas percepções político-sociais, maiores reflexões acerca da universidade pública e do papel que esta desenvolve na sociedade a qual se insere. Reflexões que me levaram a desenvolver o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)<sup>5</sup> e a Dissertação do Mestrado<sup>6</sup> em uma área que sempre

---

<sup>3</sup> Não é a mesma para a estudante mãe, não é a mesma para quem precisa auxiliar no sustento da casa e da família, não é a mesma para quem depende de quatro transportes públicos por dia.

<sup>4</sup> O PET é um programa do Ministério da Educação desenvolvido por um grupo de estudantes, sob a tutoria de um docente e orienta-se pelo princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

<sup>5</sup> PEREIRA, Brisa de Assis; SILVA, Luciano Pereira da. Políticas de Esporte e Lazer nas Universidades Federais de Minas Gerais: um olhar sobre as associações atléticas acadêmicas. *Licere*, Belo Horizonte, v.22, n.4, dez/2019.

<sup>6</sup> PEREIRA, Brisa de Assis. Políticas culturais de lazer e esporte nas universidades públicas federais de Minas Gerais. *Dissertação* (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional – 2018. 149 f.: il. Orientador: Luciano Pereira da Silva. Financiamento CAPES.

me foi cara: a defesa da Universidade Pública enquanto espaço de produção, apropriação e intercâmbio cultural, voltada para a promoção da emancipação humana e para a superação das injustiças sociais. Mais especificamente, no TCC, estudei as Associações Atléticas e, no mestrado, que realizei pelo Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer (PPGIEL), as instituições universitárias mineiras.

Paralelamente à trajetória acadêmica, atuei profissionalmente na coordenação de projetos sociais, executados via Lei de Incentivo ao Esporte (LIE)<sup>7</sup>, em comunidades e bairros com alto grau de vulnerabilidade social de Belo Horizonte. E, mais recentemente, na gestão pública municipal, como Diretora de Esporte e Lazer da Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Juventude, do município de Contagem (Região Metropolitana de BH) e em instâncias deliberativas estaduais, como representante da sociedade civil no Comitê Deliberativo da LIE<sup>8</sup>.

Essas experiências profissionais aprofundaram minha compreensão sobre as limitações, contradições e potencialidades das políticas públicas de esporte e lazer. Isso me permitiu desenvolver uma visão crítica sobre a necessidade de articulação entre as diferentes esferas governamentais e a sociedade civil para a efetiva implementação dessas políticas. Adicionalmente, essas funções me proporcionaram um entendimento mais aprofundado sobre as dinâmicas de financiamento, a gestão de recursos e a relevância do esporte e do lazer como ferramentas de inclusão social e desenvolvimento comunitário.

Em se tratando de uma política social que não possui objetivos governamentais bem definidos, traduzidos na inexistência de uma Política Nacional de Esporte e de Lazer ou de um Fundo Público da área, é fato dado que as políticas de esporte e lazer foram, em grande medida, municipalizadas. Neste contexto, comecei a indagar sobre as fontes de recursos dos municípios, sobretudo daqueles de pequeno porte, para o desenvolvimento local das políticas de esporte e lazer. Isso suscitou questões importantes para mim acerca da função social do Estado no provimento e garantia de direitos, sobretudo quando falamos de uma estrutura estatal vigente que já inicia retirando mais (por meio de uma taxa regressiva), dos que deveriam ser os beneficiários da política. Ao nível institucional, passei a indagar sobre como esses municípios conseguem financiar e sustentar programas esportivos e de lazer em meio às limitações

---

<sup>7</sup> Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/20824/2013/>>. Acesso em: jul. 2023.

<sup>8</sup> O Comitê Deliberativo da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte é um comitê composto por servidores integrados ao quadro Subsecretaria de Esportes da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Subesp/Sedese) e representantes da sociedade civil, responsáveis por decidir sobre um total ou parcial de projetos de esportes e deliberar sobre o recurso ao indeferimento do projeto esportivo. Disponível em: <<http://incentivo.esportes.mg.gov.br/executores/comite-deliberativo/>>. Acesso em: jul. 2023.

financeiras, e quais estratégias poderiam ser adotadas para otimizar os recursos disponíveis e maximizar o impacto positivo dessas políticas.

Como costuma dizer meu orientador e amigo de longa data, Professor Luciano Pereira, *"somos pesquisadores das políticas públicas em formação"*. Assim, para continuar meus estudos e aproximar minhas experiências acadêmicas da minha atuação cidadã e profissional, me aprofundei nas discussões sobre o federalismo fiscal e o financiamento público, entendendo a importância fundamental do recurso financeiro para dar materialidade às políticas. Foi nesse contexto que emergiu o interesse em investigar o ICMS Esportivo enquanto política de transferência intergovernamental, compreendendo-o como instrumento potencial de indução ao desenvolvimento local e à descentralização de recursos.

Em 2019, já havia defendido o mestrado, mas mantinha vínculo com a universidade participando do Grupo de Estudos sobre Políticas Públicas de Esporte e Lazer (Polis/UFMG), coordenado pelo Prof. Luciano Pereira. Naquela época, tive a oportunidade de colaborar na escrita de um capítulo de livro intitulado *"Orçamento Municipal para as políticas de esporte e lazer: o caso de Belo Horizonte/MG"*<sup>9</sup>. Esta pesquisa coletiva aprofundou ainda mais meus estudos sobre o financiamento das políticas públicas na área, e, em 2020, ingressei no doutorado também pelo Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer (PPGIEL/UFMG), tendo como objeto de estudo o ICMS Esportivo.

Assim como na infância, quando me lançava de *"corpo e alma"* nas brincadeiras de rua, neste trabalho também me entreguei ao desafio com paixão e curiosidade. Cada análise, cada dado e cada teoria integram esse *"esforço"*, essa busca contínua por compreender, construir e desbravar novos caminhos. Nessa empreitada acadêmica, arrastei, mais uma vez, o Luciano para minhas *"mirabolâncias"*. Paulista, prático e metódico, ele se viu imerso no emaranhado de meus devaneios e, muitas vezes, reconheço, na minha baixa capacidade organizacional.

Utilizo o termo *"esforço"* para qualificar o percurso desenvolvido, uma vez que tanto meu orientador quanto eu somos oriundos da formação em Educação Física — área em que ainda é incipiente a tradição de estudos sobre políticas de esporte e lazer ancorados nos referenciais das ciências políticas. A participação das professoras Luciana Assis Costa e Daniete Fernandes Rocha no Grupo de Pesquisa Polis/UFMG foi decisiva para fomentar essa aproximação interdisciplinar, ampliando e qualificando os debates teóricos que sustentam esta investigação.

---

<sup>9</sup> SILVA, L. P.; PEREIRA, B. A.; SARTORI, L. M.; ABADE, N. S. N. Orçamento Municipal para políticas de Esporte e Lazer: o caso de Belo Horizonte/MG. In: Ana Cláudia Porfirio Couto; Luciano Pereira da Silva; Camila Evelin Roque, Glaucete Teixeira Alves. (Orgs.). 1ed. Belo Horizonte: Utopika Editorial, 2019, v. 1, p. 147-168.

Assim, ao longo do doutorado, foi necessário assumir o desafio de uma imersão aprofundada na ciência política. Pude contar com a parceria da minha amiga e também doutoranda Natascha Stephanie Nunes Abade em disciplinas cursadas na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, como: Teoria e Análise de Políticas Públicas, Tópicos Especiais em Teoria e Análise Política e Modus de Ciências Políticas. Essa trajetória formativa fundamentou a decisão de analisar o ICMS Esportivo em Minas Gerais à luz do neoinstitucionalismo da escolha racional.

Reconheço, portanto, que esta tese é fruto do entrelaçamento entre trajetória pessoal, formação acadêmica e atuação profissional. Ao assumir esse percurso como parte constitutiva da pesquisa, alinho-me a uma perspectiva que compreende o conhecimento como um processo situado, relacional e comprometido com a transformação social.

Que as trilhas percorridas e os achados aqui apresentados possam suscitar novas reflexões sobre as políticas de esporte e lazer e sobre a efetivação desses direitos constitucionais. Que a curiosidade e o espírito de aventura guiem sua experiência, assim como guiaram a minha, ou melhor, a nossa. Boa leitura!

## 2 INTRODUÇÃO

Para contextualizar a problemática desta pesquisa, considero essencial compreender alguns elementos conjunturais que servem de alicerce para a formulação da política pública aqui analisada. Parto de dois pontos centrais: o primeiro diz respeito à concepção do esporte e do lazer como direitos sociais constitucionalmente garantidos; o segundo refere-se à compreensão de que a efetivação desses direitos, em um sistema federalista como o brasileiro, depende significativamente da distribuição de recursos entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal).

É de conhecimento que a década de 1980 foi marcada, no Brasil, por um processo de redemocratização que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Conhecida como Constituição Cidadã, a Carta Magna incorporou uma série de direitos sociais que serviram de base para a estruturação de políticas públicas setoriais nas mais diversas áreas do desenvolvimento. Ao conferir status de direito constitucional ao esporte (art. 217 — “É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um”) e ao lazer (art. 6º — “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”), o texto constitucional evidenciou a obrigação do Estado na garantia desses direitos por meio da inclusão social e da democratização do acesso (Menicucci, 2008).

Diniz (2016) argumenta que, além de a Constituição inovar ao reservar um capítulo exclusivo aos direitos sociais, outras facetas desse elemento social estão presentes em diferentes partes do texto constitucional. O autor destaca que a inclusão do esporte no “Título VIII – Da Ordem Social”, no “Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto”, “Seção III – Do Desporto”, reforça a condição de direito social atribuída a ele, compreendendo-o como elemento essencial para a fruição da cidadania. Segundo Menicucci (2006), diferentemente dos direitos civis e políticos que compõem a noção moderna de cidadania (Marshall, 1967)<sup>10</sup>, a viabilização dos direitos sociais exige uma ação ativa do Estado por meio do desenvolvimento de políticas públicas capazes de atender às demandas da sociedade.

Apesar desse reconhecimento constitucional e do avanço conceitual que ele representa, a efetivação dos direitos sociais no Brasil não se dá de forma automática, exigindo arranjos

---

<sup>10</sup> Desde a obra do sociólogo inglês Thomas H. Marshall (1967), a cidadania moderna passou a ser compreendida em três conjuntos de direitos: 1) Direitos civis, relacionados à liberdade individual, direito de ir e vir, de expressão (pensamento e fé) e de propriedade privada; 2) Direitos políticos, relacionado à possibilidade de participação do indivíduo em qualquer instância representativa, em suma, direito de votar e ser votado; e, 3) Direitos sociais, relacionados ao acesso por completo dos cidadãos aos bens e serviços comuns, à herança social.



institucionais, políticos e financeiros que nem sempre se consolidam na prática. Quando se observa a materialização desses direitos no campo do esporte e do lazer, emergem importantes limitações institucionais. Diferentemente de áreas como saúde, educação e assistência social, o esporte e o lazer não contam com princípios, diretrizes, objetivos, mecanismos e regras constitucionais claramente definidos em documentos normativos estratégicos, o que fragiliza a estruturação de políticas públicas contínuas e articuladas.

Após a CF/88, diversas legislações avançaram na compreensão do esporte e do lazer como direitos sociais, muitas delas voltadas à garantia de direitos para grupos prioritários. Entre os exemplos, destacam-se o Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990, art. 59), o Estatuto do Idoso (Brasil, 2003, art. 3º), o Estatuto da Igualdade Racial (Brasil, 2010, art. 4º) e o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001, art. 2º, I; art. 26, VI). No entanto, apesar desses avanços normativos, não foi desenvolvido um arcabouço legal robusto capaz de assegurar a concretização desses direitos, o que resultou, segundo Silva *et al.* (2013), em políticas de esporte e lazer dispersas e fragmentadas em textos infraconstitucionais pouco articulados.

Na ausência de uma política nacional explícita ou articulada, as práticas de esporte e de lazer passaram a ser desenvolvidas a partir de iniciativas autônomas e isoladas, muitas vezes frágeis no contexto dos governos locais (Menicucci, 2008). De forma semelhante, Diniz e Silva (2015) apontam que a falta de um diagnóstico ou de uma política nacional dificulta o consenso entre as esferas de governo quanto à divisão de atribuições e à democratização desses direitos. Na tentativa de enfrentar parte dessas fragilidades institucionais, o governo federal promoveu, no início dos anos 2000, mudanças na estrutura administrativa do setor, com a criação do Ministério do Esporte (ME), em 2003. Pela primeira vez, o esporte conquistava uma pasta ministerial exclusiva, o que gerou grandes expectativas quanto ao avanço das políticas da área.

Entretanto, desde o início, a política esportiva nacional foi atravessada por disputas internas, resultando em uma atuação difusa do governo. Enquanto determinados setores defendiam o esporte como direito social e a construção de um sistema nacional esportivo<sup>11</sup>, outros centralizaram os debates no esporte de alto rendimento, com os megaeventos esportivos pautando a agenda nacional e estreitando o diálogo com confederações e grupos empresariais (Carneiro, 2018).

Ao analisar os marcos regulatórios das políticas públicas de esporte e lazer no período pós-constituente, Abade, Pereira, Silva *et al.* (2021) evidenciam que, embora exista legislação infraconstitucional voltada à área, a maioria dos dispositivos aborda o financiamento sem

---

<sup>11</sup> Nesse sentido vale destaque para a realização das Conferências Nacionais e a implementação do Programa Esporte e Lazer da Cidade (Pelc) e Programa Segundo Tempo (PST).

assegurar dotação orçamentária própria e contínua. A Lei n.º 9.615/1998 (Lei Pelé) permaneceu como principal legislação até junho de 2023, quando foi sancionada, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Lei Geral do Esporte (Lei n.º 14.597/2023)<sup>12</sup>, o que reforça a fragilidade histórica do financiamento dessas políticas.

Esses elementos evidenciam que, para além do reconhecimento normativo e da existência de estruturas administrativas, a consolidação das políticas de esporte e lazer depende de um fator central: o financiamento público. É a partir dessa constatação que se torna necessário aprofundar o debate sobre o papel da distribuição de recursos no interior do pacto federativo brasileiro. A efetivação dos direitos sociais pressupõe a existência de mecanismos capazes de garantir que os entes federativos disponham de meios financeiros compatíveis com suas atribuições no provimento de políticas públicas, princípio central do federalismo fiscal (Oates, 1972; 2011; Musgrave, 1965).

A Constituição de 1988 promoveu importantes mudanças na relação entre os entes federativos, sobretudo no que se refere à descentralização fiscal e à redistribuição de receitas (Freire, 2002). No entanto, a definição das competências não ocorreu de forma proporcional à distribuição dos recursos, o que resultou em dificuldades para estados e municípios no cumprimento de suas novas responsabilidades e ampliou a dependência dos governos locais em relação ao governo federal (Lotta; Vaz, 2015). Nesse contexto, um dos principais desafios do federalismo brasileiro reside no desenho da alocação das competências tributárias e dos sistemas de transferências, de modo a compatibilizar recursos disponíveis e atribuições (Bregman, 2011).

Embora os entes federados possuam autonomia formal, no campo das políticas sociais essa autonomia não se sustenta sem a existência de mecanismos de coordenação central capazes de orientar os governos locais (Arretche, 2004). Nesse processo, os incentivos financeiros configuram-se como instrumentos centrais de indução à adesão e à implementação das políticas públicas (Costa; Silva; Rocha et al., 2021). No campo das políticas de esporte e lazer, essas questões assumem contornos ainda mais sensíveis, uma vez que não basta atribuir autonomia aos entes federativos e reconhecer essas práticas como direitos sociais sem o devido aporte de recursos financeiros. Em um país marcado por profundas desigualdades regionais e municipais, as transferências intergovernamentais são mecanismos capazes de corrigir assimetrias e garantir

---

<sup>12</sup> Esta legislação é um marco importante para o setor esportivo no Brasil, estabelecendo o Sistema Nacional do Esporte e unificando diversas normas relacionadas ao esporte. Disponível em: <[L14597 \(planalto.gov.br\)](http://L14597(planalto.gov.br))>. Acesso em: ago. 2024.

condições mínimas para a provisão de serviços à população (Bregman, 2011; Martins; Faria, 2016).

Os mecanismos de coordenação entre os entes federados, bem como os incentivos financeiros via transferências intergovernamentais, configuram-se, portanto, como chaves interpretativas importantes para entender as prioridades dos governos e os interesses que atravessam o provimento das políticas sociais, especialmente as políticas esportivas e de lazer. Arretche, Vasquez e Gomes (2012), destacam que o governo federal brasileiro controla as principais fontes de recurso e normatiza seu desembolso, criando mecanismos de transferência condicionada e induzindo os governos subnacionais na execução ou implementação das políticas nacionais. Dessa forma, as transferências intergovernamentais passam a ser compreendidas não apenas como instrumentos contábeis, mas como dispositivos capazes de estruturar e induzir políticas públicas nos níveis subnacionais. É nesse enquadramento teórico e institucional que se insere o objeto desta pesquisa.

Esta tese sustenta que a consolidação de políticas públicas efetivas de esporte e lazer depende, de modo decisivo, da existência de mecanismos permanentes, redistributivos e legalmente assegurados de financiamento intergovernamental. Em Minas Gerais, o ICMS Esportivo apresenta-se como um operador central de indução material dessas políticas, ao garantir transferência direta e regular de recursos aos municípios mediante condicionalidades institucionais. Embora inscrito normativamente no campo do esporte, o ICMS Esportivo atua, na prática, como um dos principais estruturadores das políticas locais de lazer, reorganizando o cotidiano cultural municipal. Esse arranjo evidencia, simultaneamente, a potência do financiamento como indutor de políticas públicas e a permanência do lazer em um lugar conceitualmente subalternizado e instrumentalizado no desenho institucional mineiro.

Ancorada no campo das políticas públicas, esta tese se propõe a analisar o ICMS Esportivo, uma política fiscal de transferência intergovernamental implementada exclusivamente pelo estado de Minas Gerais, e seus efeitos na indução de políticas públicas locais de esporte e lazer ao longo dos onze primeiros anos de repasse financeiro, entre 2011 e 2021. O estudo examina de que modo as condicionalidades associadas à transferência de recursos impactam a organização institucional, a capacidade estatal municipal e a produção de resultados nesse campo.

Importante destacar que o ICMS Esportivo constitui uma política pública singular no contexto do federalismo fiscal brasileiro, uma vez que Minas Gerais é o único estado a instituir o esporte e o lazer como critério específico de partilha da cota-parte do imposto destinada aos municípios. Nos demais estados, os critérios adotados concentram-se em áreas como educação,

saúde, meio ambiente, patrimônio cultural ou indicadores econômicos e sociais. Essa singularidade não é tomada apenas como um dado descritivo, mas como condição empírica que permite analisar, em um mesmo arranjo institucional, os efeitos distributivos, a indução de capacidades estatais municipais e as concepções que atravessam o desenvolvimento das políticas locais de esporte e lazer — aspectos aprofundados nos capítulos seguintes, inclusive por meio de análise comparativa das legislações estaduais brasileiras.

Compreender a abrangência dos efeitos dessa norma sobre a gestão pública municipal (expressa, entre outros fatores, na adesão ou não ao instrumento legal) implica desvelar as relações coordenativas estabelecidas entre os diferentes entes subnacionais e sua repercussão na capacidade de formulação, implementação e produção de resultados nas políticas de esporte e lazer.

Para elucidar, o ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação) é um tributo de competência das unidades federativas que visa reforçar a capacidade tributária própria dos estados e municípios, além de criar um mecanismo de devolução tributária (Lima, 2007). Com grande potencial de arrecadação para os estados subnacionais e, conseqüentemente, para os municípios, o ICMS torna-se uma importante fonte de financiamento das políticas públicas municipais (Diniz; Silva, 2016).

Sua partilha é definida nos artigos 158 e 159 da CF/88, que estabelecem que 25% da arrecadação do ICMS do estado deve ser transferida aos municípios. Desse montante, no mínimo, 65% devem ser creditados na proporção do Valor Adicionado Fiscal (VAF)<sup>13</sup> e o restante (35%) conforme o que dispuser em lei estadual (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 108, de 2020). No caso de Minas Gerais, esse mecanismo assume características particulares a partir da criação da Lei n.º 18.030/2009, conhecida como ICMS Solidário, que instituiu dezoito critérios de partilha, entre eles o critério “esportes”, objeto central desta investigação.

Na forma da lei, para aderir à política, os municípios devem comprovar ao governo estadual a existência e o pleno funcionamento de um Conselho Municipal de Esporte (CME) e a realização de programas/projetos esportivos no município, independentemente da entidade organizadora (pública ou privada) e da natureza dos recursos despendidos para sua realização (Minas Gerais, 2009). O ICMS Esportivo corresponde a 0,1% da parcela discricionária do

---

<sup>13</sup> Segundo a Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais, o VAF é um indicador econômico-contábil apurado com base em declarações anuais apresentadas pelas empresas estabelecidas nos respectivos municípios (Secretaria do Estado de Fazenda, 2023).

ICMS (35% devidos aos municípios) e sua distribuição é calculada a partir do Índice de Esportes (IE), que considera indicadores sociais e de participação nas políticas esportivas locais. Apesar da relevância institucional e do potencial indutivo do ICMS Esportivo, trata-se de um dos menores critérios da lei e a produção acadêmica sobre o tema ainda é incipiente.

O levantamento bibliográfico realizado evidencia que são poucas as pesquisas acadêmicas que tratam especificamente do ICMS Esportivo, concentradas, em sua maioria, nos anos iniciais de implementação da política (até, no máximo, 2014) e em recortes temporais limitados. Destaque para apenas uma produção mais recente, datada de 2022.

De forma geral, as pesquisas trataram sobre: 1) o impacto da política na gestão esportiva municipal de 2009 a 2011 (Silva *et al.*, 2013); 2) a análise da distribuição e perfil da prática esportiva no ano de 2012 (Silva, 2014); 3) o papel do tributo no financiamento das políticas de esporte entre os anos de 2011 e 2014 (Diniz; Silva, 2016); e, como capítulo de um livro realizado pela ALMG em parceria com a FJP, intitulado “Avaliação de impacto da Lei do ICMS Solidário: Lei n.º 18.030, de 2009 (Minas Gerais, 2016), 4) a análise da operacionalização do critério Esportes e a distribuição dos recursos que ele proporciona entre os anos de 2011 e 2014 (Martins; Faria, 2016); e 5) a avaliação do impacto do repasse obrigatório do ICMS aos municípios seguindo o critério “esportes”, a partir de indicadores sociais relacionados à saúde mental e abandono escolar. O relatório foi elaborado pela Evidência *Express* (EvEx), uma iniciativa da Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em parceria com a Universidade Federal de Brasília (UnB) (Reis; Galvão; Adamczyk, 2022).

Silva *et al.* (2013), Silva (2014), Diniz e Silva (2016) e Martins e Faria (2016) destacam a relevância do mecanismo na sistematização das atividades esportivas municipais, ajudando no planejamento e avaliação das políticas esportivas e de lazer e qualificando a ação estadual. Para os autores, esse critério influencia administrações municipais a incluir esportes na agenda pública e favorece a participação da sociedade via Conselhos Municipais.

Como limitações da política os autores destacam: falta de clareza nos elementos de pontuação do IE, impactando o valor recebido pelos municípios (Silva, 2013); maior investimento em beneficiários do que na diversificação de modalidades (Silva, 2013); valorização de eventos esportivos de curta duração em detrimento de atividades continuadas (Diniz; Silva, 2016); valorização de modalidades coletivas em detrimento das individuais, reforçando desigualdades de gênero (Martins; Faria, 2016); valorização do esporte de alto rendimento em detrimento do esporte educacional e de lazer (Diniz; Silva, 2016; Martins; Faria, 2016).

Como o IE é o principal instrumento de pontuação e ranqueamento dos municípios no ICMS Esportivo, é crucial analisar suas variáveis e a influência na pontuação, partilha de recursos e política esportiva municipal. A proposta é entender se essas variáveis concentram ou descentralizam os recursos, consoante o objetivo da lei.

Diniz e Silva (2016) destacam, como efeitos da política, que os municípios menores (<15 mil habitantes) se beneficiam mais devido ao valor *per capita* da transferência financeira. Martins e Faria (2016) e ALMG (2016) evidenciam uma tendência à concentração dos recursos do ICMS em poucos municípios desenvolvidos. Ademais, Reis, Galvão e Adamczyk (2022), ao calcular o efeito causal da política, evidenciaram que a cada R\$ 10 mil transferidos ao município, a taxa de “evasão escolar” diminui em 0,9 pontos percentuais, talvez devido ao estímulo ao investimento em ações esportivas nas escolas. Em relação à taxa de “saúde mental” a avaliação dos autores concluiu que não é possível afirmar que exista uma relação causal com o repasse do ICMS Esportivo.

De forma geral, há consenso na literatura de que se trata de um mecanismo que carece de investigações mais aprofundadas, sobretudo no que se refere aos seus efeitos distributivos, à indução da capacidade estatal municipal e à sua contribuição para a redução das desigualdades regionais. E que, embora tenha potencial para aumentar o recurso aos municípios menores para o desenvolvimento de suas políticas públicas, é necessário promover adequações no critério “esportes”.

Essas lacunas evidenciam a necessidade de investigações que analisem a política em recortes temporais mais amplos e a partir de diferentes dimensões analíticas. Diante desse cenário, esta pesquisa foi orientada pelos seguintes questionamentos: *Como a legislação que rege o ICMS Esportivo influencia na pontuação dos municípios e, assim, os habilita (ou não) a receberem o recurso? Como se deu a distribuição dos recursos provenientes do ICMS Esportivo entre os municípios nos primeiros onze anos de funcionamento da política? Quais as características socioeconômicas dos municípios que mais e menos participaram ao longo dos anos? Quais os valores arrecadados por eles via critérios “esporte” e quais os valores investidos por eles nas políticas de esporte e lazer (Função 27)?*

Desta forma, o objetivo geral da tese é analisar o ICMS Esportivo enquanto política fiscal de transferência intergovernamental do estado de Minas Gerais, ao longo de seus onze primeiros anos de implementação (2011–2021), buscando compreender seu desenho institucional, seus mecanismos de indução e redistribuição, e seus efeitos na organização, no financiamento e na materialização das políticas municipais de esporte e lazer, em um contexto marcado por desigualdades socioeconômicas e territoriais.

De forma específica, buscamos: (1) Analisar a trajetória institucional e normativa das políticas de esporte e lazer em Minas Gerais, situando o ICMS Esportivo no interior do arranjo federativo e das concepções que orientam essas políticas; (2) Examinar a proposição, a composição normativa e os critérios de pontuação do ICMS Esportivo, discutindo seus fundamentos no contexto do federalismo fiscal, da desigualdade regional e da indução de capacidades estatais municipais; e (3) Analisar a materialização do ICMS Esportivo nos municípios mineiros, articulando sua distribuição financeira às características socioeconômicas e demográficas locais e às formas de organização das políticas municipais de esporte e lazer.

No âmbito desta pesquisa, o termo materialização é utilizado como categoria analítica para designar a concretização do ICMS Esportivo em arranjos institucionais, organizacionais e financeiros nos municípios. Assim, a materialização da política é analisada a partir da adesão municipal, da constituição de estruturas mínimas, dos fluxos financeiros transferidos, dos padrões distributivos e de seus efeitos sobre a capacidade estatal municipal e sobre a organização das políticas locais de esporte e lazer. Trata-se, portanto, de uma análise da materialidade institucional e financeira da política, e não da avaliação qualitativa das práticas locais.

Com base nas contribuições teórico-metodológicas das ciências políticas, formulamos duas hipóteses centrais que orientam esta investigação. A primeira sugere que a Lei n.º 18.030/2009 apresenta caráter distributivo, beneficiando municípios com menor renda *per capita*. A segunda propõe que municípios com menores capacidades orçamentárias tendem a ser mais dependentes do repasse estadual via ICMS Esportivo, destinando parte significativa desses recursos ao desenvolvimento das políticas de esporte e lazer. De forma complementar, e em um plano analítico mais amplo, trabalhamos com a hipótese interpretativa de que o ICMS Esportivo vem atuando como um instrumento de correção das desigualdades regionais, ao induzir comportamentos institucionais e ampliar as possibilidades de promoção do esporte e do lazer como direitos sociais, especialmente nos municípios com menor capacidade financeira.

Além de preencher lacunas na academia sobre as políticas de transferência intergovernamental, especificamente sobre a coordenação federativa e o incentivo financeiro para o desenvolvimento das políticas de esporte e lazer via ICMS Esportivo, esta pesquisa tem o potencial de fornecer contribuições valiosas para a demarcação desse campo de ação governamental. A análise detalhada das dinâmicas de redistribuição de recursos e dos mecanismos de implementação tornam-se ainda mais relevantes no cenário recente de Reforma

Tributária<sup>14</sup>. Esta pode alterar substancialmente a distribuição de receitas entre os entes federados, impactando diretamente o financiamento de políticas públicas locais. Portanto, compreender como o ICMS Esportivo tem sido utilizado para promover equidade e desenvolvimento social pode servir como um modelo para futuras políticas fiscais.

### Percursos Metodológicos

A presente pesquisa adota uma abordagem quanti-qualitativa, de natureza exploratório-descritiva (Amaral; Gomes, 2005). A combinação de métodos quantitativos e qualitativos permitiu uma análise abrangente das dinâmicas envolvidas no ICMS Esportivo em Minas Gerais, possibilitando tanto a compreensão das estruturas normativas e institucionais que organizam a política quanto a análise empírica de seus efeitos distributivos. Sob as lentes do neoinstitucionalismo da escolha racional, buscamos compreender como as regras formais e as instituições influenciam as decisões dos gestores municipais em relação à adesão à política do ICMS Esportivo.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, a pesquisa foi desenvolvida a partir do levantamento bibliográfico e da pesquisa documental. A análise abrangeu, dentre os 853 municípios do estado de Minas Gerais, aqueles que aderiram à política e receberam recursos via ICMS Esportivo ao longo dos onze primeiros anos de repasse financeiro da Lei n.º 18.030/2009, compreendendo o período de 2011 a 2021. A revisão bibliográfica mais aprofundada sobre a temática estudada teve o papel de auxiliar na exploração e compreensão do objeto de investigação, no sentido de elucidar conceitos e significados associados ao tema (Amaral; Gomes, 2005), bem como acessar as produções acadêmicas mais recentes, isto é, o estado da arte sobre o ICMS Esportivo.

De forma complementar, a pesquisa documental considerou que os documentos constituem objetos ricos de estudo, tanto pelo conteúdo que explicitam quanto pelo que silenciam ou omitem (May, 2004). Essa estratégia metodológica forneceu elementos fundamentais para a análise da política pública, subsidiando as interpretações e compreensões acerca da Lei do ICMS Esportivo e de seus mecanismos de funcionamento.

Para situar a corrente teórico-metodológica adotada nesta pesquisa, faz-se necessário um breve resgate histórico do campo das políticas públicas e do neoinstitucionalismo da escolha racional. As políticas públicas emergem como área do conhecimento nos Estados Unidos,

---

<sup>14</sup> Em andamento no país, a reforma propõe que, a partir de 2029, os benefícios fiscais do ICMS Esportivo comecem a ser reduzidos e, até 2032, a política deixaria de existir. Disponível em: <[https://www.fazenda.mg.gov.br/noticias/2024/2024.07.05\\_incentivo\\_esporte/](https://www.fazenda.mg.gov.br/noticias/2024/2024.07.05_incentivo_esporte/)>. Acesso em: set. 2024.



rompendo com uma tradição europeia que privilegiava a análise da configuração do Estado em detrimento de sua ação concreta (Chechi; Grisa, 2019). Um dos precursores desse campo foi Harold Laswell (1956), que propôs uma análise estruturada do processo político por meio da decomposição da política em fases sucessivas e inter-relacionadas, conhecidas como Modelo Sequencial ou Ciclo da Política Pública (*policy cycle*).

Embora o modelo do ciclo de políticas públicas tenha sido amplamente utilizado como ponto de partida nas análises, o desenvolvimento da área levou à incorporação de novas abordagens teóricas, entre as quais se destacam as institucionalistas (Chechi; Grisa, 2019; Souza, 2006; Frey, 2000). De acordo com Souza (2006), a análise de políticas públicas busca colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação, podendo, quando necessário, propor mudanças no rumo dessas intervenções. Para a autora, a formulação de políticas públicas consiste na tradução dos propósitos governamentais em programas e ações que produzem efeitos na sociedade.

Nesse campo analítico, Chechi e Grisa (2019) ressaltam que as abordagens institucionalistas têm sido amplamente utilizadas, abrangendo diferentes fases das políticas públicas. O grande volume de trabalhos que lidam com instituições em eventos importantes da área evidencia a centralidade dessas abordagens para a compreensão dos processos decisórios, dos arranjos institucionais e dos resultados das políticas.

De forma simplificada, o institucionalismo tradicional concentra-se em compreender como as instituições — entendidas como regras, normas e estruturas — moldam o comportamento dos atores. Parte-se do pressuposto de que as instituições são centrais para entender a política e a sociedade, uma vez que moldam comportamentos, definem interesses e distribuem recursos. Autores como Max Weber e Thorstein Veblen figuram entre os principais expoentes dessa perspectiva. O neoinstitucionalismo da escolha racional, por sua vez, avança nesse debate ao partir da premissa de que os indivíduos são atores racionais que tomam decisões estratégicas visando maximizar seus benefícios, embora essas decisões sejam condicionadas pelas instituições nas quais estão inseridos. Essa vertente enfatiza a interação estratégica entre os atores e as regras do jogo.

Considerada uma das abordagens teóricas mais influentes na ciência política contemporânea, especialmente nos estudos sobre políticas públicas, o institucionalismo parte do princípio de que as instituições afetam o comportamento dos atores sociais (Andrews, 2005). No entanto, apesar dessa orientação teórica geral, o neoinstitucionalismo não constitui um corpo homogêneo, reunindo diferentes argumentos e pressupostos analíticos. Andrews (2005) destaca que, a partir do trabalho clássico de Hall e Taylor (1996; 2003), reconhecem-se pelo menos três

escolas de pensamento no interior do neoinstitucionalismo: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico, todas compartilhando o objetivo de elucidar o papel das instituições na determinação de resultados sociais e políticos (Hall; Taylor, 2003).

Ao sintetizarem os principais aspectos dessas vertentes, Hall e Taylor (2003) explicam que o neoinstitucionalismo da escolha racional emergiu inicialmente para explicar a estabilidade das decisões no Congresso dos Estados Unidos, apesar da diversidade de preferências dos legisladores. Essa abordagem destaca o papel das instituições em estruturar escolhas e informações, reduzir custos de transação e solucionar problemas de ação coletiva. Seus teóricos compreendem que os atores são guiados por cálculos estratégicos e expectativas quanto ao comportamento dos demais, sendo essas interações moldadas pelos arranjos institucionais existentes.

Segundo essa perspectiva, a origem das instituições é explicada a partir dos benefícios que elas oferecem aos atores, ao facilitar a cooperação e a troca. Conforme argumentam Hall e Taylor (2003)<sup>15</sup>, os arranjos institucionais são criados pelos próprios atores com o objetivo de maximizar os ganhos decorrentes da cooperação, sendo os debates internos dessa vertente concentrados na definição das funções desempenhadas pelas instituições e na avaliação de sua eficácia em gerar vantagens aos envolvidos.

Os teóricos dessa abordagem acreditam que os atores são guiados por cálculos estratégicos e expectativas sobre o comportamento dos outros, influenciados pelas instituições. Eles explicam a origem das instituições através dos benefícios que estas oferecem aos atores, facilitando a cooperação e a troca. Além disso, para Hall e Taylor (2003), os teóricos do neoinstitucionalismo da escolha racional explicam a origem das instituições destacando a criação de arranjos institucionais pelos atores para maximizar os benefícios da cooperação. Assim, os debates internos focam na definição das funções desempenhadas pelas instituições e na sua eficácia em fornecer vantagens aos atores envolvidos (Hall; Taylor, 2003).

Autores como Douglass C. North (1990; 1991) e Elinor Ostrom (1997; 2007), referências centrais no campo das políticas públicas, compreendem as instituições como um conjunto de regras formais e informais que afetam o comportamento dos atores sociais, sendo estabelecidas para resolver dilemas de ação coletiva. Nessa perspectiva, as regras formais atuam

---

<sup>15</sup> Peter A. Hall é professor de Ciência Política e pesquisador do *Center for European Studies* da *Harvard University*. E Rosemary C. Taylor é professora de Sociologia e de Saúde Pública na *Tufts University* e pesquisadora associada no mesmo Centro em *Harvard*.

como mecanismos de indução do comportamento dos atores na direção desejada pelos tomadores de decisão, por meio da criação de incentivos positivos e/ou negativos.

É a partir desse enquadramento teórico que se insere a presente pesquisa. Buscamos compreender como os critérios de distribuição de 0,1% da arrecadação do ICMS Esportivo, enquanto regras formais, podem induzir os atores, no caso os governos municipais, a constituírem uma estrutura organizacional mínima necessária ao desenvolvimento das políticas locais de esporte e lazer. Antes de adentrar especificamente na análise das regras formais que regulamentam o ICMS Esportivo, realizada como primeira etapa da pesquisa no Capítulo 3, mobilizamos o conceito de capacidade estatal, conforme proposto por Souza (2016), com o objetivo de compreender a estrutura burocrática disponível no estado de Minas Gerais para traçar objetivos, formular e implementar políticas de esporte e lazer.

Segundo Gomide e Pires (2014), a capacidade estatal pode ser compreendida a partir de dois componentes principais: o técnico-administrativo e o político-relacional. Essa perspectiva analítica permite uma visão ampliada de como os Estados estruturam e utilizam seus recursos para implementar políticas públicas e alcançar metas sociais. O componente técnico-administrativo refere-se à competência dos órgãos governamentais em planejar, executar e monitorar políticas públicas, enquanto o componente político-relacional diz respeito à capacidade do Estado de negociar interesses, construir consensos e gerenciar conflitos.

Consideramos, portanto, relevante descrever a estrutura do órgão responsável pela formulação e coordenação da política do ICMS Esportivo. Para isso, analisamos a estrutura burocrática do estado de Minas Gerais, com destaque para a organização do Poder Executivo, o quadro de servidores e o orçamento da pasta, dimensões fundamentais para compreender a capacidade instalada do governo estadual para responder pelas políticas de esporte e lazer (Costa *et al.*, 2024). As fontes documentais dessa etapa incluíram a Constituição Estadual (1989), a Lei Estadual n.º 15.457/2005 (extinta Política Estadual de Desporto), a Lei Estadual n.º 24.313/2023, que estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo, e o Decreto n.º 48.660/2023, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese) e da Subsecretaria de Esporte (Subesp).

Essa etapa da análise se justifica pelo fato de o ICMS Esportivo configurar-se como uma política de coordenação interfederativa, iniciada na esfera federal, mas cujas regras e critérios de participação são elaborados no âmbito estadual, induzindo o desenvolvimento municipal das políticas de esporte e lazer. Ao investigar a estrutura burocrática e organizacional do estado, foi possível observar como os recursos são administrados, quais mecanismos de controle e avaliação são mobilizados e como as políticas são planejadas e executadas.

Na segunda etapa da pesquisa, desenvolvida no Capítulo 4, o foco recaiu sobre a análise da estrutura normativa-organizacional que regulamenta a cota-parte do ICMS destinada aos municípios de Minas Gerais. Realizou-se uma análise documental abrangente dos dispositivos que regem o funcionamento do critério “esportes”, incluindo a Lei Estadual n.º 13.803/2000 (Lei Robin Hood), a Lei Estadual n.º 18.030/2009 (Lei do ICMS Solidário), o Decreto n.º 45.393/2010, a Resolução Sedese n.º 66/2021, a Cartilha ICMS Esportivo (2020) e o Guia para criação e gestão de Conselhos Municipais de Esporte (CME). Adicionalmente, foram analisadas as legislações que regem a parcela do ICMS destinada aos municípios nos 27 estados brasileiros, com o objetivo de compreender e comparar os critérios de distribuição adotados nacionalmente.

Por meio das leis, manuais, cartilhas informativas e sites oficiais, foi possível compreender as concepções que embasam os critérios condicionantes à participação dos municípios, bem como problematizar os indicadores que compõem a política e pontuam os participantes para o repasse mensal dos recursos. No conjunto, essa etapa permitiu identificar e comparar diferentes abordagens adotadas pelos estados e avaliar criticamente os critérios estabelecidos no âmbito do ICMS Esportivo em Minas Gerais.

Na terceira e última etapa da pesquisa, desenvolvida no Capítulo 5, buscamos analisar e caracterizar os municípios que participaram da Lei do ICMS Esportivo ao longo do recorte temporal de 2011 a 2021, problematizando em que medida determinadas características municipais se relacionam com uma maior adesão à política. Buscou-se, ainda, compreender se houve evolução na participação desses municípios em termos de valores recebidos, tanto *per capita* quanto em valores absolutos, de modo a discutir o alcance do critério “esportes” na complementação dos orçamentos municipais destinados às políticas de esporte e lazer.

Para tanto, foram coletados dados referentes aos 853 municípios do estado de Minas Gerais, permitindo identificar a indução do ICMS Esportivo nas diferentes localidades e traçar um panorama dos resultados da lei no estado. As principais bases de coleta incluíram o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o site da Lei *Robin Hood* gerenciado pela Fundação João Pinheiro (FJP), o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), o site do Tesouro Nacional, bem como o site da Sedese e da Subesp, em especial a Plataforma de Monitoramento da Subesp<sup>16</sup>.

A Plataforma de Monitoramento da Subesp disponibiliza nove painéis para o acompanhamento dos programas e ações desenvolvidos pela pasta, além de dados gerais sobre

---

<sup>16</sup> Plataforma de Monitoramento da Subesp. Disponível em: <<https://bit.ly/3r2Xo6d>>. Acesso em: ago. 2024.

a situação do esporte no estado. Um desses painéis apresenta, especificamente, informações sobre a participação dos municípios no ICMS Esportivo entre 2009 e 2018, contribuindo para a organização de dados anteriormente fragmentados. Considerando que a plataforma não abrangia integralmente o recorte temporal da pesquisa, solicitamos à Subesp a disponibilização de dados complementares.

A fonte documental dessa fase contemplou como dados primários os Relatórios dos Indicadores Definitivos do ICMS Solidário – Critério Esportes, os Consolidados do repasse dos valores de ICMS e IPI/Exportação aos municípios – Critério Esportes e os Relatórios de Despesa por Função 27 – Desporto e Lazer (F27DL), além de fontes secundárias relativas às variáveis sociodemográficas dos municípios, como IDH-M, população e Índice de Gini. Os Relatórios de Indicadores Definitivos foram disponibilizados anualmente no site da Sedese e forneceram informações detalhadas sobre os municípios pontuantes, incluindo notas, ranqueamento estadual, valores percentuais de repasse, memória de cálculo do Índice de Esportes, atividades desenvolvidas, modalidades oferecidas e número de participantes. Apesar do nível de detalhamento, observou-se a ausência de informações referentes à instituição proponente das ações, bem como ao gênero e à faixa etária dos beneficiários.

Os Consolidados do repasse dos valores de ICMS e IPI/Exportação indicaram os valores da cota-parte do ICMS Esportivo destinados aos municípios, com planilhas financeiras disponibilizadas anualmente no site da Lei Robin Hood, abrangendo o período de 2013 a 2021. Já os Relatórios de Despesa por Função 27 – Desporto e Lazer, obtidos via Siconfi, possibilitaram identificar as despesas anuais empenhadas pelos municípios com esporte e lazer. Considerando que não há obrigatoriedade legal de reinvestimento dos recursos provenientes desse tributo no setor, procedeu-se à comparação entre os valores empenhados nas políticas locais e os percentuais recebidos via ICMS Esportivo.

Optou-se pela utilização das despesas empenhadas na Função 27 por representarem o momento em que o ente municipal assume formalmente a obrigação de gasto, refletindo de maneira mais fiel a decisão política e orçamentária do gestor público. As despesas liquidadas, por sua vez, estão sujeitas a defasagens temporais, contingenciamentos, restos a pagar e atrasos administrativos, o que pode distorcer a comparação anual e a análise longitudinal entre municípios. Assim, o uso das despesas empenhadas permite maior padronização, comparabilidade e consistência analítica na avaliação do esforço municipal em políticas de esporte e lazer a partir dos dados do Siconfi.

Além das fontes documentais, buscamos aproximação com a Subesp por meio de canais de comunicação institucionais e espaços de interlocução, como o Grupo do ICMS no Telegram,

além da participação em encontros, capacitações e eventos relacionados à política, entre os quais se destacam o Seminário de Lançamento do Balanço do ICMS Esportivo e da Cartilha do Índice de Gestão Pública e Governança no Esporte – Municipal (IGGE-M), o Fórum de Temáticas Esportivas – Regional Metropolitana – Forte e a Celebração dos 15 anos do ICMS Esportivo de Minas Gerais.

Consideramos oportuno registrar o reconhecimento à postura do estado de Minas Gerais no que se refere à disponibilização acessível e transparente dos dados públicos. Essa prática não apenas facilita a pesquisa acadêmica, como fortalece a transparência, a participação cidadã e a governança pública. Destaca-se, nesse sentido, a parceria com a Diretoria de Fomento e Pesquisa de Políticas Esportivas (Dfope), representada por sua equipe técnica, tanto no Núcleo de Gestão do ICMS Esportivo quanto no Observatório do Esporte.

A análise qualitativa concentrou-se na estrutura administrativa dos municípios que mais receberam recursos, examinando os procedimentos e as capacidades técnico-administrativas e político-relacionais que permitiram a maximização dos benefícios do ICMS Esportivo. Para a análise desse conjunto de dados, foram empregados os pressupostos da análise de conteúdo, que, segundo Laville e Dionne (1999), consiste em desmontar a estrutura e os elementos do conteúdo para esclarecer suas características e extrair significações.

No que se refere à análise quantitativa, os dados foram tratados estatisticamente por meio de parceria com o Laboratório de Estatística da UFMG (LabEst)<sup>17</sup>, com o objetivo de analisar a distribuição dos recursos pelas diferentes regiões do estado e desenvolver um modelo de regressão linear múltipla para mensurar a influência das variáveis no recebimento do recurso pelos municípios. As análises estatísticas descritivas foram realizadas no Excel, enquanto o modelo de regressão foi estimado no *software* R, sendo os métodos detalhados em capítulo específico.

As variáveis selecionadas para compor a análise quantitativa incluíram população, organizada em *clusters* por faixa populacional<sup>18</sup> e macro Regiões de Planejamento estadual<sup>19</sup>; montante anual recebido via ICMS Esportivo, em valores corrigidos pelo Índice Geral de Preços

---

<sup>17</sup> Na figura do aluno de Bacharelado em Estatística, Bruno Rodrigues Lopes, e orientação da Professora Dra. Edna Reis. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Estatística, da Universidade Federal da Minas Gerais, como requisito para a conclusão do curso de Bacharelado em Estatística, intitulado “Análise dos dados da dissertação ‘Análise do ICMS Esportivo na descentralização de recursos e no desenvolvimento das políticas de esporte e lazer em Minas Gerais’”.

<sup>18</sup> Seguindo parâmetros estabelecidos pela Sedese, a saber: até 5.000 hab.; entre 5.001 e 25.000; entre 25.001 e 50.000; entre 50.001 e 100.000; entre 100.001 e 500.000; e acima de 500.001 hab.

<sup>19</sup> Está em vigor a divisão estabelecida pela antiga Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral (Seplan), hoje Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag), que contempla dez regiões: Alto Paranaíba; Central; Centro-Oeste de Minas; Jequitinhonha/Mucuri; Mata; Noroeste de Minas; Norte de Minas; Rio Doce; Sul de Minas; e Triângulo Mineiro. Disponível em: <<https://www.mg.gov.br/pagina/geografia>>. Acesso em: jun. 2024.

(IGP-DI), referente a dezembro de 2023; gastos municipais na Função 27 – Desporto e Lazer; IDH-M; Índice de Gini; e Receita Corrente Líquida *per capita*. Essa etapa permitiu problematizar a relação entre características municipais e adesão à política, compreender o perfil dos municípios participantes ao longo do tempo, verificar a evolução dos valores recebidos e identificar possíveis correlações entre variáveis socioeconômicas e os recursos transferidos.

No conjunto, as informações coletadas possibilitaram compreender como as regras e incentivos definidos na esfera estadual influenciaram as ações dos gestores municipais, promovendo ou restringindo o desenvolvimento local das políticas de esporte e lazer. A interpretação dos resultados quanti-qualitativos permitiu a construção de três eixos temáticos analíticos: a estrutura organizacional do estado de Minas Gerais para a execução das políticas de esporte e lazer; a formulação da Lei n.º 18.030/2009 e do critério “esportes”; e a adesão dos municípios à política, suas características socioeconômicas e a estrutura organizacional mínima comprovada.

Para fins metodológicos, a tese foi organizada em quatro capítulos. Após a introdução ao objeto de investigação e ao percurso metodológico, o capítulo um apresenta a discussão teórica sobre a função social do Estado, federalismo, federalismo fiscal, descentralização e coordenação federativa. O capítulo dois caracteriza o estado de Minas Gerais e sua estrutura burocrática, enquanto o capítulo três aborda a estrutura normativa-organizacional do ICMS. O capítulo quatro analisa a participação municipal e as transferências financeiras, e por fim, apresentamos as Considerações Finais. No conjunto buscamos apresentar uma compreensão mais ampla e detalhada dos impactos das políticas esportivas em Minas Gerais e dos mecanismos institucionais que moldam sua implementação, além de abrir caminhos para futuras investigações nessa interseção entre esporte, lazer e financiamento de políticas públicas.

### **3 FEDERALISMO E A FUNÇÃO SOCIAL DO ESTADO NO PROVIMENTO E GARANTIA DE DIREITOS**

Afinal, a federação brasileira é centralizada ou descentralizada? Embora inspirada no modelo norte-americano, teria a centralização imperial afetado definitivamente a forma do Estado no Brasil? Ou a República Velha teria tido efeitos de longo prazo, consolidando o poder das elites estaduais nas decisões nacionais? O arranjo institucional que emergiu da Constituição de 1988 concentrou autoridade no governo central ou criou um sistema altamente consociativo que dispersa a autoridade e gera problemas de governabilidade? (Arreteche, 2005).

Torna-se fundamental, ao pensar sobre federalismo, democracia e a função social do Estado no provimento e garantia de direitos, indagar como esse Estado se formou, a quais interesses ele responde e a quais sujeitos assegura direitos, na prática. Tal indagação ganha centralidade quando se considera que o cerne deste trabalho é a investigação de uma política de transferência intergovernamental que tem como um de seus objetivos a redistribuição de renda e a redução das desigualdades regionais por meio de critérios de participação.

Os temas abordados neste capítulo possuem, portanto, como pano de fundo, um debate mais amplo sobre o papel do Estado na redistribuição da riqueza, isto é, sobre sua função social no provimento e na garantia de direitos constitucionais. Trata-se de compreender como, em um arranjo federativo complexo, o Estado atua, ou deixa de atuar, como agente redistributivo, mediando desigualdades historicamente produzidas.

Vivemos em um modelo de Estado federativo cuja trajetória histórica teve início em 15 de novembro de 1889, com a Proclamação da República. Para além de seu significado simbólico e político, a literatura especializada destaca a democracia como condição necessária para a vigência efetiva do federalismo (Soares; Machado, 2018). Para Lijphart (2008, p. 26), a democracia significa, em seu sentido principal, que “todos aqueles afetados por uma decisão deveriam ter a oportunidade de participar na sua elaboração, diretamente ou por meio de representantes escolhidos”, e, em sentido secundário, que “a vontade da maioria deve prevalecer”.

Nesse contexto, a capacidade do Estado de extrair recursos da sociedade e de utilizá-los de forma relativamente autônoma constitui uma dimensão central para compreender sua atuação. Midgal (1988) argumenta que essa capacidade define a possibilidade de os Estados nacionais formularem e implementarem políticas públicas de maneira independente de interesses privados, condição fundamental para que se façam obedecer e produzam efeitos redistributivos.



Partindo do pressuposto de que uma das atribuições do Estado é arrecadar impostos para custear suas despesas administrativas e retornar esses recursos à sociedade na forma de serviços básicos, e considerando que o sistema tributário brasileiro concentra cerca de 50% de sua arrecadação no consumo de bens e serviços — incidindo proporcionalmente mais sobre a renda das famílias mais pobres (Pochmann, 2008) —, impõe-se a seguinte questão: como pensar uma lógica de redistribuição se a própria estrutura de arrecadação se inicia retirando mais justamente daqueles que deveriam ser os principais beneficiários das políticas públicas<sup>20</sup>?

É nesse enquadramento teórico e institucional que se insere o objeto desta pesquisa. Ao investigar uma política de transferência intergovernamental, busca-se compreender como mecanismos fiscais podem atuar como instrumentos de indução estatal, estruturando capacidades, condicionando comportamentos e promovendo, ou limitando, o desenvolvimento de políticas públicas nos níveis subnacionais.

Com este capítulo teórico, buscamos situar o ICMS Esportivo no interior do sistema federativo brasileiro de transferências fiscais, debatendo a função social do Estado no provimento de bens e serviços à população e resgatando conceitos centrais sobre federalismo, coordenação federativa e federalismo fiscal, com foco na trajetória histórica brasileira. Para tanto, o capítulo está organizado em seis seções: (3.1) Estado moderno e noções de desenvolvimento; (3.2) Conceitos sobre federalismo e descentralização do poder; (3.3) Coordenação federativa e interdependência governamental nas políticas públicas; (3.4) A evolução do federalismo no Brasil: ciclos de centralização e descentralização; (3.5) Federalismo fiscal e fundo público no Brasil: implicações para políticas sociais; e (3.6) Transferências fiscais e o ICMS Esportivo: uma análise no contexto mineiro.

### 3.1. Estado moderno e desenvolvimento: fundamentos para a ação estatal

A formação dos primeiros Estados, enquanto forma de ordenamento político e organização das sociedades, não é um fenômeno recente. No entanto, a compreensão de sua constituição histórica é fundamental para o entendimento do mundo contemporâneo e das relações de poder que o estruturam.

Segundo Norberto Bobbio (2017), o Estado moderno caracteriza-se pela centralização do poder político e pela constituição de um governo diferenciado da sociedade civil. Para o autor, sua emergência está associada à crise do feudalismo e à necessidade de um novo sistema

---

<sup>20</sup> Analisando a base de incidência da tributação, tem-se que o Brasil tributa mais bens e serviços consumidos, 17,9% contra 11,5% da média Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e menos renda, lucros e ganhos de capital, 6,1% contra 11,7% da OCDE (Soares; Machado, 2018).

de produção e organização social, que culminou na ascensão da burguesia e no desenvolvimento do capitalismo mercantil.

A partir da teoria marxista do Estado, Carneiro (2018) argumenta que a burguesia passou a defender o fim das intervenções econômicas dos Estados absolutistas como condição para o livre desenvolvimento da produção capitalista. Essa defesa estava associada à noção de indivíduos “livres”, livres, entretanto, para vender sua força de trabalho no mercado. Segundo o autor, esse processo ocorreu por meio das expropriações, pelas quais grande parte da humanidade passou a depender do mercado para garantir sua reprodução material, transformando antigos servos em trabalhadores assalariados.

Nesse contexto, o poder político foi progressivamente centralizado, substituindo a figura dos senhores feudais pelo monarca absolutista. Autores como Jean Bodin, Thomas Hobbes, Nicolau Maquiavel e Bossuet identificam o absolutismo monárquico como a primeira forma histórica do Estado moderno. Esse período foi marcado pela centralização do poder soberano, pela constituição de exércitos nacionais, pela consolidação de sistemas jurídicos próprios e pela sistematização da cobrança de impostos, elementos que proporcionaram relativa estabilidade política e comercial, favorecendo a expansão do capitalismo.

Entretanto, a concentração de poder nas mãos da monarquia passou a ser contestada por outros setores sociais, especialmente pela burguesia. À medida que essa classe consolidava seu poder econômico, intensificaram-se as críticas ao absolutismo e aos privilégios da nobreza. Autores como John Locke e Montesquieu passaram a defender limites ao poder soberano, a separação dos poderes e uma maior participação política, influenciando as revoluções liberais que reivindicavam a submissão do poder monárquico ao parlamento (Bobbio, 2017).

Nesse cenário, o liberalismo afirmou-se como doutrina político-econômica dominante. Locke, considerado um dos principais formuladores do pensamento liberal, atribuía ao Estado a função de garantir três direitos fundamentais: vida, liberdade e propriedade. A ideologia liberal fundamentava-se nos princípios do Estado mínimo, dos direitos individuais, da igualdade formal perante a lei, da proteção à propriedade privada e do livre comércio. Impulsionado pelo Iluminismo, o liberalismo difundiu-se pela Europa, consolidando o mercado como principal regulador da vida social e dando origem ao Estado liberal burguês.

Esse modelo de Estado prevaleceu nas sociedades ocidentais até o início do século XX. Contudo, as Guerras Mundiais e a crise econômica de 1929 abalaram profundamente as estruturas político-econômicas vigentes. Diante da instabilidade econômica e do agravamento das desigualdades sociais, emergiram duas correntes teóricas centrais para a reconfiguração do

papel do Estado: o pensamento keynesiano, formulado por John Maynard Keynes em 1936, e o modelo de Estado de Bem-Estar Social, associado às formulações de Gunnar Myrdal.

Ambas as perspectivas defendiam um Estado mais ativo na promoção do bem-estar econômico, político e social. Diferentemente do liberalismo clássico, essas abordagens atribuíam ao Estado um papel central na regulação da economia, na garantia de direitos sociais e na redução das desigualdades, contribuindo para a construção de um capitalismo mais estável e inclusivo.

Conforme Oliveira (2020), no período pós-guerra até o final da década de 1970, os países capitalistas centrais adotaram políticas de intervenção estatal direta na economia e na provisão de serviços sociais, consolidando o modelo do welfare state. Esse período foi marcado pela expansão das sociedades industrializadas, por novas formas de organização do trabalho e pela ampla aceitação das ideias keynesianas como alternativa ao esgotamento do liberalismo clássico.

Esping-Andersen (1991) sustenta que o Estado de Bem-Estar Social tornou-se um componente estrutural do capitalismo contemporâneo, representando um esforço de reconstrução econômica, política e moral das sociedades industriais, ao abandonar a “ortodoxia do mercado” em favor de princípios como justiça social, solidariedade e universalismo. Para Marshall (1967), seus fundamentos residem no reconhecimento da igualdade intrínseca entre os indivíduos e na participação socialmente compartilhada da riqueza produzida.

A partir da década de 1970, contudo, a crise econômica internacional provocou uma inflexão nesse modelo. Estudos sobre economia política apontam que essa crise afetou de forma significativa os países capitalistas, especialmente na América Latina, resultando em profundas reformulações das políticas econômicas (Baruco; Carcanholo, 2006). Diferentemente da crise de 1929, cuja resposta foi a ampliação da intervenção estatal, a crise dos anos 1970 passou a associar o Estado aos desequilíbrios econômicos e ao aumento da pobreza, abrindo espaço para a crítica às abordagens keynesianas.

Nesse contexto, economistas norte-americanos formularam um conjunto de medidas liberalizantes conhecidas como Consenso de Washington (Bresser-Pereira, 1991). Entre suas diretrizes estavam a abertura comercial, a privatização de empresas estatais, a redução dos gastos públicos, a flexibilização das relações de trabalho e reformas fiscais profundas. Nos anos 1990, países como o Brasil, especialmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, adotaram essas medidas, parcial ou integralmente, sob influência de organismos internacionais como o FMI, marcando a transição para o neoliberalismo.

Dagnino (2004) analisa os impactos do neoliberalismo nas sociedades latino-americanas, destacando suas implicações para a democracia e a cidadania no Brasil. A autora identifica uma “confluência perversa” entre um projeto democrático-participativo e um projeto neoliberal, que redefine o papel do Estado e desloca a responsabilidade pela implementação de políticas públicas para a sociedade civil.

Segundo a autora, o neoliberalismo promove um esvaziamento das ações estatais e um deslocamento do sentido da cidadania, transformando direitos em responsabilidades individuais. Nesse cenário, o mercado passa a ocupar o lugar de instância reguladora da vida social, convertendo o cidadão em consumidor e reduzindo a política e a democracia a concepções minimalistas, centradas na gestão da pobreza e na assistência aos grupos marginalizados (Dagnino, 2004).

Rueschemeyer e Evans (1995), por sua vez, defendem que a intervenção estatal é condição necessária para a sustentação da acumulação capitalista e para a promoção do desenvolvimento. Contudo, os autores ressaltam que não basta afirmar a necessidade da intervenção: é fundamental compreender as condições institucionais e sociais que tornam essa intervenção eficaz. Assim, o debate deve considerar tanto a estrutura do Estado quanto sua relação com as classes sociais.

Como afirmam os autores, “as variações na estrutura do Estado e sua relação com a estrutura de classes podem inibir ou ampliar a capacidade de intervenção estatal” (Rueschemeyer; Evans, 1995, p. 50). A eficácia do Estado como agente de transformação econômica depende de um aparato burocrático desenvolvido, nos termos weberianos, e de uma autonomia relativa frente às classes dominantes, que lhe permita formular e implementar objetivos coletivos.

Dessa forma, observa-se que, ao longo do desenvolvimento do capitalismo, o Estado moderno é constantemente convocado a responder a diferentes concepções de desenvolvimento econômico e social, ora assumindo um papel central, ora sendo esvaziado em favor do mercado (Alcântara, 2022). Compreender a distribuição do poder político e os arranjos institucionais que estruturam essas respostas torna-se, portanto, fundamental para analisar a capacidade estatal de garantir o contrato social e prover políticas públicas. É a partir desse debate que se introduz, na próxima seção, a discussão sobre a organização política do federalismo, com especial atenção às decisões fiscais e tributárias no contexto do federalismo brasileiro.

### 3.2. Conceitos sobre federalismo e descentralização político-administrativa

Soares e Machado (2018) argumentam que, embora a definição do federalismo a partir de sua adoção constitucional seja relativamente consensual na literatura, é necessário superar uma leitura meramente formalista dessa forma de Estado, sem desconsiderar a centralidade do pacto constitucional na conformação das federações. Para os autores, a divisão territorial do poder entre diferentes níveis de governo resulta de uma combinação complexa de atributos institucionais, que não pode ser reduzida apenas ao texto constitucional.

Segundo Soares (2013), o federalismo constitui uma forma de organização do poder político caracterizada pela dupla autonomia territorial, na qual coexistem um governo central e governos subnacionais dotados de competências próprias, distintas e, em alguns casos, concorrentes. Essa estrutura diferencia-se tanto do Estado unitário, que concentra o poder no centro, quanto do Estado confederado, no qual os entes membros mantêm soberania plena e o poder central é frágil. Nessa tipologia, o federalismo ocupa uma posição intermediária em termos de descentralização, funcionando como alternativa à instabilidade das confederações e como contraponto ao centralismo do Estado unitário (Soares; Machado, 2018). Sua eficiência, portanto, depende do equilíbrio entre autonomia e coordenação entre os níveis de governo.

O federalismo moderno tem origem nos Estados Unidos, com a Constituição de 1787, como resultado de um compromisso entre forças que defendiam a autonomia das unidades subnacionais e aquelas que buscavam um centro político forte. Esse arranjo institucional visava compatibilizar a existência de um governo central efetivo com a autonomia política dos estados, articulando autonomia e interdependência (Abrucio; Franzese; Sano, 2010). Para Soares e Machado (2018), a descentralização territorial do poder é elemento central da federação, ainda que não seja exclusiva desse tipo de Estado, estando presente, em graus variados, também em estados unitários e confederados.

Nesse sentido, Arretche (2002) destaca que a distinção entre Estados federais e unitários não diz respeito propriamente ao grau de centralização, mas à distribuição da autoridade política. Em federações, diferentes níveis de governo exercem autoridade sobre a mesma população e território, cada qual com jurisdição própria, sendo formalmente independentes e soberanos em suas esferas de competência (Soares; Machado, 2018).

Para Oliveira (2007), a federação se estrutura a partir de um pacto vertical garantido pelo governo central, sem eliminar os pactos horizontais existentes no interior das unidades federadas. Nesse arranjo, os entes subnacionais cedem parte de sua soberania em nome da coesão nacional, mas preservam autonomia política sobre seus poderes Executivo, Legislativo

e Judiciário, além de competências residuais que asseguram autonomia financeira por meio de atribuições tributárias próprias.

Riker (1964) e Klatt (1993) identificam como características constitucionais do federalismo moderno a existência de uma Constituição Federal, a divisão do Estado em subunidades, a presença de poderes autônomos nos níveis nacional e subnacionais, a divisão de competências fiscais e administrativas, um legislativo bicameral e uma Corte Suprema responsável pela resolução de conflitos federativos.

Parte da literatura, contudo, questiona análises que se limitam à estrutura formal do sistema federativo, uma vez que o federalismo, enquanto preceito legal, não garante automaticamente a autonomia efetiva de todos os níveis de governo (Soares; Machado, 2018). Nesse sentido, Elazar (1987) argumenta que a simples divisão territorial não assegura autonomia política, uma vez que todos os Estados, inclusive os unitários, apresentam recortes territoriais. O aspecto central da análise reside na forma de relacionamento entre o centro e as unidades territoriais, que pode assumir um modelo hierárquico, de tipo piramidal, ou um modelo mais igualitário, caracterizado por comunicações múltiplas entre instituições nacionais e subnacionais.

Soares e Machado (2018) ressaltam ainda que a presença de poderes Executivo e Legislativo nos níveis subnacionais, embora necessária, não é suficiente para garantir autonomia política. A dinâmica de ocupação desses poderes é decisiva, pois, se estiverem subordinados ao governo central, seja por nomeações, seja pelo controle partidário, a descentralização política torna-se limitada.

Argumento semelhante aplica-se à divisão de competências fiscais e administrativas. A descentralização fiscal pode gerar dependência dos entes subnacionais em relação ao governo central, sobretudo quando este concentra os recursos. Por outro lado, a ausência de uma divisão clara de competências pode produzir sobreposições ou lacunas na atuação governamental (Soares; Machado, 2018). De forma análoga, embora o legislativo bicameral seja típico das federações, representando interesses nacionais e subnacionais, o papel da Suprema Corte de Justiça (SCJ), ainda que comum a diferentes formas de Estado, pode reforçar tanto tendências centralizadoras quanto descentralizadoras, a depender de sua organização institucional.

Assim, as características estruturais do federalismo elencadas por Riker (1964) e Klatt (1993) não asseguram, por si só, a dupla autonomia territorial. A forma do Estado (unitário, confederado ou federativo) não é suficiente para inferir os fatores que influenciam as decisões governamentais. Como observa Stepan (1999), todas as federações impõem limites ao poder

central em razão da dupla soberania, garantida tanto por regras constitucionais quanto pelo desenho das instituições políticas.

Arretche (2005), contudo, destaca que estudos empíricos revelam ampla variação entre as federações quanto à extensão da autoridade do governo central. Para a autora, a distribuição de competências, a repartição de recursos tributários e fiscais e os mecanismos de representação política constituem dimensões distintas e relativamente independentes da distribuição de autoridade. Nessa mesma direção, Arretche, Vasquez e Gomes (2012) argumentam que os resultados das políticas públicas dependem da combinação dessas dimensões, envolvendo a autoridade para executar políticas, definir regras e controlar recursos.

Compreendendo que a descentralização não é um fenômeno unidimensional, torna-se necessário atribuir significado às diferentes formas de distribuição da autoridade política. Rodden (2004) interpreta a descentralização como um jogo de soma zero, no qual ganhos subnacionais implicam perdas para o governo central. Treisman (2000) identifica cinco dimensões da descentralização: estrutural, decisória, de recursos, eleitoral e institucional. Litvack, Ahmad e Bird (1998) distinguem entre desconcentração, delegação e devolução. Falleti (2005) propõe uma abordagem que engloba dimensões políticas, administrativas, legislativas e fiscais. Já Arretche, Vasquez e Gomes (2012) sugerem a distinção entre descentralização política, fiscal e de competências, classificação amplamente adotada na literatura.

De modo geral, a descentralização política refere-se à eleição direta de governos locais; a descentralização fiscal diz respeito à participação dos entes subnacionais nas receitas e despesas públicas; e a descentralização de competências relaciona-se à responsabilidade pela execução de políticas públicas. Os autores destacam que descentralização de competências não implica, necessariamente, autonomia decisória, assim como a descentralização política não garante autonomia fiscal. Diferentes combinações dessas dimensões produzem, portanto, resultados distintos no âmbito das políticas públicas. Além disso, distinguem a atribuição formal de responsabilidades (*policy-making*) da autonomia efetiva para tomar decisões sobre essas políticas (*policy decision-making*).

Para além de sua função descritiva, a distinção entre as dimensões da descentralização territorial possui elevado valor analítico, pois permite compreender situações em que a descentralização não enfraquece o governo central nem fortalece automaticamente os governos subnacionais. Por exemplo, a combinação de descentralização política e administrativa com centralização fiscal pode assegurar ao governo central elevado poder de agenda, formulação e controle da implementação das políticas públicas (Soares; Machado, 2018).

Essas distinções, entretanto, não são suficientes para compreender plenamente as relações intergovernamentais, uma vez que os arranjos setoriais das políticas públicas influenciam decisivamente a capacidade de ação e de discordância dos governos subnacionais. Por isso, Arretche (2005) propõe o uso dos conceitos de autonomia e de mecanismos de coordenação para analisar as relações entre os níveis de governo nas diferentes dimensões da autoridade política.

A tendência de descentralização observada na América Latina após os processos de redemocratização, a partir do final dos anos 1970, estimulou uma ampla produção de estudos empíricos sobre os efeitos da descentralização na eficiência alocativa, na qualidade da democracia e na formulação e implementação de políticas públicas. Soares e Machado (2018) destacam que parte da literatura sustenta que a autonomia subnacional impõe restrições às iniciativas do governo central, especialmente quando estas contrariam interesses locais, afetando a implementação das políticas. Outras abordagens, contudo, indicam que diferentes arranjos federativos geram incentivos e obstáculos variados à ação governamental.

Obinger, Leibfried e Castles (2005) classificam o federalismo a partir da divisão de responsabilidades entre os níveis de governo, distinguindo o federalismo interestadual, com separação vertical clara entre União e estados, e o federalismo intraestatal, no qual as unidades subnacionais implementam a legislação federal. Soares e Machado (2018) diferenciam ainda o federalismo dual, caracterizado pela atuação independente de cada nível de governo, e o federalismo cooperativo, no qual as responsabilidades são compartilhadas.

Oliveira (2007) identifica quatro modelos clássicos de federalismo: o federalismo assimétrico, que acomoda tensões regionais por meio de arranjos institucionais desiguais; o federalismo dual, marcado por forte autonomia subnacional e poder central reduzido; o federalismo cooperativo, que enfatiza a cooperação e os mecanismos redistributivos, especialmente no pós-1930; e o federalismo competitivo, associado à crise dos anos 1970 e à Teoria da Escolha Pública, que privilegia a competição entre entes na oferta de serviços públicos. O autor acrescenta o federalismo institucional, emergente diante dos limites do neoliberalismo, no qual o poder central assume funções de coordenação, regulação e supervisão, por meio de instituições robustas.

Em síntese, os diferentes modelos de federalismo impõem obstáculos distintos à coordenação nacional das políticas públicas, evidenciando que o federalismo não produz efeitos homogêneos. Torna-se, portanto, necessário identificar os elementos institucionais do federalismo que condicionam a formulação e a implementação das políticas públicas (Soares; Machado, 2018).



Entre esses elementos, destaca-se a centralização jurisdicional, entendida como a capacidade do governo central de legislar sobre matérias que afetam interesses subnacionais, incluindo aspectos administrativos, fiscais e orçamentários (Arretche; Vasquez; Gomes, 2012). Para Soares e Machado (2018), maior centralização jurisdicional implica maior capacidade da União de formular, coordenar e direcionar a implementação de políticas públicas em escala nacional.

Outro elemento central é o federalismo fiscal, compreendido como a forma de distribuição das receitas e dos gastos públicos entre os entes federativos. Trata-se de uma dimensão fundamental das relações intergovernamentais, com efeitos relevantes sobre as políticas públicas, especialmente aquelas de caráter universal e redistributivo (Soares; Machado, 2018).

Segundo os autores, o federalismo fiscal favorece o desenvolvimento de políticas públicas nacionais quando centraliza a arrecadação na União e permite a redistribuição de recursos com vistas à redução das desigualdades verticais e horizontais entre os entes federados, por meio de mecanismos de transferência e responsabilização fiscal. Nesse sentido, o debate sobre a divisão das atribuições políticas, institucionais e financeiras entre os entes confere centralidade ao tema do federalismo fiscal.

Antes de avançar nessa discussão, torna-se necessário examinar a coordenação federativa e a interdependência governamental nas políticas públicas. Essa abordagem é fundamental para compreender como os diferentes níveis de governo interagem, cooperam e entram em conflito na formulação e na execução das políticas, oferecendo as bases conceituais para a análise do federalismo fiscal brasileiro.

### 3.3. Coordenação federativa e interdependência governamental nas políticas públicas

Abrucio, Franzese e Sano (2010) indicam a coordenação federativa como elemento central para garantir a interdependência entre os governos, no sentido de promover a cooperação entre territórios e a conjugação de esforços intergovernamentais no campo das políticas públicas. Para os autores, as relações federativas tornaram-se progressivamente mais complexas em razão de três processos históricos e institucionais centrais.

O primeiro refere-se à expansão do Estado de Bem-Estar Social, que implicou certo grau de nacionalização das políticas públicas, com o objetivo de reduzir desigualdades territoriais. Nesse contexto, o desafio da coordenação federativa passou a envolver a descentralização de funções de implementação, combinada com a centralização de responsabilidades estratégicas na formulação das políticas.

O segundo processo diz respeito à crescente demanda por eficiência (entendida como otimização da gestão pública) e por efetividade (relacionada ao impacto das políticas), articulada ao fortalecimento da *accountability* democrática. Nessa configuração, tanto a responsabilização dos agentes públicos quanto a melhoria do desempenho governamental dependem de uma definição clara e compartilhada das funções entre os diferentes níveis de governo (Abrucio; Franzese; Sano, 2010).

O terceiro processo corresponde ao dilema do *shared decision making*, ou seja, à necessidade de compartilhamento das decisões políticas entre os entes federativos como condição para melhorar o desempenho governamental. A coordenação federativa, nesse caso, passa a envolver uma combinação complexa de práticas competitivas, como a disputa por espaço nas arenas decisórias, e cooperativas, expressas em parcerias e arranjos intergovernamentais integrados.

No campo das políticas sociais, cuja base normativa é a igualdade de direitos em dimensão nacional, emerge a demanda por definições centralizadas quanto aos objetivos a serem perseguidos na efetivação desses direitos, seja na forma de um patamar mínimo de proteção social, seja em concepções ampliadas de garantias universais (Soares; Machado, 2018).

O caráter universalista e equitativo das políticas sociais deu origem a um conjunto de estudos que associaram o federalismo a obstáculos ao desenvolvimento dessas políticas, sustentando que a fragmentação institucional típica das federações tenderia a bloquear ou retardar a expansão do Estado de Bem-Estar Social (Soares; Machado, 2018). Esses argumentos variaram desde a ideia de que a divisão territorial do poder limitaria a nacionalização das políticas redistributivas, até a suposição de que a descentralização da execução acarretaria elevação da carga tributária nos níveis subnacionais ou reforçaria a manutenção do *status quo* federativo.

Em sentido oposto, estudos mais recentes passaram a questionar esses pressupostos, demonstrando que os efeitos do federalismo sobre as políticas públicas são múltiplos e dependem fortemente do desenho institucional das federações, bem como dos recursos de poder mobilizados por atores políticos e sociais. Como argumentam Arretche, Vasquez e Gomes (2012), os resultados das políticas públicas não podem ser diretamente deduzidos das categorias federalismo ou descentralização, pois decorrem da forma como se combinam as distintas dimensões das políticas setoriais.

Em estudo comparativo sobre países da América Latina, os autores evidenciam que o federalismo não está necessariamente associado à redução dos gastos sociais. Ao contrário, as

federações latino-americanas apresentam, em média, níveis mais elevados de gasto social do que os Estados unitários. Tal resultado é explicado, em grande medida, pela trajetória desses países como Estados desenvolvimentistas, nos quais houve centralização da autoridade tributária e da formulação das políticas, concomitantemente à expansão de direitos sociais, ainda que em detrimento da autonomia subnacional (Arretche; Vasquez; Gomes, 2012).

Dessa forma, os autores reiteram que a capacidade de coordenação das políticas públicas é melhor explicada pela presença e pela combinação de regras institucionais que concentram autoridade política no nível central do que pela distinção formal entre Estados federativos e unitários. Os diferentes arranjos relativos à autoridade para executar políticas, definir regras de implementação e controlar recursos afetam decisivamente a capacidade de discordância dos governos subnacionais e, conseqüentemente, os resultados das políticas sociais (Arretche; Vasquez; Gomes, 2012).

Nesse sentido, políticas setoriais em que a União define as regras e controla as fontes de financiamento passam a dispor de instrumentos institucionais capazes de regular e induzir as prioridades políticas dos governos subnacionais. Essas condições ampliam significativamente a capacidade de coordenação federal sobre a execução das políticas locais, produzindo resultados mais homogêneos no território nacional (Arretche; Vasquez; Gomes, 2012).

Cabe destacar que as atribuições de execução das políticas públicas podem ser amplamente descentralizadas, ao mesmo tempo em que os governos subnacionais permanecem submetidos a um conjunto de regulamentações nacionais que limitam sua autonomia quanto à forma de gasto e de implementação das políticas sob sua responsabilidade. Essa configuração exige das relações intergovernamentais uma articulação complexa entre competição, cooperação e acomodação (Pierson, 1995).

Por fim, Arretche (2005) enfatiza que a autonomia dos governos para tomar decisões depende, em larga medida, da autoridade efetiva que detêm sobre recursos tributários e fiscais. Governos desprovidos de capacidade própria de arrecadação tendem a incorporar à sua agenda as orientações do nível de governo, ou de agentes privados e organismos internacionais, que controlam os recursos. Em contrapartida, governos com autoridade tributária mais ampla dispõem de maior capacidade para definir autonomamente suas prioridades políticas.

#### 3.4. A evolução do federalismo brasileiro: centralização, descentralização e instrumentos institucionais

Como sabemos, o Brasil não nasceu como uma federação. Durante grande parte do século XIX, o país organizou-se sob uma estrutura de Estado unitária, marcada pelo controle

estrito do Império sobre as províncias (Abrucio, 1998). Segundo Soares e Machado (2018), a adoção do federalismo no Brasil resultou de um embate histórico entre forças centrípetas e centrífugas, presentes desde o período colonial. Como destacam os autores, “o período colonial brasileiro foi marcado por uma organização político-administrativa central débil, que permitiu a formação de centros de poder amplamente autônomos” (Soares; Machado, 2018, p. 72).

A monarquia brasileira, instituída pela Constituição de 1824, estabeleceu um Poder Moderador, que se sobrepunha aos três poderes clássicos (Executivo, Legislativo e Judiciário) conferindo ao imperador predominância sobre os demais. Apenas no Segundo Reinado (a partir de 1840) o Estado brasileiro conseguiu estruturar um governo central mais robusto, capaz de unificar e pacificar o país. Esse processo ocorreu por meio da conciliação de interesses das oligarquias locais e do enfrentamento de rebeliões regionais, combinados a concessões às elites provinciais, como a manutenção das assembleias legislativas provinciais (Dolhnikoff, 2005).

A partir da década de 1860, a crise do sistema escravista intensificou as demandas por maior autonomia provincial. Essas demandas foram canalizadas pelo movimento republicano, que passou a defender o federalismo, ainda que com um significado restrito e distante dos ideais democráticos e igualitários contemporâneos (Soares; Machado, 2018). O fortalecimento desse movimento culminou na derrubada da monarquia e na instauração da Primeira República (1889–1930).

Com a Proclamação da República, em 1889, o Brasil passou a se constituir formalmente como uma República Federativa, embora sob um federalismo oligárquico e excludente. Apesar da inspiração no modelo norte-americano, o federalismo brasileiro não emergiu de um pacto entre entes federados, mas da ação de lideranças políticas subnacionais que conquistaram o poder nacional e instituíram essa forma de Estado por meio da descentralização política (Soares; Machado, 2018).

O período conhecido como República Nova (1946–1964) marcou um novo ciclo de democratização e consolidou o que a literatura denomina de federalismo democrático. Caracterizou-se pelo restabelecimento das eleições diretas, pela retomada do autogoverno estadual, pela reorganização do sistema partidário, pelo fortalecimento dos municípios e pela ampliação das transferências intergovernamentais.

Esse processo foi interrompido pelo golpe civil-militar de 1964, que, segundo Soares e Machado (2018), funcionou como um mecanismo de acomodação de interesses sociais em uma sociedade capitalista de massas, resultando no retorno do autoritarismo centralizador. O regime militar suspendeu direitos políticos, cassou mandatos e enfraqueceu a autonomia federativa, evidenciando as incompatibilidades entre autoritarismo e uma federação efetiva.

A partir de 1974, durante o governo do general Ernesto Geisel, teve início um processo de abertura política caracterizado como “lento, gradual e seguro”. Esse movimento reativou forças centrífugas, sobretudo no âmbito estadual, que passaram a demandar a redemocratização e a restauração do federalismo. O crescimento eleitoral do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), posteriormente PMDB, fortaleceu a oposição ao regime e contribuiu para a retomada das eleições diretas para governadores. A vitória de candidatos de oposição em diversos estados intensificou a pressão política pela redemocratização, culminando nas campanhas das Diretas Já (1984) e na eleição indireta de Tancredo Neves, em 1985, que marcou o fim do regime militar.

A segunda experiência democrática federal no Brasil foi institucionalizada com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88). O texto constitucional estabeleceu um federalismo composto por três níveis de governo (União, estados e municípios) dotados de autonomia política, administrativa e financeira, articulados por uma união indissolúvel. A CF/88 definiu a divisão do território nacional, a organização dos poderes Executivo e Legislativo nos três níveis de governo, a estrutura do Judiciário em âmbito nacional e estadual, além de promover a descentralização fiscal e administrativa.

O texto constitucional atribuiu *status* de ente federativo aos municípios e promoveu processos de descentralização em diversas áreas da atuação estatal (Silva *et al.*, 2013). No entanto, conforme destacam Soares e Machado (2018), a descentralização fiscal não foi devidamente compatibilizada com a descentralização administrativa e com a responsabilização fiscal. Como resultado, ampliaram-se os recursos transferidos aos entes subnacionais sem uma definição clara das competências relacionadas ao provimento das políticas públicas, especialmente no campo dos direitos sociais.

Essa indefinição é evidente no artigo 24 da CF/88, que estabelece competências legislativas concorrentes entre União, estados e Distrito Federal em áreas como educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia e inovação (Brasil, 1988). De acordo com Almeida (2005), ao invés de estabelecer uma hierarquia clara de competências, a Constituição multiplicou funções concorrentes entre entes federados profundamente assimétricos, sobretudo na área social (Bichir, 2016; Palotti; Costa, 2011; Machado; Palotti, 2015).

Essa configuração gera tensões federativas relevantes. Souza (2005) destaca, de um lado, as profundas desigualdades financeiras, técnicas e administrativas entre os governos subnacionais, e, de outro, a ausência de mecanismos institucionais robustos de cooperação federativa, o que torna o sistema altamente competitivo. Lotta e Vaz (2015) acrescentam que a baixa capacidade técnica de municípios de pequeno porte acentua desigualdades na implementação de políticas sociais. O enfrentamento desses desafios demanda a construção de

novos arranjos institucionais voltados ao fortalecimento da coordenação intergovernamental (Bouckaert; Peters; Verhoest, 2010).

Ademais, Arretche (2005) ressalta que a autoridade sobre recursos tributários constitui uma dimensão central dos pactos federativos, pois condiciona a autonomia dos governos na formulação e implementação de políticas públicas. Retomando Migdal (1988), a autora argumenta que a capacidade de extrair e alocar recursos de forma autônoma define, em grande medida, a capacidade do Estado de fazer-se obedecer e de atuar independentemente de interesses privados.

As transformações institucionais promovidas após a CF/88 impulsionaram um amplo campo de estudos sobre federalismo e políticas públicas no Brasil, especialmente em relação às dinâmicas de centralização e descentralização (Capella, 2020). Arretche (2004) observa que parte significativa dessa literatura associa os ciclos de centralização e descentralização fiscal às variações de regime político. Contudo, a autora propõe uma interpretação alternativa, argumentando que as mudanças nos sistemas tributário e fiscal decorrem, sobretudo, das deliberações realizadas no Congresso Nacional, e não exclusivamente do regime democrático.

Segundo Arretche (2004), o arranjo federativo pós-1988 fortaleceu o sistema de transferências fiscais, ampliando os repasses a estados e municípios independentemente de seus esforços tributários. Esse modelo contribuiu para o aumento do número de municípios de pequeno porte com baixa capacidade de financiamento próprio. Diante do crescimento do endividamento estadual, foram implementadas reformas fiscais ao longo da década de 1990, culminando na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n.º 101/2000), que buscou impor limites à gestão fiscal dos entes subnacionais em um sistema fortemente dependente de transferências (Rodden, 2001; Arretche, 2004).

Apesar das reformas, a descentralização fiscal revelou profundas disparidades econômicas e sociais entre regiões e municípios (Freire, 2002). Essas desigualdades manifestam-se tanto em indicadores econômicos quanto sociais e fiscais, evidenciando diferenças significativas na capacidade de financiamento e provisão de bens e serviços públicos. Nesse contexto, a União exerce um papel redistributivo fundamental por meio de transferências constitucionais e voluntárias (Freire, 2002).

Embora áreas como educação e saúde tenham recebido definições claras de mínimos constitucionais de gasto, as políticas de esporte e lazer não foram contempladas com dispositivos similares, permanecendo dependentes das prioridades dos gestores públicos. Essa lacuna normativa reforça a relevância de mecanismos redistributivos e de coordenação

intergovernamental, especialmente em contextos marcados por profundas desigualdades regionais, como o caso de Minas Gerais (Freire, 2002).

Na área da educação, por exemplo, a CF/88 definiu patamares mínimos de gastos: 18% para a União e 25% para estados e municípios das receitas de impostos e transferências. A Emenda Constitucional nº 14/1996 especificou responsabilidades prioritárias: municípios no ensino fundamental e educação infantil; estados e Distrito Federal no ensino fundamental e médio; e a União no ensino superior, com função redistributiva e supletiva (Soares; Machado, 2018).

Já na área da saúde, a Emenda Constitucional n.º 29/2000 estabeleceu mínimos de 7% dos impostos estaduais e municipais para saúde, elevando-se para 12% das receitas estaduais e 15% das municipais. Porém, políticas de esporte e lazer não receberam tratamento similar no texto constitucional, sendo deixadas a critério dos gestores, sem normas que assegurem sua implementação como política de Estado.

Governos estaduais também redistribuem recursos entre municípios, reconhecendo a diversidade existente. Em Minas Gerais, Freire (2002) apresenta dados que evidenciam a disparidade intermunicipal. Em 1999, Belo Horizonte, com 12,37% da população, respondia por 41% da receita tributária dos municípios mineiros, enquanto 60% dos municípios, com 17,8% da população, arrecadavam apenas 2,6% da receita. Assim, as disparidades regionais evidenciam a importância de um papel redistributivo da União e a necessidade de mecanismos eficazes de coordenação e cooperação para promover a equidade entre as unidades subnacionais.

Nesse contexto de profundas desigualdades intermunicipais e da ausência de diretrizes constitucionais específicas para as políticas de esporte e lazer, ganham relevância os mecanismos estaduais de redistribuição fiscal. Entre eles, destaca-se o ICMS, cuja partilha entre os municípios constitui um instrumento estratégico de coordenação federativa e de indução de políticas públicas em âmbito local. Assim, na seção seguinte, analisam-se a evolução do sistema tributário brasileiro e os tipos de transferências intergovernamentais, com especial atenção ao ICMS, de modo a situar o ICMS Esportivo como um mecanismo redistributivo e indutor de políticas de esporte e lazer no nível municipal.

### 3.5. Federalismo fiscal e fundo público no Brasil: implicações para políticas sociais

O federalismo fiscal constitui um campo analítico da economia do setor público voltado à compreensão da repartição de competências tributárias e fiscais entre os diferentes níveis de governo, com o objetivo de promover eficiência na arrecadação, adequada provisão de bens e

serviços públicos, redistribuição de renda e estabilidade macroeconômica (Escola Nacional de Administração Pública, 2017). No âmbito dessa abordagem, o desenho institucional do sistema tributário e das transferências intergovernamentais assume papel central, uma vez que condiciona tanto a capacidade de financiamento do Estado quanto a efetividade das políticas públicas, especialmente as de caráter social.

Sob a perspectiva keynesiana, amplamente incorporada aos debates sobre federalismo fiscal, atribui-se ao Estado a responsabilidade de corrigir falhas de mercado e reduzir desigualdades sociais e regionais por meio das funções de alocação, distribuição e estabilização (Oliveira, 2007; Silva, 2009; ENAP, 2017). A função redistributiva, em particular, exige coordenação nacional de esforços, envolvendo sistemas tributários progressivos, transferências fiscais intergovernamentais e provisão direta de bens e serviços públicos, de modo a assegurar padrões mínimos de proteção social em todo o território nacional (Alcântara, 2022).

Essa discussão se articula diretamente ao conceito de fundo público. Para Behring (2010), o fundo público corresponde à parcela do trabalho excedente apropriada pelo Estado sob a forma de tributos, juros ou rendas, destinada ao financiamento de múltiplas funções estatais. O orçamento público, nesse sentido, representa a expressão mais concreta do fundo público, pois explicita as prioridades políticas do Estado e materializa suas opções de alocação de recursos (Salvador, 2012). A capacidade do fundo público de sustentar políticas sociais depende, portanto, tanto do volume de recursos mobilizados quanto do desenho do sistema tributário e da forma como esses recursos são distribuídos entre os entes federados.

No pós-Segunda Guerra Mundial, os países centrais estruturaram fundos públicos robustos como instrumentos de redistribuição de renda, baseados na tributação progressiva sobre os estratos de maior renda e na ampliação do gasto social voltado às camadas populares (Pochmann, 2004). No caso brasileiro, entretanto, esse padrão redistributivo não se consolidou plenamente. Diversos estudos apontam que o financiamento do orçamento público ocorre majoritariamente por meio de tributos indiretos e sobre a renda do trabalho, penalizando proporcionalmente os mais pobres, enquanto os estratos de maior renda se beneficiam da estrutura regressiva do sistema tributário e da apropriação de recursos públicos pelo mercado financeiro (Salvador, 2009; 2010; 2011; Salvador; Teixeira, 2014; Behring, 2009).

A regressividade do sistema tributário brasileiro tem implicações diretas para o financiamento das políticas sociais e para a capacidade redistributiva do Estado. Tributos incidentes sobre o consumo tendem a afetar de forma mais intensa os contribuintes de menor poder aquisitivo, enquanto a baixa tributação sobre renda e patrimônio limita a progressividade fiscal e compromete os princípios constitucionais de isonomia e justiça tributária (Salvador,



2014). Nesse sentido, O'Connor (1977) argumenta que as finanças públicas devem ser analisadas à luz das relações de classe, uma vez que a estrutura tributária pode funcionar como mecanismo de exploração econômica.

A partir da década de 1990, com a consolidação de políticas de orientação neoliberal, sobretudo durante o governo Fernando Henrique Cardoso, intensificou-se a utilização do orçamento público como mecanismo de concentração de renda, em contraste com os princípios redistributivos inscritos na Constituição de 1988 (Salvador, 2009). Dados desse período indicam que a maior parte da arrecadação tributária continuou concentrada em impostos sobre o consumo, reforçando desigualdades sociais e regionais.

No contexto do federalismo fiscal brasileiro, essas dinâmicas se expressam de maneira particular na distribuição intergovernamental da autoridade tributária e fiscal. Conforme destaca Arretche (2005), essa distribuição pode ser analisada a partir de cinco dimensões interdependentes: (a) a definição das áreas de tributação exclusiva entre os níveis de governo (Varsano, 1996; Souza, 1997; Willis, Garman; Haggard, 1999; Rezende, 2001; Lopreato, 2002); (b) a autonomia dos entes para legislar sobre seus próprios tributos (Azevedo; Melo, 1997; Serra; Afonso, 1999; Melo, 2002); (c) a autoridade para explorar o campo residual de taxação (Stepan, 1999; Schneider, 2001); (d) o sistema de transferências fiscais (Gomes; Macdowell, 1997; Prado, 2001; Rezende; Cunha, 2002); e (e) os mecanismos de vinculação de gastos (Medeiros, 1986; Prado, 2001).

Desde a Constituição de 1891, o Brasil adotou um regime de separação de fontes tributárias, definindo impostos exclusivos para a União e os estados, posteriormente estendidos aos municípios. Ao longo do tempo, essa estrutura sofreu alterações graduais, sem que a expansão da arrecadação federal implicasse, de forma sistemática, a supressão das fontes tributárias dos entes subnacionais (Varsano, 1996). Mesmo durante o Estado desenvolvimentista e o regime militar, a centralização fiscal ocorreu sobretudo por meio do controle normativo e da definição de alíquotas, como no caso da transformação do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) em Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), mantido sob arrecadação estadual.

A Constituição de 1988 representou uma inflexão relevante ao ampliar a autonomia tributária de estados e municípios, inclusive com a transferência aos estados da tributação sobre combustíveis, energia elétrica, transportes, minerais e comunicações. Ao mesmo tempo, manteve sob exclusividade da União a autoridade sobre o campo residual de tributação e sobre a criação de contribuições sociais, que não são partilhadas com os demais entes federativos. A partir dos anos 1990, essa prerrogativa permitiu à União recompor sua capacidade fiscal por

meio da expansão de contribuições como a Cofins, a CSLL e o IOF, bem como da criação e prorrogação da CPMF (Arretche, 2004).

Paralelamente, consolidou-se um complexo sistema de transferências fiscais intergovernamentais. Desde a Constituição de 1946, a União e os estados passaram a transferir parcelas de suas receitas para estados e municípios, arranjo institucionalizado com a criação do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) na reforma de 1965–1967. A Constituição de 1988 ampliou significativamente essas transferências, reduzindo a vinculação obrigatória de gastos e fortalecendo a autonomia financeira dos entes subnacionais.

Entretanto, essa autonomia foi progressivamente reconfigurada por mecanismos de regulação do gasto, como a criação do Fundef (Emenda Constitucional n.º 14/1996), a vinculação mínima de recursos para saúde (Emenda Constitucional n.º 29/2000) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n.º 101/2000). Esses instrumentos reforçaram a capacidade de coordenação da União sobre políticas sociais e fiscais, evidenciando que a descentralização fiscal brasileira operou de forma combinada com a centralização normativa e regulatória (Arretche, 2004).

Nesse movimento de recomposição da capacidade fiscal da União após a Constituição de 1988, destaca-se a instituição da Desvinculação de Receitas da União (DRU), mecanismo que ampliou de forma significativa a discricionariedade do governo federal sobre o uso do fundo público. Criada inicialmente em 1994 sob a denominação de Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente reformulada como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, a partir de 2000, institucionalizada como DRU, essa ferramenta passou a autorizar a desvinculação de uma parcela das receitas anteriormente vinculadas constitucionalmente, especialmente aquelas destinadas à seguridade social (Salvador, 2009; 2010; Behring, 2009; 2010).

A DRU permitiu que a União utilizasse livremente uma parcela relevante dessas receitas, percentual que variou ao longo do tempo, alcançando até 30%, reduzindo a previsibilidade e a estabilidade do financiamento das políticas sociais. Ao incidir sobre recursos vinculados às áreas de saúde, previdência e assistência social, o mecanismo tensionou o princípio constitucional da vinculação orçamentária como garantia de direitos sociais, evidenciando a fragilidade do financiamento universalista em um contexto de ajuste fiscal permanente (Salvador, 2009; Behring, 2010).

Do ponto de vista do federalismo fiscal, a DRU pode ser compreendida como um instrumento de recentralização do fundo público, na medida em que amplia a capacidade de coordenação financeira da União sem alterar formalmente a repartição constitucional de

competências e receitas. Embora as regras de partilha tributária e as transferências constitucionais aos entes subnacionais tenham sido preservadas, a redefinição do conteúdo do orçamento federal reforçou a centralização das decisões sobre o gasto, com priorização de compromissos financeiros, especialmente o serviço da dívida pública (O'Connor, 1977; Salvador, 2010).

Esse arranjo revela os limites da descentralização fiscal brasileira, ao demonstrar que a ampliação das transferências intergovernamentais não implicou, necessariamente, maior capacidade redistributiva do Estado. Ao contrário, a redução da vinculação de recursos às políticas sociais reforçou a dependência dos governos subnacionais em relação a transferências condicionadas, programas induzidos e mecanismos seletivos de financiamento. Nesse contexto, a coordenação federativa passa a se estruturar menos pela universalização do gasto e mais pela normatização e indução das prioridades locais por meio de instrumentos fiscais específicos (Arretche, 2004; Arretche; Vasquez; Gomes, 2012).

Assim, o federalismo fiscal brasileiro contemporâneo combina descentralização formal de competências com centralização estratégica da capacidade de coordenação financeira, produzindo um cenário no qual políticas públicas setoriais passam a ser estimuladas por meio de incentivos fiscais e critérios condicionados de acesso a recursos. É nesse ambiente institucional que se consolidam mecanismos de transferência intergovernamental capazes de induzir a ação dos municípios, como ocorre com a repartição da cota-parte do ICMS, tema que será aprofundado na seção seguinte.

### 3.6. Transferências fiscais condicionadas e indução de políticas de esporte e lazer: o ICMS Esportivo em Minas Gerais

Conforme discutido na seção anterior, o federalismo fiscal brasileiro estrutura-se a partir de uma combinação entre descentralização formal de competências e centralização estratégica da capacidade de coordenação financeira, especialmente no que se refere à definição das prioridades do gasto público. Nesse arranjo, o fundo público assume papel central na mediação das disputas distributivas, sendo mobilizado tanto para a provisão de políticas sociais universais quanto para o atendimento de compromissos fiscais e financeiros, o que impõe limites à capacidade redistributiva do Estado.

No plano tributário, a arrecadação no Brasil permanece altamente concentrada em um número reduzido de tributos. Atualmente, cinco impostos respondem por mais de 70% da arrecadação total, sendo quatro de competência da União — contribuição para a previdência social, Imposto de Renda (IR), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

(Cofins) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) — e um de competência estadual: o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Entre esses, o ICMS se destaca não apenas pelo volume arrecadado, mas também por seu papel estratégico no sistema de transferências intergovernamentais.

Segundo Arretche (2004), a capacidade de arrecadação tributária é profundamente desigual entre estados e, sobretudo, entre municípios brasileiros. Desde a Constituição de 1946, essa desigualdade vem sendo parcialmente compensada por um sistema de transferências fiscais obrigatórias, ampliado de forma significativa pela Constituição de 1988. Ao descentralizar receitas e garantir repasses automáticos aos entes subnacionais, o pacto constitucional buscou assegurar autonomia financeira e capacidade mínima de provisão de serviços públicos, ainda que com exceções relacionadas às vinculações constitucionais nas áreas de saúde e educação.

Entretanto, a elevada heterogeneidade na base econômica e fiscal dos municípios limita a possibilidade de uma distribuição equitativa dos encargos e das competências em políticas sociais. O sistema de repartição de receitas garante recursos independentemente de esforço tributário ou alinhamento político, mas impõe elevada rigidez ao orçamento federal e apresenta capacidade equalizadora restrita. Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal emerge como instrumento de controle do gasto e do endividamento subnacional, mas não resolve as assimetrias estruturais de financiamento (Arretche, 2004).

Além disso, conforme discutido na seção 1.5, mecanismos como a DRU fragilizaram o financiamento universalista das políticas sociais, reforçando a dependência dos entes subnacionais em relação a transferências condicionadas e programas induzidos. Nesse cenário, a coordenação federativa passa a se estruturar menos pela ampliação do gasto social universal e mais pela normatização do acesso a recursos específicos, por meio de incentivos fiscais e critérios seletivos de distribuição

Nesse contexto, a autonomia fiscal e política dos governos subnacionais impõe limites à capacidade de imposição direta da agenda federal. As transferências fiscais, por si só, apresentam efeito equalizador restrito, o que torna necessária a atuação coordenadora do governo federal (e, no caso brasileiro, também dos governos estaduais) para assegurar patamares mínimos de provisão de serviços sociais. Assim, a coordenação federativa emerge como elemento central para a redução das desigualdades territoriais e para a indução de políticas públicas nos níveis locais (Arretche, 2004).

Arretche, Vasquez e Gomes (2012) destacam que o governo federal controla as principais fontes de financiamento e normatiza seu desembolso, criando mecanismos de indução capazes de orientar as decisões de gasto dos governos subnacionais. Assim, parte

expressiva das políticas públicas locais deixa de ser disciplinada exclusivamente pelo controle social ou pelas preferências dos cidadãos, passando a ser fortemente condicionada pelas regras federais de acesso aos recursos.

No âmbito federal, a coordenação das políticas de esporte e lazer tem se materializado, desde o início dos anos 2000, por meio de programas nacionais que operam como instrumentos de indução da ação municipal, articulando repasses financeiros, diretrizes normativas e critérios de adesão. Entre esses, destacam-se o Programa Segundo Tempo (PST) e o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), ambos implementados pelo governo federal como estratégias de ampliação do acesso ao esporte e ao lazer, especialmente em territórios marcados por vulnerabilidade social (Castellani Filho, 2007; Mascarenhas, 2008).

O Programa Segundo Tempo (PST), criado em 2003, tem como objetivo a democratização do acesso ao esporte educacional, prioritariamente para crianças e adolescentes em situação de risco social. Estruturado a partir de convênios e termos de adesão com estados e municípios, o PST combina transferência de recursos financeiros, fornecimento de material esportivo, capacitação de profissionais e definição centralizada de diretrizes pedagógicas. Esse desenho institucional confere ao governo federal papel relevante na normatização da política, ao mesmo tempo em que condiciona a atuação local ao cumprimento de critérios previamente estabelecidos (Castellani Filho, 2007; Starepravo, 2011).

Já o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), também instituído em 2003, orienta-se pela concepção do lazer como direito social e pela valorização da participação comunitária na formulação e gestão das ações. Diferentemente do PST, o PELC busca atender públicos diversificados, abrangendo diferentes faixas etárias, e enfatiza a dimensão sociocultural do lazer. No entanto, assim como o PST, o programa opera por meio de transferências condicionadas, exigindo dos municípios a constituição de estruturas administrativas específicas, a elaboração de projetos técnicos e a adesão às diretrizes federais para acesso aos recursos (Mascarenhas, 2005; 2008).

Diversos estudos apontam que, embora esses programas tenham contribuído para ampliar a presença das políticas de esporte e lazer na agenda pública municipal, sua implementação revela limites estruturais associados ao modelo de indução adotado. A dependência de convênios temporários, a instabilidade dos repasses financeiros e a forte normatização federal tendem a dificultar a institucionalização permanente dessas políticas no nível local, reforçando a fragmentação das ações e a descontinuidade após o encerramento dos ciclos de financiamento (Starepravo, 2011; Santos; Starepravo; Hirata, 2018).

Nesse sentido, o PST e o PELC exemplificam a forma pela qual, no contexto do federalismo fiscal brasileiro, a coordenação das políticas sociais setoriais tem se estruturado por meio de mecanismos seletivos de financiamento, em substituição à ampliação de políticas universais sustentadas por vinculações orçamentárias estáveis. Conforme discutido na seção anterior, essa lógica se intensifica em um cenário marcado pela fragilização do financiamento social e pela centralização estratégica do fundo público, exigindo dos entes subnacionais crescente capacidade de adequação às regras e incentivos definidos em nível central.

A análise dessas experiências federais é fundamental para compreender iniciativas similares no âmbito estadual, como o ICMS Esportivo em Minas Gerais. Assim como o PST e o PELC, o ICMS Esportivo opera como um instrumento de indução da ação municipal, ao condicionar o acesso a recursos financeiros à adoção de determinadas estruturas institucionais e práticas de gestão. A diferença central reside no fato de que, ao se ancorar na repartição da cota-parte do ICMS, o mecanismo mineiro se insere diretamente no sistema de transferências fiscais regulares, o que pode produzir efeitos distintos sobre a sustentabilidade e a institucionalização das políticas locais de esporte e lazer.

Nesse contexto federativo, marcado pela combinação entre descentralização fiscal, desigualdade na capacidade arrecadatória e uso estratégico de transferências condicionadas, experiências subnacionais passam a assumir papel relevante na indução de políticas públicas setoriais. Como discutido anteriormente a partir dos exemplos do PST e do PELC, a coordenação federativa no campo do esporte e do lazer tem operado, em grande medida, por meio de incentivos financeiros condicionados, ainda que limitados pela instabilidade dos repasses e pela dependência de convênios temporários. É nesse arranjo institucional que se insere a experiência do estado de Minas Gerais.

De forma inovadora, o estado instituiu um mecanismo de transferência intergovernamental que utiliza condicionalidades específicas — como a criação do Conselho Municipal de Esporte e a comprovação da execução de programas e projetos esportivos e de lazer — para a redistribuição de parte da cota-parte do ICMS aos municípios. Diferentemente dos programas federais, ancorados em transferências discricionárias e temporárias, o ICMS Esportivo vincula a indução de políticas públicas locais a uma receita regular e constitucionalmente assegurada, buscando estimular a organização institucional e o desenvolvimento das políticas municipais de esporte e lazer.

A Constituição de 1988 conferiu aos estados a autoridade para definir os critérios de distribuição da cota-parte municipal do ICMS, configurando esse imposto como um sistema de transferência intergovernamental descentralizado e hierarquizado. Cabe aos municípios a

responsabilidade direta pelo atendimento à população, enquanto União e estados exercem funções de coordenação, regulação e cooperação técnica e financeira. Nesse sentido, os estados concentram a prerrogativa de formular as regras que orientam a partilha do ICMS, enquanto os municípios mantêm a autonomia para aderir ou não às políticas estaduais associadas a esses critérios.

Como não há obrigatoriedade de adesão às agendas políticas dos entes federados superiores, as decisões municipais permanecem sob discricionariedade dos governos locais, caracterizando um modelo de descentralização sem imposição formal (Santos; Starepravo; Hirata, 2018). Nessas condições, os incentivos financeiros assumem papel central na indução de comportamentos e na adesão às políticas descentralizadas. Segundo Bichir (2016), a implementação de políticas nacionais (e, por analogia, estaduais) depende fortemente da capacidade de coordenação do nível central e dos instrumentos institucionais disponíveis para incentivar os entes subnacionais a seguir seus objetivos gerais.

No campo das políticas de esporte e lazer, Santos, Starepravo e Hirata (2018) observam que os incentivos à descentralização frequentemente se materializam por meio da oferta de recursos financeiros, materiais, apoio à formação de profissionais e disponibilização de programas previamente estruturados pelo nível central. Contudo, os autores questionam se tais incentivos são suficientes para promover a democratização dessas políticas ou se acabam por reproduzir, ou mesmo ampliar, desigualdades entre os entes federativos na oferta de serviços esportivos e de lazer, especialmente em contextos marcados por assimetrias territoriais e institucionais.

É nesse cenário que o ICMS Esportivo emerge como um mecanismo específico de transferência fiscal, orientado à indução da implementação de políticas públicas municipais de esporte e lazer. No caso mineiro, os critérios e normas para a alocação desses recursos são definidos pelo governo estadual, enquanto os municípios podem optar por aderir à política, buscando cumprir os requisitos exigidos para acessar um percentual da cota-parte do ICMS. Conforme explicitado na legislação estadual, trata-se de um instrumento voltado a “induzir políticas públicas municipais nessa área” (Minas Gerais, 2016), com potencial impacto sobre a organização da gestão local e sobre o desenvolvimento social e econômico das regiões do estado.

Diante disso, compreender os efeitos do ICMS Esportivo sobre a gestão pública municipal e sobre a capacidade de geração de resultados nas políticas de esporte e lazer implica analisar as relações de coordenação federativa que se estabelecem entre estado e municípios. Mais especificamente, torna-se necessário investigar de que modo os incentivos financeiros e

as condicionalidades institucionais influenciam a adesão municipal à política, a organização da gestão local e a distribuição dos recursos ao longo do tempo, elementos centrais para avaliar o alcance e os limites do mecanismo enquanto instrumento de indução estatal.

Nos capítulos seguintes, são apresentados os resultados empíricos desta pesquisa. Inicialmente, o estado de Minas Gerais é contextualizado a partir de suas características socioeconômicas e de suas distintas realidades locais, analisando-se sua capacidade estatal para o provimento de políticas públicas de esporte e lazer. Em seguida, é reconstruído o histórico das legislações de partilha do ICMS em Minas Gerais, para então aprofundar a análise do critério “esportes”. Por fim, são caracterizados os municípios que aderiram à Lei do ICMS Esportivo no período de 2011 a 2021. A estratégia metodológica adotada busca, assim, examinar de que modo as desigualdades territoriais e a capacidade estatal local condicionam a participação dos municípios na política e influenciam os resultados do mecanismo de financiamento das políticas públicas de esporte e lazer no estado mineiro.



#### **4 AS MIL FACES DAS GERAIS: DIMENSÕES SOCIOECONÔMICAS E INSTITUCIONAIS, CAPACIDADE ESTATAL E POLÍTICAS DE ESPORTE E LAZER**

Este capítulo tem por objetivo situar o estado de Minas Gerais e analisar sua capacidade estatal para o desenvolvimento das políticas de esporte e lazer. Considerando que o ICMS Solidário e, mais especificamente, o ICMS Esportivo, configura-se como uma política redistributiva e de coordenação interfederativa, iniciada no âmbito federal, mas cujas regras e critérios de participação são definidos na esfera estadual, torna-se relevante, antes de adentrar na análise de sua estrutura normativa, contextualizar os condicionantes socioeconômicos, institucionais e organizacionais que incidem sobre sua implementação.

A compreensão dos efeitos e dos alcances do ICMS Esportivo exige, primeiramente, a caracterização das desigualdades socioeconômicas intermunicipais existentes no estado de Minas Gerais. Para tanto, são mobilizados indicadores como o quantitativo de municípios, a distribuição por faixa populacional, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e o Índice de Gini, os quais permitem delinear o panorama territorial do estado e evidenciar as assimetrias que atravessam a capacidade de resposta dos governos locais.

Em segundo lugar, o capítulo aborda as concepções teóricas e político-institucionais acerca do esporte e do lazer expressas nas regulamentações estaduais, tanto de natureza constitucional quanto infraconstitucional. Essas concepções não apenas orientam o desenho da política pública, como também fundamentam a elaboração dos critérios condicionantes à participação dos municípios no ICMS Esportivo, influenciando diretamente os formatos de indução ao desenvolvimento das políticas locais de esporte e lazer.

Por fim, analisa-se a estrutura burocrática do estado de Minas Gerais, com o objetivo de compreender sua capacidade instalada para responder pelas políticas de esporte e lazer, entre elas o ICMS Esportivo. A análise concentra-se na organização do Poder Executivo estadual, no quadro de servidores e no orçamento da pasta responsável, dimensões centrais para a avaliação da capacidade estatal no provimento e coordenação dessas políticas (Costa *et al.*, 2024).

Para orientar essa análise, mobilizam-se os pressupostos teórico-metodológicos de Gomide e Pires (2014), que compreendem a capacidade estatal a partir de dois componentes principais: o técnico-administrativo e o político-relacional. O primeiro refere-se à competência dos órgãos governamentais para planejar, executar e monitorar políticas públicas, enquanto o segundo diz respeito à habilidade do Estado em negociar interesses, construir consensos e administrar conflitos em contextos institucionais complexos.

Para orientar essa análise, mobilizam-se os pressupostos teórico-metodológicos de Gomide e Pires (2014), que compreendem a capacidade estatal a partir de dois componentes principais: o técnico-administrativo e o político-relacional. O primeiro refere-se à competência dos órgãos governamentais para planejar, executar e monitorar políticas públicas, enquanto o segundo diz respeito à habilidade do Estado em negociar interesses, construir consensos e administrar conflitos em contextos institucionais complexos.

A adoção dessa perspectiva permite uma leitura integrada sobre a forma como o estado mineiro organiza seus recursos, estrutura suas instituições e articula relações intergovernamentais para a implementação de políticas públicas, contribuindo para o alcance de objetivos sociais.

#### 4.1. Condicionantes socioeconômicos e fiscais dos municípios mineiros

“Minas, são muitas. Porém, poucos são aqueles que conhecem as mil faces das Gerais” (Guimarães Rosa)<sup>21</sup>.

Minas Gerais caracteriza-se por uma elevada heterogeneidade territorial, demográfica e socioeconômica. Com 853 municípios, o que corresponde a 15,3% do total de municípios brasileiros, o estado é o segundo mais populoso do país e apresenta profundas disparidades regionais, combinando áreas altamente urbanizadas e industrializadas com regiões predominantemente rurais e de menor dinamismo econômico. Embora possua o terceiro maior Produto Interno Bruto (PIB) nacional, atrás apenas de São Paulo e Rio de Janeiro, sua posição no *ranking* de PIB *per capita* (décima colocação)<sup>22</sup> evidencia a desigual distribuição de renda e riqueza entre seus municípios, refletindo desigualdades regionais persistentes.

Para melhor compreender essas assimetrias, os municípios mineiros foram agrupados em seis faixas populacionais, conforme os critérios adotados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese), com base nos dados do Censo Demográfico de 2022. Desta forma, os municípios foram agrupados nos seguintes *clusters*: (1) Até 5.000 hab., (2) Entre 5.001 e 25.000 hab., (3) Entre 25.001 e 50.000 hab., (4) Entre 50.001 e 100.000 hab., (5) Entre 100.000 e 500.000 hab. e (6) Acima de 500.000 hab.

A Tabela 1 sintetiza essa distribuição e permite visualizar o perfil predominantemente municipalista e de pequeno porte do estado mineiro.

---

<sup>21</sup> João Guimarães Rosa, nascido em Cordisburgo, Minas Gerais, é famoso por suas obras que exploram o sertão brasileiro, utilizando uma linguagem inovadora e rica em neologismos e regionalismos.

<sup>22</sup> O PIB *per capita* é calculado dividindo-se o PIB total pelo número de habitantes do estado. Em 2023, o PIB de Minas Gerais foi de aproximadamente R\$ 1,028 trilhão. Com uma população estimada em cerca de 21 milhões de habitantes, o PIB *per capita* de Minas Gerais é aproximadamente R\$ 48.952,38. Disponível em: [Minas Gerais fecha 2023 com o maior PIB da história, ultrapassando R\\$ 1 trilhão | Minas Gerais](#). Acesso em: ago. 2024.

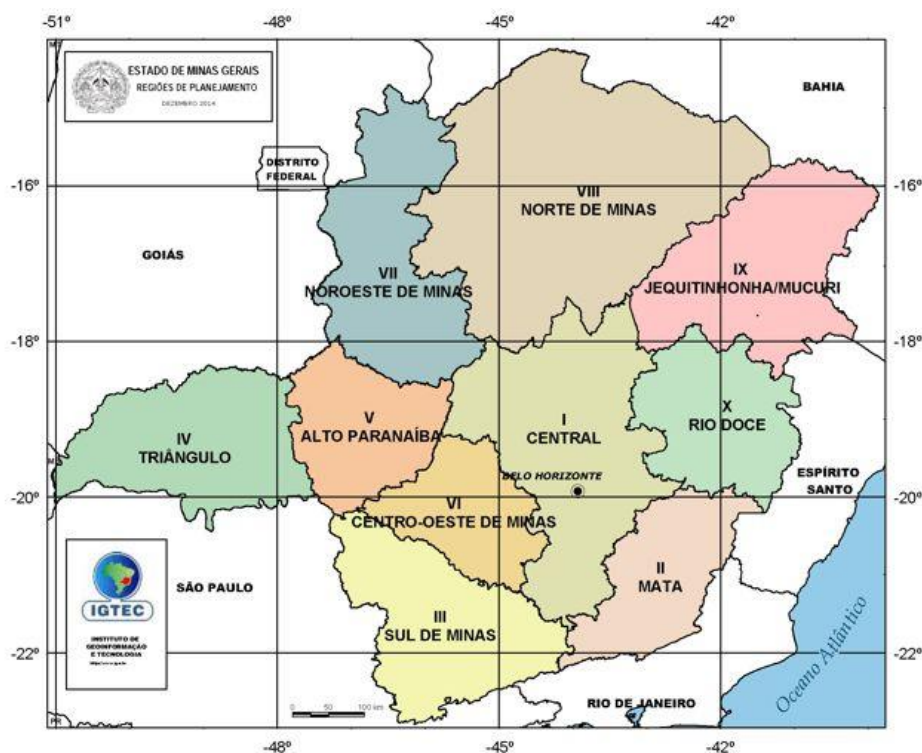
**Tabela 1** - Distribuição dos municípios de Minas Gerais por faixa populacional (2022)

Faixa Populacional	N.º de municípios	Proporção
1. Até 5.000 hab.	247	29,0%
2. Entre 5.001 e 25.000 hab.	465	54,5%
3. Entre 25.001 e 50.000 hab.	69	8,1%
4. Entre 50.001 e 100.000 hab.	38	4,5%
5. Entre 100.000 e 500.000 hab.	30	3,5%
6. Acima de 500.001 hab.	04	0,5%
Total	853	100%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Demográfico 2022 (IBGE).

Observa-se que a estrutura municipal do estado é fortemente marcada pelo pequeno porte populacional: mais de 80% dos municípios possuem até 25 mil habitantes, sendo que 29% enquadram-se na faixa de até 5 mil habitantes. Apenas quatro municípios concentram população superior a 500 mil habitantes (Belo Horizonte, Contagem, Uberlândia e Juiz de Fora) evidenciando um padrão de forte concentração populacional em poucos centros urbanos.

Essa distribuição populacional desigual contribuiu para a organização administrativa do estado em dez Regiões de Planejamento, atualmente adotadas pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), com o objetivo de subsidiar a formulação e a implementação de políticas públicas mais adequadas às especificidades territoriais. A Figura 1 apresenta essa divisão regional, fundamental para compreender a territorialização das políticas públicas mineiras.

**Figura 1 – Regiões de Planejamento do estado de Minas Gerais**

Fonte: Minas Gerais. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag). **Geografia de Minas Gerais**. Disponível em: <<https://www.mg.gov.br/pagina/geografia>>. Acesso em: jun. 2024.

A análise da distribuição dos municípios por Região de Planejamento revela uma maior concentração nas regiões Central, Sul de Minas e Mata, que juntas reúnem mais da metade dos municípios do estado, enquanto regiões como Noroeste de Minas e Alto Paranaíba apresentam participação significativamente menor. A Tabela 2 detalha essa distribuição e reforça o caráter territorialmente desigual do estado.

**Tabela 2 - Distribuição dos municípios de Minas Gerais por Região de Planejamento**

Região	N.º municípios	Proporção
Central	<b>158</b>	<b>19%</b>
Sul de Minas	<b>155</b>	<b>18%</b>
Mata	<b>142</b>	<b>17%</b>
Rio Doce	102	12%
Norte de Minas	89	10%
Jequitinhonha/Mucuri	66	8%
Centro-Oeste de Minas	56	7%
Triângulo Mineiro	35	4%
Alto Paranaíba	31	4%
Noroeste de Minas	19	2%
<b>Total</b>	<b>853</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag).

Silva e Pereira (2021), ao analisar as desigualdades regionais em Minas Gerais, destacam como a distribuição populacional e a concentração de atividades econômicas influenciam o desenvolvimento regional. Assim, os autores ressaltam a importância de políticas públicas direcionadas para equilibrar o desenvolvimento entre as diferentes regiões do estado.

Considerando as Regiões de Planejamento pelo porte populacional, como evidenciado na Tabela 3, percebemos que as regiões Central e Sul de Minas, por possuírem maior número de municípios, também concentram maior número de municípios nas faixas populacionais predominantes do estado. Nota-se, na região Central, uma maior concentração de municípios nas faixas populacionais intermediárias, com 44% dos municípios situados entre 5.001 e 25.000 habitantes e 30% com até 5.000 habitantes, sugerindo, nesta região, uma distribuição mais equilibrada entre pequenas e médias cidades.

**Tabela 3** - Distribuição percentual da população municipal por faixa populacional e Região de Planejamento em Minas Gerais

Região	Até 5.000 hab.	Entre 5.001 e 25.000 hab.	Entre 25.001 e 50.000 hab.	Entre 50.001 e 100.000 hab.	Entre 100.000 e 500.000 hab.
Central	<b>30%</b>	<b>44%</b>	<b>10%</b>	<b>7%</b>	<b>7%</b>
Sul de Minas	<b>24%</b>	<b>61%</b>	<b>8%</b>	<b>5%</b>	<b>3%</b>
Mata	41%	50%	4%	4%	1%
Rio Doce	37%	53%	5%	2%	3%
Norte de Minas	24%	60%	11%	4%	1%
Jequitinhonha/Mucuri	15%	74%	9%	0%	2%
Centro-Oeste de Minas	27%	52%	9%	9%	4%
Triângulo Mineiro	20%	54%	11%	3%	9%
Alto Paranaíba	32%	42%	16%	3%	6%
Noroeste de Minas	16%	68%	5%	11%	0%
Total	29%	55%	8%	4%	4%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Demográfico 2022 (IBGE).

Regiões como Jequitinhonha/Mucuri têm 74% da população em cidades com 5.001 a 25.000 habitantes, evidenciando uma concentração significativa em cidades de porte médio. De acordo com Souza e Mendes (2020), essa região possui uma baixa densidade demográfica, com uma média de 14,27 habitantes por km<sup>2</sup>, em contraste com a média estadual de Minas Gerais, que é de aproximadamente 35,8 habitantes por km<sup>2</sup>.

O Noroeste de Minas tem uma distribuição mais dispersa, com 68% da população em cidades com 5.001 a 25.000 habitantes e 16% em cidades com até 5.000 habitantes, indicando, similar à Jequitinhonha/Mucuri, uma menor densidade populacional. Segundo Lima e Oliveira (2019), essa baixa densidade populacional das regiões, implica em desafios para a prestação de serviços públicos e infraestrutura. Os autores destacam as carências em transporte, saneamento

básico e acesso à saúde e educação como desafios que precisam ser enfrentados para promover um desenvolvimento mais equilibrado.

As regiões do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, por sua vez, apresentam uma distribuição variada, com 54% da população em cidades com 25.001 a 50.000 habitantes e 20% em cidades com até 5.000 habitantes, sugerindo uma diversidade no tamanho das cidades. Silva e Pereira (2021) destacam que, apesar do desenvolvimento econômico significativo, há desigualdades regionais marcantes no Triângulo Mineiro e no Alto Paranaíba. As áreas urbanas do Triângulo Mineiro, como Uberlândia e Uberaba, e do Alto Paranaíba, como Patos de Minas e Araxá, apresentam maior desenvolvimento econômico e infraestrutura em comparação com as áreas rurais. Souza e Mendes (2020) destacam que as cidades maiores funcionam como polos regionais, atraindo população e investimentos.

De forma geral, ao observar o porte populacional por Região de Planejamento, percebe-se que, mesmo nas regiões mais desenvolvidas, predomina a presença de municípios de pequeno e médio porte. Regiões como Jequitinhonha/Mucuri e Norte de Minas apresentam elevada concentração populacional em municípios com até 25 mil habitantes, refletindo baixa densidade demográfica e maiores desafios para a provisão de serviços públicos, especialmente em áreas como saneamento, saúde e educação (Souza; Mendes, 2020; Lima; Oliveira, 2019).

A análise dos indicadores socioeconômicos sintéticos reforça esse quadro de desigualdade. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) médio, que considera fatores como longevidade, educação e renda, posiciona Minas Gerais em patamar considerado alto, embora com variações regionais expressivas (Tabela 4).

**Tabela 4** - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal médio (IDH-M) e Índice de Gini médio por Região de Planejamento em Minas Gerais

Região	↓ Gini	↑ IDH-M
Central	0,48	0,68
Sul de Minas	<b>0,47</b>	0,69
Mata	0,48	0,66
Rio Doce	0,49	0,63
Norte de Minas	0,50	0,62
Jequitinhonha/Mucuri	0,51	0,60
Centro-Oeste de Minas	<b>0,44</b>	0,69
Triângulo Mineiro	0,48	<b>0,71</b>
Alto Paranaíba	0,50	<b>0,71</b>
Noroeste de Minas	0,49	0,68
Média	0,48	0,66

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD) e do IBGE (2022).

Considerando que quanto mais próximo de 1 (um) o valor do IDH-M, maior o nível de desenvolvimento humano do município, observa-se que as regiões do Triângulo Mineiro e do Alto Paranaíba apresentam os maiores IDH-M médios do estado. Em contraste, as regiões de Jequitinhonha/Mucuri e Norte de Minas figuram entre as menos desenvolvidas, com índices inferiores à média estadual (0,668). Ademais, embora a região Central concentre os dois maiores IDH-M do estado, nos municípios de Nova Lima e Belo Horizonte, a heterogeneidade interna da região faz com que a média regional seja reduzida pela presença de municípios com níveis de desenvolvimento mais baixos.

De forma semelhante, o Índice de Gini médio (principal indicador de distribuição de renda, no qual valores mais próximos de zero indicam maior igualdade) evidencia que regiões com maior dinamismo econômico tendem a apresentar maior concentração de renda. Os dados apontam o Sul de Minas e o Centro-Oeste de Minas como as regiões menos desiguais do estado. Em contrapartida, as regiões que apresentam os maiores níveis médios de desenvolvimento humano também figuram entre aquelas com os mais elevados índices de concentração de riqueza, sugerindo que níveis elevados de desenvolvimento podem coexistir com desigualdades internas significativas.

Esse padrão dialoga com a literatura nacional sobre desigualdade, que identifica a concentração de renda no topo da estrutura social como elemento central da desigualdade brasileira (Souza, 2016; Medeiros, 2023). Na tese “A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926–2013”<sup>23</sup>, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza (2016) demonstra que, entre 1926 e 2013, a fração da renda apropriada pelo 1% mais rico da população adulta oscilou, de forma recorrente, entre 20% e 25%. Em outras palavras, ao longo de quase um século, uma parcela expressiva da renda total do país permaneceu concentrada nas mãos de uma pequena elite econômica.

Marcelo Medeiros (2023) corrobora essa interpretação ao destacar que, no Brasil, os 10% mais ricos detêm uma parcela desproporcional da renda total, enquanto a maior parte da população vive com rendas significativamente inferiores. O autor argumenta que, ao desconsiderar o estrato dos 10% mais ricos, a desigualdade entre os 90% restantes da população se mostra relativamente baixa, indicando que a desigualdade brasileira é fortemente impulsionada pela distância extrema entre os muito ricos e o restante da sociedade.

Ainda que a Tabela 4 apresente médias regionais, dados agregados do IBGE indicam uma redução do Índice de Gini estadual entre 2010 e 2021, passando de 0,56 para 0,49. Dessa

---

<sup>23</sup> Originou o Livro “Uma História da Desigualdade: a Concentração de Renda entre os Ricos no Brasil – 1926-2013” ganhador do Prêmio Jabuti de Melhor Livro de 2019.

forma, assim como evidenciado por Souza (2016) e Medeiros (2023) no contexto nacional, a realidade mineira revela a coexistência de elevados níveis médios de desenvolvimento humano com significativa desigualdade de renda, o que sugere que os benefícios do crescimento econômico não são distribuídos de forma homogênea.

Tal cenário reforça a necessidade de políticas públicas redistributivas voltadas à mitigação da concentração de renda, seja por meio da promoção do desenvolvimento econômico em regiões menos favorecidas, seja pela redistribuição de recursos para reduzir disparidades regionais, como aparenta propor a política do ICMS.

Do ponto de vista fiscal, essa heterogeneidade territorial possui implicações diretas sobre a capacidade dos municípios de financiar políticas públicas. Dados do Tribunal de Contas do Estado (TCE) indicam que a maioria dos municípios mineiros, especialmente aqueles com até 5 mil habitantes, apresenta receita própria inferior a 10% da receita total, o que os torna fortemente dependentes de transferências intergovernamentais. Conforme argumenta Freire (2002), municípios com menor dinamismo econômico tendem a apresentar capacidade fiscal reduzida, resultando em uma oferta pública regionalmente desigual.

Como evidenciado anteriormente, a maioria dos municípios mineiros (82,3%) possui até 25 mil habitantes e depende de fontes de financiamento externas para o provimento de serviços à população. Com baixa capacidade de geração de receitas próprias, esses municípios recorrem de forma significativa a transferências provenientes da União e do estado, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a cota-parte do ICMS e outras transferências constitucionais e voluntárias. Essa dependência limita a autonomia financeira local para planejar e executar políticas públicas, restringindo investimentos em infraestrutura, serviços públicos e estratégias de desenvolvimento local.

Conforme indicam Santos e Pales (2012), tomar como ponto de partida as características próprias do estado, as distintas realidades regionais e a noção de desenvolvimento regional permite a construção de análises mais aprofundadas e territorialmente situadas. Nesse sentido, a caracterização socioeconômica de Minas Gerais revela um cenário marcado por acentuadas assimetrias territoriais, populacionais e fiscais, que condicionam de maneira decisiva a capacidade dos municípios de prover políticas públicas de forma autônoma.

Esse contexto reforça a relevância de mecanismos de coordenação e redistribuição intergovernamental, como o ICMS Esportivo, cuja análise exige, necessariamente, a compreensão das desigualdades estruturais que atravessam o território mineiro. Diante disso, torna-se fundamental avançar para a análise das concepções teóricas e institucionais que



orientam as políticas de esporte e lazer no âmbito estadual, bem como da capacidade institucional do estado de Minas Gerais para sua implementação.

#### 4.2. O (não) lugar do esporte e do lazer na arquitetura institucional mineira

Nós, representantes do povo do Estado de Minas Gerais, fiéis aos ideais de liberdade de sua tradição, reunidos em Assembleia Constituinte, com o propósito de instituir ordem jurídica autônoma, que, com base nas aspirações dos mineiros, consolide os princípios estabelecidos na Constituição da República, promova a descentralização do Poder e assegure o seu controle pelos cidadãos, garanta o direito de todos à cidadania plena, ao desenvolvimento e à vida, numa sociedade fraterna, pluralista e sem preconceito, fundada na justiça social, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição (Minas Gerais, 2022, p.13).

Promulgada em 21 de setembro de 1989 pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais e atualizada pela Emenda Constitucional n.º 111, de 26 de julho de 2022, a Constituição do Estado de Minas Gerais explicita, em seu texto introdutório, o compromisso formal do Estado com os ideais de liberdade, justiça social, descentralização do poder, controle social da administração pública e promoção do desenvolvimento humano, em consonância com os princípios estabelecidos na Constituição da República.

Conforme expresso no preâmbulo, trata-se de instituir uma ordem jurídica autônoma, fundada nas aspirações da sociedade mineira, voltada à garantia da cidadania plena, do desenvolvimento e da vida, em uma sociedade plural, fraterna e sem preconceitos (Minas Gerais, 2022, p. 13).

No plano normativo, a Constituição Estadual estabelece como objetivos prioritários do Estado, entre outros, assegurar o exercício dos mecanismos de controle da legalidade e da legitimidade dos atos do Poder Público e da eficácia dos serviços públicos; promover a regionalização da ação administrativa, buscando o equilíbrio no desenvolvimento das coletividades; prestar assistência aos municípios, especialmente àqueles com reduzida capacidade de propulsão socioeconômica; erradicar a pobreza; e reduzir as desigualdades sociais e regionais (Lei n.º 12.999/1998; Emenda Constitucional n.º 86/2011). Esses dispositivos revelam um compromisso formal da gestão pública estadual com a equidade territorial, a participação popular e o enfrentamento das desigualdades socioeconômicas historicamente presentes em Minas Gerais.

Nesse sentido, a Constituição Estadual assegura, em seu território e nos limites de sua competência, os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição da República, tanto aos brasileiros quanto aos estrangeiros residentes no país (art. 4º). Entre esses direitos, incluem-se o esporte e o lazer, reconhecidos como direitos sociais constitucionais. Com o objetivo de identificar de forma sistemática o tratamento conferido a esses direitos na Constituição

Estadual, realizou-se uma busca pelos descritores “esporte” e “lazer”, permitindo mapear seus sentidos, alcances e articulações no texto constitucional.

No que se refere ao esporte, a CE/1989 o insere inicialmente no “Título II – Do Estado”, no capítulo referente à organização do Estado, ao estabelecer que compete ao Estado, entre outras atribuições, “difundir a seguridade social, a educação, a cultura, o desporto, a ciência e a tecnologia” (Minas Gerais, 2022, art. 10). Além disso, atribui-lhe a responsabilidade de legislar privativamente sobre matérias de sua competência e, de forma concorrente com a União, sobre educação, cultura, ensino e desporto (art. 10).

No âmbito das finanças públicas, a Constituição determina que a lei orçamentária<sup>24</sup> assegurará investimentos prioritários no fomento ao ensino, à pesquisa científica e tecnológica, ao esporte e à cultura, bem como no atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais (Minas Gerais, 2022, art. 158)<sup>25</sup>. Embora o planejamento orçamentário não garanta, por si só, a efetiva execução dos recursos conforme previsto (Silva *et al.*, 2019), a inclusão do esporte entre as áreas prioritárias de investimento sinaliza sua relevância no planejamento estatal, ao menos no plano formal.

A CE/1989 dedica, ainda, uma seção específica ao tema, intitulada “Do Desporto e do Lazer”, inserida no “Título IV – Da Sociedade”. Nessa seção concentram-se as principais referências ao esporte no texto constitucional. O art. 218 estabelece que o Estado garantirá, por meio da rede oficial de ensino e em colaboração com entidades desportivas, a promoção, o estímulo, a orientação e o apoio à prática e à difusão da educação física e do desporto, em suas modalidades formal e não formal (Minas Gerais, 2022).

Para a consecução desses objetivos, a Constituição define como diretrizes:

- I – a destinação de *recursos públicos à promoção prioritária do desporto educacional* e, em situações específicas, do desporto de alto rendimento;
- II – a proteção e incentivo às manifestações esportivas de criação mineira;
- III – o tratamento diferenciado para o desporto profissional e não profissional;
- IV – a obrigatoriedade de *reserva de áreas destinadas a praças e campos de esporte* nos projetos de urbanização e de unidades escolares, e a de desenvolvimento de programas de *construção de áreas para a prática do esporte comunitário* (Minas Gerais, 2022, art. 218, grifo próprio).

Além disso, a Constituição assegura atendimento especializado às pessoas com deficiência no que se refere à educação física e à prática de atividades desportivas, especialmente no âmbito escolar; impõe a clubes e associações esportivas a responsabilidade

<sup>24</sup> A Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma peça do planejamento orçamentário de curto prazo da administração pública, nela se estabelece a previsão da arrecadação financeira e das despesas a serem realizadas pelo Poder Público a cada ano. Assim, apresenta de forma detalhada os valores a serem investidos em cada ação governamental, orientando a gestão das políticas públicas (Silva *et al.*, 2019).

<sup>25</sup> Redação dada pelo art. 4º da Emenda à Constituição n.º 36, de 29/12/1998.

de oferecer acompanhamento médico aos atletas; e prevê o incentivo, por meio de benefícios fiscais, ao investimento da iniciativa privada no desporto (Minas Gerais, 2022).

O lazer, por sua vez, é mencionado explicitamente apenas no art. 220, no qual o Poder Público se compromete a apoiá-lo e incentivá-lo como forma de promoção social (Minas Gerais, 2022). Nesse contexto, a Constituição Estadual atribui ao Estado a responsabilidade de promover o lazer, criando condições para o acesso da população a atividades recreativas e culturais, bem como de garantir a existência e a manutenção de espaços públicos destinados a esse fim, como parques, praças e centros esportivos. Ademais, assegura condições específicas de acessibilidade e descontos para grupos como idosos, pessoas com deficiência e crianças, promovendo a inclusão e a participação desses segmentos na vida social.

Ainda que o lazer esteja articulado a outras políticas públicas e reconhecido como direito social, sua presença normativa é restrita, o que revela uma assimetria conceitual em relação ao esporte. Tal assimetria se expressa também na natureza genérica dos dispositivos constitucionais. Como sugere Ribeiro (2012), o uso recorrente de termos como “promoção”, “estímulo”, “orientação”, “apoio” e “incentivo” indica uma postura de relativa isenção do Estado quanto à responsabilidade direta pela implementação das políticas, frequentemente transferida a clubes, associações e à iniciativa privada.

Essa ambiguidade é aprofundada pelo desenho federativo estabelecido na Constituição Federal de 1988. Conforme Arretche (2005), a adoção do modelo de competências concorrentes autoriza todos os entes federativos a atuarem nas políticas sociais, mas não obriga explicitamente nenhum deles, favorecendo superposições, desigualdades territoriais e padrões mínimos de provisão. No início da década de 1990, a distribuição federativa dos encargos sociais derivava menos de obrigações constitucionais e mais dos arranjos institucionais historicamente construídos em cada política específica. Assim, a capacidade de coordenação das políticas setoriais esteve fortemente condicionada a essas heranças institucionais (Arretche, 2005).

No caso mineiro, além da CE/1989, o Estado instituiu a Política Estadual de Desporto por meio da Lei n.º 15.457, de 12 de janeiro de 2005. Essa normativa definiu como objetivo da política “promover, estimular, orientar e apoiar práticas desportivas formais e informais” (Minas Gerais, 2005, art. 1º). Elaborada durante a gestão do então governador Aécio Neves (PSDB), a lei seguiu as diretrizes da legislação federal, em especial da Lei Pelé, e distinguiu quatro dimensões do desporto: educacional, de rendimento, de participação ou recreação e lazer, e social.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I – *desporto educacional* o praticado nas instituições de ensino, integradas ou não aos sistemas de educação, que tenha por finalidade o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer;

II – *desporto de rendimento* o que tem por fim o resultado e é voltado para apresentações públicas, sendo praticado: a) de modo profissional, com remuneração pactuada em contrato formal de trabalho entre o atleta e a entidade de prática desportiva; b) de modo não profissional, praticado sem contrato de trabalho, sendo permitido o recebimento de incentivos materiais e de patrocínio;

III – *desporto de participação* ou de *recreação e lazer* o praticado de modo voluntário, com a finalidade de contribuir para o bem-estar, a saúde e a integração social dos praticantes;

IV – *desporto social* aquele voltado para a inclusão social.

Parágrafo único. Na prática do esporte de rendimento serão observadas a legislação federal e as regras de prática desportiva nacionais e internacionais (Minas Gerais, 2005).

A política conferiu autonomia às federações, ligas, clubes e associações para a administração da prática desportiva, respeitadas as legislações estadual e federal e as normas internacionais de cada modalidade. Estabeleceu ainda diretrizes para o desporto educacional, vinculando-o à rede estadual de ensino e às competições estudantis, além de prever a criação de centros de formação desportiva e atribuir ao Conselho Estadual de Desportos (CED) competências de fiscalização e mediação de conflitos (Minas Gerais, 2005).

Entre as competências definidas pela Política Estadual de Desporto destacam-se a descentralização administrativa, a cooperação entre agentes desportivos, a promoção de parcerias com a iniciativa privada e a articulação do esporte e do lazer com políticas de saúde e qualidade de vida. A política também estruturou áreas estratégicas de atuação, com destaque para o financiamento do desporto, dimensão diretamente relacionada ao objeto desta pesquisa.

a) *assegurar recursos orçamentários para programas*, projetos e ações desportivos, profissionais ou amadores;

b) *assegurar a aplicação dos recursos da Loteria do Estado de Minas Gerais* destinados ao Fundo de Assistência à Educação Física, Esporte Especializado, Futebol Amador – FAEFA;

d) incentivar a participação da iniciativa privada no financiamento do desporto;

e) incentivar a produção de material esportivo por detentos nos estabelecimentos do sistema penitenciário estadual e integrar essa política às medidas de trabalho e ressocialização dos presos;

f) prestar apoio técnico, financeiro e de gestão a entidades de prática desportiva que promovam o desporto de rendimento não profissional (Minas Gerais, 2005, art.4, IV, grifo próprio).

Para viabilizar essas ações, o Estado sancionou um conjunto de normativas infraconstitucionais voltadas ao financiamento do esporte e do lazer, incluindo o ICMS Esportivo, objeto central deste estudo, bem como leis de incentivo fiscal e de apoio a projetos esportivos. Por exemplo: (1) a Lei n.º 16.318/2006, que dispõe sobre a concessão de desconto para pagamento de crédito tributário inscrito em dívida ativa com o objetivo de estimular a realização de projetos desportivos no estado; e (2) a Lei n.º 20.824/2013, que concede incentivo a projetos esportivos e dá outras providências. Além, das revogadas, Lei n.º 17.803/2008, que

instituiu a política de incentivo aos atletas praticantes do desporto de rendimento em modalidades olímpicas e paraolímpicas e Lei n.º 18.184/2009, que estabelece normas para a eventual realização de jogos das olimpíadas de 2016 no estado.

Com o objetivo de identificar de forma sistemática o tratamento conferido a esses direitos na Constituição Estadual, realizou-se uma busca pelos descritores “esporte” e “lazer”, permitindo mapear seus sentidos, alcances e articulações no texto constitucional. Apesar desse conjunto de leis e da Política Estadual de Desporto nunca ter sido formalmente revogada, Minas Gerais não dispõe, atualmente, de Secretaria exclusiva, Conselho ativo ou Fundo específico para esporte e lazer.

O histórico institucional da área evidencia sucessivas reestruturações administrativas, com criação, fusão e extinção de secretarias e conselhos ao longo das diferentes gestões governamentais. Essas mudanças revelam a ausência de continuidade institucional e a predominância de políticas de governo, marcadas por descontinuidades e sobreposições, em detrimento de uma política de Estado estável e permanente.

Já existiu a normativa de criação de um “Sistema Operacional de Esportes, Lazer e Turismo” e de uma “Secretaria de Estado de Esportes, Lazer e Turismo”, a revogada Lei n.º 8.502, de 19 de dezembro de 1983. Posterior a essa, em 1995, a Lei n.º 11.819, propôs a criação da “Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente” e a reestruturação da “Secretaria de Estado de Esportes, Lazer e Turismo” (Selt). A lei foi instituída pelo, então Governador Estadual, Eduardo Azeredo, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e, por ela, a Selt teria por finalidade “*planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar e controlar* as atividades setoriais a cargo do Governo do Estado, que visem ao desenvolvimento social por meio do esporte, do lazer e do turismo” (Minas Gerais, 1995, s/p).

Compunha a estrutura orgânica da Selt uma Superintendência de Esportes, com duas diretorias subordinadas (Diretoria de Promoções Esportivas e Diretoria de Apoio às Atividades Esportivas), uma Superintendência de Lazer, com duas diretorias subordinadas (Diretoria de Eventos e Diretoria de Articulação Social) e uma Superintendência de Turismo, com duas diretorias subordinadas (Diretoria de Articulação Institucional e Diretoria de Turismo Social), cada uma responsável pelas ações de sua respectiva pasta. Integravam a Selt, por subordinação, o Conselho Estadual de Lazer (CEL), o Conselho Estadual de Turismo (CET) e o Conselho Estadual de Desportos. Caberia à Selt, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, definir o Sistema Estadual do Desporto.

No ano seguinte, por meio da Lei n.º 12.351, de 18 de novembro 1996, a Selt passou a ser denominada de Secretaria de Estado de Esportes (SEE), tendo como estrutura orgânica uma

Superintendência de Esportes, com três diretorias vinculadas (Diretoria de Apoio ao Esporte de Rendimento, Diretoria de Apoio ao Esporte Comunitário e Diretoria de Apoio ao Esporte Socioeducacional) e uma Superintendência de Lazer. Por subordinação, o Conselho Estadual de Desportos continuou integrado à Secretaria, mas não havia mais menção a um “Conselho Estadual de Lazer”.

Ao longo dos anos, e das diferentes gestões governamentais, a estrutura orgânica da Secretaria de Esporte foi sendo alterada. Em 2007, sob a gestão do Governador Aécio Neves (PSDB) a Lei Delegada n.º 112, de 25 de janeiro de 2007, uniu a pasta das políticas esportivas à pasta das políticas destinadas à juventude, transformando a SEE em Seej, Secretaria de estado de Esportes e da Juventude. A unificação das pastas marcou uma mudança significativa na abordagem das políticas esportivas no estado. Anteriormente, as políticas de esporte e lazer aparentavam ser desenvolvidas, principalmente, como forma de promoção social, focadas na inclusão, bem-estar e desenvolvimento comunitário. No entanto, a unificação das políticas esportivas e da juventude, junto à incorporação de políticas antidrogas e outras superintendências, sinalizou uma abordagem mais instrumentalista do esporte.

Por meio da Lei n.º 121/2007, passou a compor a estrutura orgânica da Seej: uma Coordenadoria Especial da Juventude, com três superintendências vinculadas (Superintendência de Reinserção do Jovem, Superintendência de Inclusão do Jovem e Superintendência de Mobilização do Jovem); uma Subsecretaria de Políticas Antidrogas, com três pastas vinculadas (Superintendência de Articulação e Descentralização de Políticas Antidrogas, Superintendência de Prevenção, Tratamento e Reinserção Social e Centro de Referência Estadual em Álcool e Drogas); uma Superintendência de Políticas Desportivas Regionais; uma Superintendência de Esporte Educacional; uma Superintendência de Esportes de Competição; e uma Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças. Por subordinação, passaram a integrar como competência da Seej o Conselho Estadual de Desportos (CED), o Conselho Estadual da Juventude (CEJ) e o Conselho Estadual Antidrogas (Conead).

A estrutura da Seej, com suas várias superintendências, incluindo áreas como reinserção e mobilização do jovem, políticas antidrogas, e esportes de competição, refletiu uma crença mais generalista e funcionalista na capacidade do esporte de resolver múltiplos problemas sociais, encapsulada na expressão "o esporte salva". Em vez de promover o esporte como uma atividade de inclusão social, a nova estrutura administrativa aparentou utilizá-lo como uma ferramenta para enfrentar desafios sociais complexos, como a redução da criminalidade ou o combate ao uso de drogas. Além disso, ao focar em esportes de alto desempenho, pode ter

reforçado um modelo que beneficia uma minoria de atletas em vez de promover a prática esportiva acessível a todos.

Em 2011, sob a gestão do Governador Antônio Anastasia (PSDB), foi instituída a Lei Delegada n.º 180, de 20 de janeiro de 2011, que, por meio do art. 187, revogou as Leis n.º 121/2007 e n.º 125/2007. Nos termos da referida lei, a temática da política antidrogas foi transferida para a Secretaria de Estado de Defesa Social e a temática do esporte foi alocada na Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (Sedpac)<sup>26</sup>.

Em 2015, com o governo de Fernando Pimentel (PT), o esporte retornou à agenda estadual no *status* de Secretaria. Por meio da Lei n.º 21.693, de 26 de março de 2015, instituiu-se a Secretaria de Estado de Esportes (Seesp), que tinha por finalidade “*planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as atividades setoriais a cargo do Estado que visem ao desenvolvimento social, por meio de ações relativas ao esporte e ao lazer*” (Minas Gerais, 2015, s/p). Compunha a estrutura orgânica da Seesp uma Superintendência de Programas Esportivos, uma Superintendência de Fomento e Incentivo ao Esporte, uma Superintendência de Gestão de Estruturas Esportivas, uma Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças e um Núcleo de Eventos e de Articulação dos Territórios Esportivos. Ademais, por subordinação administrativa, integravam as competências da Seesp o CED.

Mais recentemente, em 2019, com a ascensão do atual Governador, Romeu Zema (Novo), foi sancionada a Lei n.º 23.304, de 30 de maio de 2019, que reestabeleceu a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do estado e revogou, novamente, a existência da Seesp e do Conselho Estadual. Vigora a Lei n.º 24.313, de 28 de abril de 2023<sup>27</sup>. Em seus termos, o esporte foi alocado como subsecretaria, em uma das 14 (quatorze) secretarias de estado, especificamente, na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese). A quem compete formular, planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do estado relativas à, dentre outras, “*promoção do esporte, da atividade física e do lazer*” (Minas Gerais, 2023a, grifo próprio). Não existe menção ao Conselho de Esporte nas legislações vigentes.

Abordaremos mais detidamente a questão dos Conselhos nos capítulos seguintes. No entanto, é importante ressaltar que, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic) do IBGE, até 2016 Minas Gerais figurava entre os seis estados brasileiros que possuíam um Conselho Estadual de Esporte, ao lado do Paraná, São Paulo, Bahia, Pernambuco

---

<sup>26</sup> Disponível em: [Lei Delegada n.º 180, de 20/01/2011 - Texto Atualizado - Assembleia Legislativa de Minas Gerais](#)

<sup>27</sup> Disponível em: [Lei n.º 24.313/2023 \(almg.gov.br\)](#). Acesso em: ago. 2024.

e Rio Grande do Norte. Outras unidades federativas, como Mato Grosso do Sul, Paraíba e Espírito Santo, contavam apenas com um Fundo de Esportes, enquanto Roraima, Acre, Maranhão, Tocantins, Sergipe e Rio de Janeiro não possuíam nem Conselhos, nem Fundos estaduais. Os demais 12 estados tinham tanto o Conselho quanto o Fundo de Esporte.

Soma-se aos dados apresentados acima, acerca do quantitativo de Conselhos e Fundos Estaduais de Esporte no cenário nacional, esse breve resgate histórico da estrutura institucional formal destinada às políticas de esporte e lazer em Minas Gerais, tornando evidente que essas políticas são executadas à mercê das vontades e diretrizes dos próprios dirigentes. Coadunando com a realidade nacional, ou em reflexo dela, no estado mineiro as alterações legislativas revelaram a execução de políticas "de governo", descontínuas e sobrepostas, ao invés de uma "política de Estado", sólida e permanente.

Como destaca Arretche (2003), a autonomia dos governos locais não garante, por si só, responsabilidade ou compromisso com o interesse público. Nesse sentido, são os desenhos institucionais, as regras, os mecanismos de controle e os incentivos estabelecidos pelas políticas públicas que moldam o comportamento dos atores governamentais (North, 1990; Arretche, 2003). Experiências analisadas na área da saúde, por exemplo, demonstram que o desempenho dos governos locais está fortemente associado à natureza dos incentivos definidos nos sistemas nacionais e estaduais de políticas públicas (Tendler, 1998; Arretche, 2003).

Na ausência de uma política nacional consolidada ou de um sistema de coordenação interfederativa que defina competências, assegure participação social (Conselhos), destine recursos estáveis (Fundos) e estructure capacidades burocráticas adequadas, as políticas de esporte e lazer tendem a permanecer fragmentadas, descontínuas e subordinadas às preferências dos governantes de turno.

A análise da trajetória institucional das políticas de esporte e lazer em Minas Gerais permite avançar para além da descrição normativa e administrativa, evidenciando a influência das diferentes orientações político-partidárias dos governos estaduais sobre o lugar ocupado por essas políticas na agenda pública. Embora os distintos governadores e partidos tenham promovido sucessivas reformas administrativas, não se observa, ao longo do período analisado, a consolidação de um projeto político consistente e contínuo para o esporte e o lazer enquanto direitos sociais.

De modo geral, independentemente da orientação ideológica formal dos partidos que ocuparam o Executivo estadual (PSDB, PT ou Novo), o esporte e o lazer permaneceram em uma posição marginal, caracterizada por baixa prioridade institucional, instabilidade organizacional e ausência de mecanismos permanentes de participação social e financiamento.



Essa constatação sugere que, em Minas Gerais, mais do que diferenças substantivas entre projetos partidários, prevaleceu uma concepção comum que relegou o esporte e o lazer a um papel secundário no desenho das políticas sociais.

Nos governos vinculados ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), observa-se uma tendência à instrumentalização do esporte, associado ora a estratégias de inclusão social genérica, ora à promoção de esportes de rendimento e à lógica da competitividade. A incorporação das políticas esportivas a pastas como juventude e políticas antidrogas, especialmente a partir de 2007, sinaliza uma visão funcionalista do esporte, concebido como ferramenta para o enfrentamento de problemas sociais complexos (criminalidade, uso de drogas, vulnerabilidade juvenil) sem que isso se traduzisse na consolidação do esporte e do lazer como políticas universais e estruturantes.

Durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), apesar do resgate institucional do esporte ao status de Secretaria de Estado, observa-se que essa revalorização teve caráter conjuntural e não se consolidou como política de Estado. Ainda que o discurso estivesse mais alinhado à noção de desenvolvimento social e inclusão, a ausência de um sistema estadual articulado, com conselho ativo, fundo específico e regras estáveis de coordenação interfederativa, limitou o alcance estrutural das ações implementadas.

No plano nacional, os governos do Partido dos Trabalhadores buscaram conferir maior densidade institucional às políticas de esporte e lazer, especialmente a partir da criação do Ministério do Esporte e da implementação de programas de alcance federativo, como o PST e o PELC. Tais iniciativas foram acompanhadas por um esforço de coordenação interfederativa e de participação social, materializado na realização das Conferências Nacionais do Esporte, que contribuíram para a construção de diagnósticos, diretrizes e proposições voltadas à consolidação do esporte e do lazer como direitos sociais.

Contudo, no caso mineiro, essa agenda nacional não se traduziu de forma consistente em uma institucionalização duradoura no âmbito estadual. Apesar da retomada do *status* de Secretaria e de um discurso alinhado à promoção do desenvolvimento social, não se observou a consolidação de um sistema estadual articulado que dialogasse de maneira orgânica com os programas federais, tampouco a incorporação estável dos princípios debatidos nas conferências nacionais à estrutura normativa e administrativa do estado. Esse descompasso reforça o caráter fragmentado e conjuntural das políticas de esporte e lazer em Minas Gerais, mesmo em um contexto nacional mais favorável à sua afirmação enquanto política pública.

Mais recentemente, sob a gestão do Partido Novo, a reestruturação administrativa reforçou uma lógica de enxugamento do Estado e de focalização das políticas públicas,

rebaixando novamente o esporte e o lazer a uma subsecretaria, sem instâncias formais de participação social. Essa opção revela uma concepção de Estado mínimo, na qual o esporte e o lazer deixam de ser tratados como direitos sociais a serem garantidos pelo poder público e passam a ser compreendidos como responsabilidades difusas, frequentemente transferidas à iniciativa privada, ao terceiro setor ou aos próprios municípios.

A análise dos documentos normativos e orientadores que estruturam as políticas estaduais de esporte e lazer em Minas Gerais evidencia um paradoxo fundamental: embora a política esteja materialmente presente nas ações financiadas e executadas, ela ocupa um “não-lugar” no plano conceitual e político-institucional. O que se observa é a presença de práticas e programas que reorganizam a vida cultural cotidiana dos municípios (festas, eventos comunitários, atividades recreativas, circuitos turísticos, ações formativas e de convivência) sem que o lazer seja reconhecido, problematizado ou legitimado como campo cultural próprio e como direito social. Tal invisibilização contraria a compreensão do lazer como dimensão constitutiva da cultura e da cidadania (Gomes, 2004; Marcellino, 2008).

Nos textos que regulam o ICMS Esportivo e nas diretrizes que orientam sua operacionalização, o lazer surge diluído na categoria “esporte”, frequentemente associado a noções de ocupação do tempo livre, prevenção de riscos sociais, promoção da saúde e incentivo à prática físico-esportiva. Essa diluição produz um esvaziamento conceitual, na medida em que o lazer deixa de ser compreendido como fenômeno cultural complexo, atravessado por dimensões simbólicas, identitárias e estéticas, passando a ser instrumentalizado como mecanismo de controle e normalização do tempo livre, conforme problematizado por Dumazedier (1979) e ampliado por Mascarenhas (2005).

Tal perspectiva contrasta fortemente com a agenda nacional construída a partir dos anos 2000, nas quais o lazer foi tematizado como direito social e cultural e como espaço de fruição, pertencimento e produção de sentidos (Gomes, 2014; Bracht, 2005). Nesses marcos, o lazer é reconhecido em suas múltiplas manifestações culturais (artísticas, sociais, turísticas, intelectuais e manuais) e assumido como objeto legítimo de políticas públicas específicas (Marcellino, 2013; Isayama; Gomes, 2011).

Em Minas Gerais, ao contrário, observa-se a apropriação dos instrumentos e mecanismos operacionais dessa agenda nacional sem a incorporação de seus fundamentos conceituais. O Estado herda as engrenagens, mas não herda a concepção, produzindo uma política tecnicamente ativa, porém teoricamente empobrecida, na qual o lazer permanece invisibilizado enquanto categoria política autônoma, como já problematizado por Mascarenhas (2008) ao analisar a fragilidade conceitual das políticas públicas de lazer no Brasil.

É nesse contexto que se justifica, metodologicamente, a opção por trabalhar com a categoria “políticas de esporte e lazer”. Tal escolha não decorre de uma imprecisão conceitual, mas do reconhecimento de que o ICMS Esportivo, embora normativamente inscrito no campo do esporte, atua materialmente como um dos principais operadores da política de lazer nos municípios mineiros.

Na prática, os recursos provenientes do ICMS Esportivo podem financiar ações que extrapolam amplamente os conteúdos físico-esportivos do lazer, sustentando iniciativas vinculadas às manifestações artísticas, sociais, turísticas, intelectuais e manuais, conforme a tipologia das dimensões culturais do lazer proposta por Dumazedier (1979) e atualizada por Marcellino (2013).

O ICMS Esportivo, portanto, tem o potencial de reorganizar o cotidiano cultural dos municípios, ativar o espaço público como território simbólico de convivência e produzir experiências que configuram uma política material de lazer, ainda que discursivamente negada como tal. Ao insistir em nomear essas ações apenas como “esporte”, o Estado invisibiliza o lazer como direito cultural e compromete sua legitimação enquanto campo específico de formulação de políticas públicas, o que tensiona diretamente o entendimento do lazer como direito de cidadania (Gomes, 2014; Isayama; Gomes, 2011).

A tese que se delineia é, assim, a de que Minas Gerais implementa uma política material de lazer sem reconhecê-la conceitualmente, mantendo o lazer em um lugar subalternizado e instrumentalizado no discurso institucional. O ICMS Esportivo pode emergir, nesse cenário, como o operador invisível dessa política, sustentando práticas culturais e comunitárias que, embora não nomeadas como lazer, constituem, de fato, o principal eixo de organização do lazer público no Estado.

Compreendido o (não) lugar institucional do esporte do lazer na arquitetura estadual, torna-se necessário avançar para a análise da estrutura organizacional atualmente responsável por sua gestão, identificando o status institucional da área, suas competências formais e os arranjos administrativos que sustentam a política pública.

#### 4.3. Estrutura institucional e *status* organizacional das políticas de esporte e lazer em Minas Gerais

Instituída pela Lei Estadual n.º 24.313/2023, à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese) compete formular, planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do estado relativas à, dentre outras, “promoção do esporte, da atividade física e do lazer” (Minas Gerais, 2023a).

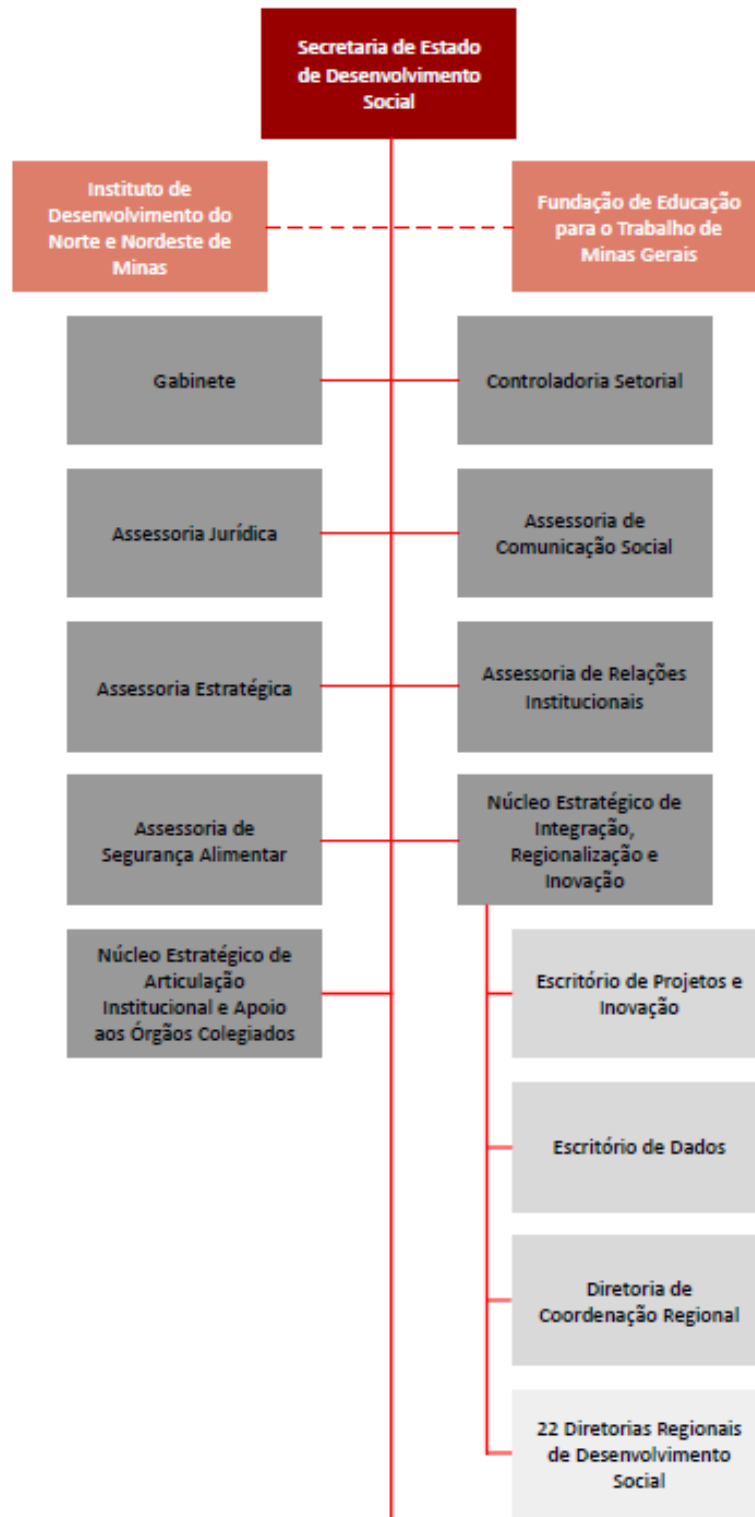
O objetivo desta seção é situar a área do esporte e do lazer na estrutura institucional formal do Poder Executivo mineiro, identificando seu status organizacional, suas competências formais e as unidades responsáveis pelo fomento, pelo incentivo e pela coordenação do critério “esportes” na distribuição da cota-parte do ICMS aos municípios.

Parte-se do pressuposto de que a localização hierárquica e o desenho organizacional dessas estruturas constituem dimensões centrais da capacidade estatal, uma vez que condicionam o alcance, a continuidade e a efetividade das políticas públicas desenvolvidas no setor. Quanto mais elevado o status institucional da área, maior tende a ser sua capacidade de disputar orçamento, articular políticas intersetoriais e induzir ações nos municípios.

Conforme evidenciam os organogramas oficiais, a estrutura orgânica da Sedese é composta por Gabinete, Controladoria Setorial, Assessoria Jurídica, Assessoria de Comunicação Social, Assessoria Estratégica, Assessoria de Relações Institucionais, Assessoria de Segurança Alimentar, Núcleo Estratégico de Integração, Regionalização e Inovação, além do Núcleo Estratégico de Articulação Institucional e Apoio aos Órgãos Colegiados.

Além disso, a Sedese contempla sete Subsecretarias: (1) Subsecretaria de Planejamento e Gestão; (2) Subsecretaria de Assistência Social; (3) Subsecretaria de Inclusão Produtiva, Trabalho, Emprego e Renda; (4) Subsecretaria de Direitos Humanos; (5) Subsecretaria de Esportes; (6) Subsecretaria de Política de Habitação; e (7) Subsecretaria de Política dos Direitos das Mulheres.

**Figura 2 - Organograma Sedese**



Fonte: Adaptado de Sedese – Organograma<sup>28</sup>.

Esse arranjo institucional revela que o esporte e o lazer ocupam posição setorialmente subordinada no interior da administração pública mineira, configurando-se como uma agenda

<sup>28</sup> Disponível em: <<http://social.mg.gov.br/images/institucional/organograma.pdf>>. Acesso em: ago. 2024.

dentre várias outras políticas sociais consideradas prioritárias. Tal configuração posiciona o esporte e o lazer como uma agenda setorial dentre várias outras, sinalizando um status organizacional secundarizado no interior do conjunto das prioridades da Sedese.

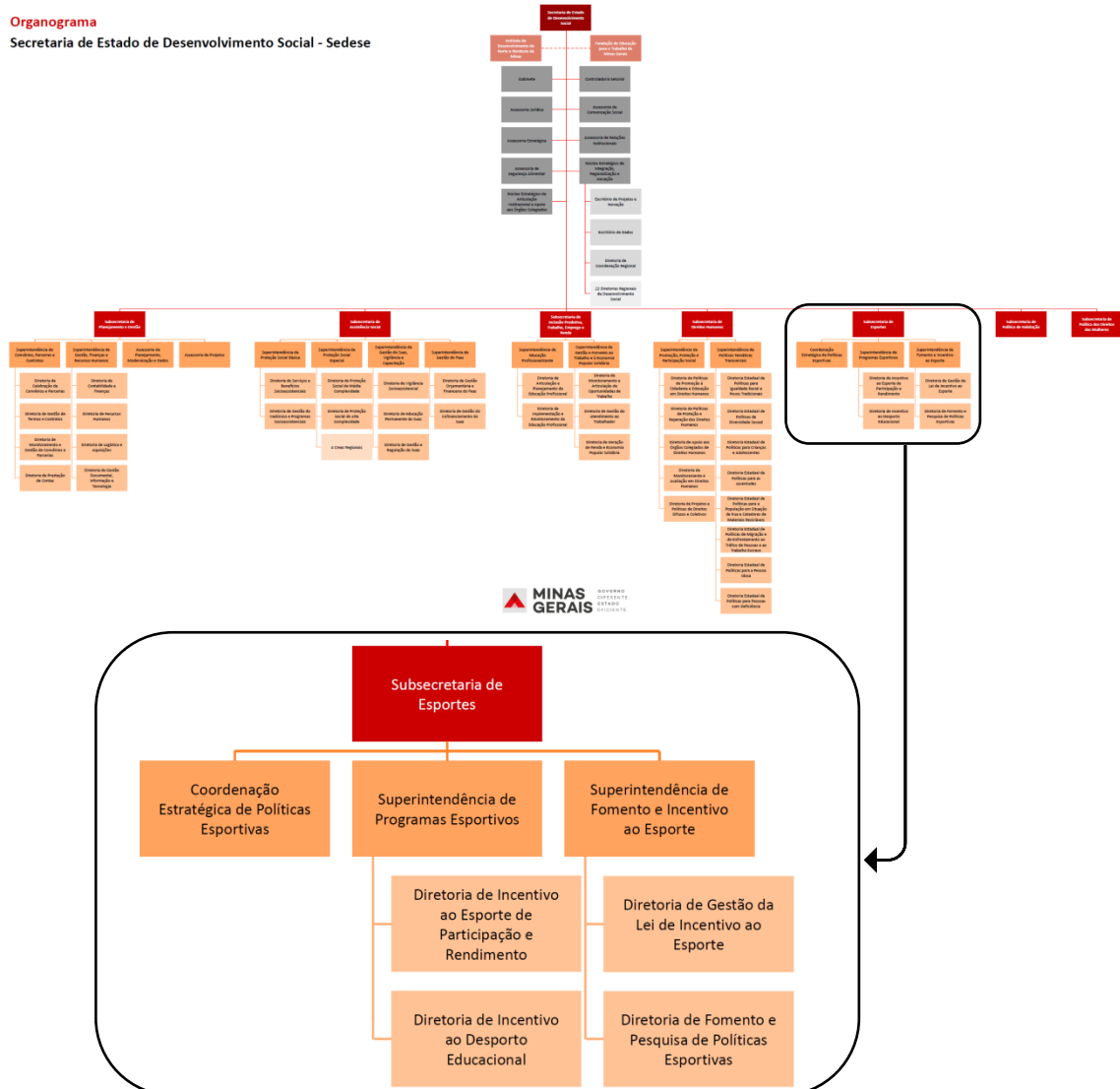
O Decreto n.º 48.660, de 28 de julho de 2023, dispõe sobre a organização da Sedese e define, no art. 71, que a Subsecretaria de Esportes (Subesp) tem como competência “formular, planejar, fomentar, dirigir, executar, controlar e avaliar as atividades que visem à promoção do desporto, do paradesporto, da atividade física e do lazer, com vistas ao desenvolvimento humano, à redução da vulnerabilidade social e à melhoria da qualidade de vida da população” (Minas Gerais, 2023b).

Diferentemente do que evidenciou a Constituição Estadual, que adota termos genéricos e que tendem a eximir o poder público da responsabilidade direta pela execução, as normativas administrativas atuais atribuem ao Estado um papel mais explícito de implementador das políticas. Entretanto, essa centralidade discursiva não elimina a tensão entre o conjunto de atribuições formais da Subesp e sua posição organizacional efetiva no interior da Sedese.

Conforme ilustra a Figura abaixo, compõe a estrutura básica da Subesp: (1) Coordenação Estratégica de Políticas Esportivas; (2) Superintendência de Programas Esportivos (SPE), com duas unidades a ela subordinadas — (a) Diretoria de Incentivo ao Esporte de Participação e Rendimento (DiePR) e (b) Diretoria de Incentivo ao Desporto Educacional (Dide); e (3) Superintendência de Fomento e Incentivo ao Esporte (Sfie), com duas unidades a ela subordinadas — (a) Diretoria de Gestão da Lei de Incentivo ao Esporte (DGLIE) e (b) Diretoria de Fomento e Pesquisa de Políticas Esportivas (Dfope).

A esta última compete, dentre outras atribuições, coordenar a regulamentação do ICMS Esportivo, nos termos do art. 56 do Decreto n.º 47.761/2019 Tal arranjo atribui a uma estrutura hierarquicamente intermediária a condução de um dos principais mecanismos redistributivos da política esportiva mineira, o que suscita questionamentos sobre a adequação entre a relevância estratégica da política e a capacidade organizacional disponível para sua gestão.

**Figura 3 - Visão panorâmica do Organograma Sedese**



Fonte: Adaptado de Sedese – Organograma.

A descrição detalhada da estrutura governamental e a visão panorâmica da Sedese, ilustrada nas Figuras acima, situam a Subesp dentro da estrutura institucional formal do Poder Executivo do estado de Minas Gerais: uma Subsecretaria, dentre sete, alocada em uma Secretaria, dentre quatorze que compõem o Governo de Minas. Essa localização institucional constitui um dado relevante para compreender o grau de autonomia formal, o *status* organizacional e as capacidades disponíveis para a condução das políticas de esporte e lazer em âmbito estadual.

Mais do que um dado meramente administrativo, a posição hierárquica da Subesp condiciona diretamente os limites estruturais para a coordenação intersetorial e interfederativa dessas políticas, influenciando sua capacidade de induzir agendas municipais e articular recursos políticos e financeiros.

Nos termos da lei, a Sfie tem como competência “promover, coordenar e implementar mecanismos de fomento e incentivo ao esporte e a articulação com os agentes esportivos” (Minas Gerais, 2023b, art. 76). Ademais, compete à Diretoria de Fomento e Pesquisa de Políticas Esportivas (Dfope) “elaborar e desenvolver políticas para a melhoria da gestão esportiva, a qualificação das instituições envolvidas com a prática esportiva no Estado e o fomento a pesquisas sobre a política esportiva do Estado e dos municípios”.

Entre suas atribuições específicas, destaca-se: “I – coordenar a execução, propor a regulamentação e viabilizar a implementação de melhorias relacionadas ao critério ‘esportes’, para distribuição da cota-parte do ICMS pertencente aos municípios, nos termos da Lei n.º 18.030, de 2009” (Minas Gerais, 2023b, art. 78).

Ou seja, no interior do desenho institucional vigente, a gestão do ICMS Esportivo encontra-se formalmente alocada na Subesp, com atribuições distribuídas de modo específico na Sfie e, sobretudo, na Dfope. Esse arranjo reforça o caráter concentrado e tecnoburocrático da condução da política, em detrimento da existência de instâncias colegiadas permanentes de pactuação e deliberação. Nos capítulos seguintes, exploraremos o ICMS Esportivo em maior detalhe. É crucial notar, entretanto, que, apesar de sua estrutura enxuta, a política possui pastas específicas dedicadas ao seu desenvolvimento, o que indica um reconhecimento administrativo de sua importância estratégica.

Segundo o Balanço do ICMS Esportivo (Minas Gerais, 2023), o Núcleo de Gestão do ICMS Esportivo é composto pela Diretora da Dfope, um Coordenador e uma equipe técnica de nove servidores. Contudo, tais informações divergem parcialmente dos dados obtidos em 2024 nas fontes primárias da Subesp e do Portal da Transparência, o que sugere possíveis alterações na composição da equipe ao longo do tempo. Essa divergência sinaliza um elemento analítico relevante: a instabilidade das estruturas administrativas e das equipes técnicas responsáveis pela política, reforçando a necessidade de cautela na análise longitudinal das capacidades institucionais.

Para aprofundar a análise da capacidade institucional, mobilizamos o Índice de Gestão Pública e Governança no Esporte (IGGE-M), desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Inteligência Esportiva da Universidade Federal do Paraná, em parceria com o então Ministério da Cidadania.

O Índice tem como objetivo mensurar comparativamente os municípios brasileiros e se pauta nas informações preenchidas pelos gestores esportivos municipais. As perguntas dirigidas aos municípios dizem respeito a diferentes dimensões necessárias à “boa gestão” e “governança pública” na área do esporte, incluindo quatro dimensões: (1) Natureza do órgão público que faz



a gestão do esporte no município; (2) Pessoas; (3) Planejamento; e (4) Transparência e controle social. Tais dimensões evidenciam uma concepção de governança fortemente associada à existência de estruturas organizacionais mínimas, capacidades administrativas e mecanismos formais de controle e participação.

Até agosto de 2023, municípios de 19 estados estavam trabalhando na aplicação do instrumento, incluindo Minas Gerais. O Balanço do Geem, publicado pelo Observatório do Esporte em 2021, mostrou que, dos 5.570 municípios brasileiros, 1.767 estavam cadastrados e haviam iniciado o preenchimento do instrumento. Em comparação, Minas Gerais possui 633 municípios cadastrados (74,2%), dos quais 590 iniciaram o preenchimento (93,2%). Esses dados indicam elevada adesão ao instrumento e, simultaneamente, sinalizam a capacidade do Estado de induzir padrões de governança municipal por meio de mecanismos de orientação e monitoramento.

Embora concebido para avaliação municipal, o IGGE-M oferece uma chave analítica útil para este capítulo. Se, no plano local, a natureza do órgão e sua autonomia importam para a governança, no plano estadual também é relevante observar o status organizacional da área e como ela se estrutura para coordenar políticas e induzir capacidades nos municípios.

Tal reflexão é especialmente pertinente quando essa coordenação se dá por meio de incentivos e condicionalidades, como no caso do ICMS Esportivo, reforçando a centralidade dos instrumentos financeiros e institucionais como operadores de coordenação federativa no campo do esporte e do lazer em Minas Gerais.

A análise desenvolvida nesta seção permitiu evidenciar que, embora Minas Gerais disponha de uma estrutura administrativa formalmente responsável pelas políticas de esporte e lazer, o lugar ocupado por essa agenda na arquitetura institucional estadual é marcado por limitações hierárquicas e organizacionais.

A posição da Subesp como subsecretaria dentro de uma secretaria ampla e multitemática, somada à concentração da gestão do ICMS Esportivo em unidades intermediárias, revela um desenho institucional que combina atribuições relevantes com capacidade operacional restrita. Compreendida a localização institucional da política, torna-se necessário avançar para a análise de sua dimensão mais concreta: as capacidades técnico-administrativas disponíveis para sua implementação.

#### 4.4. Capacidades técnico-administrativas e instrumentos de gestão: pessoas, planejamento, transparência e portfólio de ações

A análise das capacidades técnico-administrativas do Estado de Minas Gerais para o desenvolvimento das políticas de esporte e lazer exige a observação de quatro dimensões centrais: (i) a disponibilidade e qualificação dos recursos humanos; (ii) os mecanismos formais de planejamento; (iii) os instrumentos de transparência e controle social; e (iv) as formas de execução das políticas e projetos. Tais dimensões dialogam diretamente com os parâmetros do Índice de Gestão Pública e Governança no Esporte (IGGE-M), que considera a estrutura administrativa e a capacidade organizacional como elementos fundamentais para a “boa gestão” e a governança pública no setor esportivo.

No que se refere aos recursos humanos, o IGGE-M atribui grande relevância à existência de equipes técnicas qualificadas e estáveis, entendendo que a gestão adequada dos instrumentos de política pública depende de burocracias profissionalizadas e com condições materiais de trabalho. Partindo dessa premissa, levantou-se o quadro de servidores ativos da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese), da qual a Subsecretaria de Esportes (Subesp) é parte integrante.

Ainda que o recorte temporal desta pesquisa compreenda o período de 2011 a 2021, os dados aqui mobilizados referem-se à estrutura administrativa vigente no momento da coleta (2024), sendo utilizados como *proxy* das capacidades institucionais atuais herdadas de sucessivas reestruturações organizacionais, o que permite analisar o patamar estrutural contemporâneo a partir do qual a política continua a ser operacionalizada.

Atualmente, a Sedese conta com 663 profissionais distribuídos entre cargos técnicos, de gestão, analistas, auditores e auxiliares. Desses, apenas 41 servidores encontram-se lotados diretamente na Subesp, o que corresponde a aproximadamente 6,18% do quadro total da Secretaria. A distribuição detalhada desses servidores por cargo, gênero e remuneração foi sistematizada na Tabela 5, elaborada com base em dados do Portal da Transparência e do sistema “Quem é Quem” da Sedese.

**Tabela 5** - Distribuição de servidores lotados na Subsecretaria de Esportes (Subesp), por cargo, gênero e remuneração – 2024

Pasta	Cargos	Qnt.	Gênero	Rem. R\$
Gabinete Subesp	Subsecretário	1	M	12.363,03
	Especialista em P.P e gestão governamental	1	M	20.886,58
	Não especificado	1	F	7.459,62
	Auxiliar de serviços operacionais	5	M	1.911,68

			M	1.908,87		
			M	1.906,20		
			F	2.693,05		
			F	1.906,20		
Coordenação estratégica de políticas esportivas	Coordenadora	1	F	4.299,78		
	Técnica em cultura	1	F	3.477,20		
Superintendência de programas esportivos	Superintendente	1	M	8.599,55		
	Assistente de gestão e P.P em desenvolvimento	1	F	3.202,36		
	Professor de Educação Básica	1	M	4.390,99		
	Diretoria de incentivo ao esporte de rendimento (Dier)			M	4.799,78	
				M	2.659,84	
		Não especificado	5	F	2.659,84	
				F	2.659,84	
				F	3.159,84	
	Diretoria de incentivo ao desporto educacional (Died)	Diretora	1	F	4.799,78	
				M	2.659,84	
		Não especificado	3	M	2.659,84	
				F	3.159,84	
Superintendência de fomento e incentivo ao esporte (Sfie)	Superintendente (Especialista em P.P e gestão governamental)	1	M	26.934,55		
	Auxiliar de serviços operacionais	1	F	2.625,57		
	Diretora	1	F	4.799,78		
	Diretoria de fomento e organização de políticas (Dfope)	Coordenadora Observatório do Esporte (Especialista em P.P e gestão governamental)	1	F	14.348,87	
		Coordenador do Núcleo de Gestão do ICMS Esportivo	1	M	3.159,84	
		Assistente de gestão e P.P em desenvolvimento	1	M	4.654,93	
		Analista de gestão e P.P em desenvolvimento	1	F	6.574,90	
	Diretoria de gestão da Lei de Incentivo ao Esporte	Equipe Técnica	1	M	2.659,84	
		Especialista em P.P e gestão governamental	1	F	24.558,75	
		Analista educacional		2	F	8.456,86
					F	8.639,48
		Analista de gestão e P.P em desenvolvimento	1	M	5.370,76	
		Assistente de gestão e P.P em desenvolvimento		2	F	3.203,83
					F	3.182,07
		Técnica em Educação	1	F	5.881,85	
		Auxiliar de Serviços Operacionais	1	M	1.906,20	
				1	M	4.799,78
	Não especificado		1	F	3.059,84	
			1	F	2.659,84	
	<b>Total</b>			<b>41</b>	<b>23 F</b>	
				<b>18 M</b>		
				<b>241.701,09</b>		

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais e do sistema “Quem é Quem” da Sedese (Minas Gerais, 2024)<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Disponível em: <[Remuneração dos Servidores \(transparencia.mg.gov.br\)](http://Remuneração dos Servidores (transparencia.mg.gov.br))>. Acesso em: ago. 2024.

A análise desses dados revela que, do total de servidores da Subesp, 23 são mulheres e 18 são homens, com remuneração global de R\$ 241.701,09. Desconsiderando três salários considerados outliers (superiores a R\$ 20 mil), a média salarial situa-se em torno de R\$ 4.455,82 para jornada de 40 horas semanais – valor equivalente a aproximadamente 3,1 salários mínimos em 2024. Segundo o Censo de 2022, apenas 25,4% da população brasileira recebe acima desse patamar, o que indica que a política estadual de esporte e lazer é operada por uma burocracia predominantemente de nível técnico-intermediário.

Em termos de diversidade de gênero, a Subesp possui uma distribuição razoavelmente equilibrada entre homens e mulheres, embora a representação feminina seja ligeiramente maior, com 56% mulheres e 44% homens. Em Minas Gerais, a participação das mulheres está um pouco acima da média nacional (19%), com 21% de participação na gestão pública (IGGE-M, 2021).

No quesito número de servidores concursados, na área de atuação de recursos humanos na Subesp está em 40%, também um pouco acima da média nacional, o que sugere um grau moderado de institucionalização da burocracia, mas ainda insuficiente para garantir estabilidade e continuidade administrativa em uma política sujeita a recorrentes reestruturações governamentais.

A análise da remuneração mostra uma ampla variação salarial entre os cargos, refletindo a diversidade das funções desempenhadas. As posições de maior responsabilidade e especialização, como os “especialistas em políticas públicas e gestão governamental”, possuem as remunerações mais elevadas. Além disso, observa-se forte concentração de pessoal em duas diretorias: a Diretoria de Gestão da Lei de Incentivo ao Esporte e a Diretoria de Fomento e Pesquisa de Políticas Esportivas, responsáveis pelos principais instrumentos financeiros da área. Tal configuração evidencia uma contradição estrutural: enquanto o ICMS Esportivo é apresentado como um dos principais mecanismos de indução das políticas municipais, a capacidade técnico-administrativa disponível para sua coordenação e monitoramento é bastante reduzida.

A segunda dimensão relevante refere-se aos mecanismos de planejamento e gestão. De acordo com o IGGE-M, a boa governança no esporte depende da existência de instrumentos formais de planejamento, de sua divulgação pública e de processos de acompanhamento e avaliação. No caso mineiro, identifica-se que a Subesp dispõe de uma “Cartilha de Serviços” disponibilizada em seu sítio eletrônico, na qual são descritas as principais atividades, programas e procedimentos administrativos da pasta.

A existência dessa cartilha, bem como de manuais, formulários padronizados e orientações técnicas, indica que o Estado tem buscado estruturar rotinas administrativas minimamente estáveis e acessíveis aos municípios e às organizações parceiras. Mais do que um recurso meramente informativo, tais instrumentos configuram mecanismos de indução institucional, por meio dos quais a Subesp orienta, padroniza e condiciona as práticas locais, funcionando como tecnologia de coordenação federativa.

No campo da transparência e do controle social, destaca-se o papel central do Observatório do Esporte de Minas Gerais (Oemg). Instituído pela Resolução Seesp n.º 41/2018, o Observatório reúne bases de dados, indicadores, publicações técnicas e informações sobre a comunidade esportiva mineira, além de promover cursos e capacitações. Entre seus objetivos estão o monitoramento de políticas públicas, a disseminação de informações qualificadas e o fortalecimento da gestão esportiva nos municípios.

A criação e consolidação do Observatório revelam a construção de uma instância técnico-política estratégica que, ao mesmo tempo em que amplia a transparência pública, também define os parâmetros pelos quais a política esportiva passa a ser avaliada. Assim, a produção de dados deixa de ser apenas um exercício de publicidade administrativa e converte-se em instrumento de poder técnico e de orientação das agendas municipais.

Além das ferramentas digitais, a Subesp tem investido em espaços presenciais de articulação e capacitação. Destacam-se, nesse sentido, o “Seminário de Lançamento do Balanço do ICMS Esportivo e da Cartilha do IGGE-M” (2022), o “Fórum de Temáticas Esportivas – Forte” (2023) e a “Celebração dos 15 anos do ICMS Esportivo” (2023). Tais eventos constituem arenas institucionais de difusão de concepções, de alinhamento técnico e de legitimação das diretrizes estaduais.

O “Seminário de Lançamento do Balanço do ICMS Esportivo” contou com a apresentação dos resultados da avaliação executiva realizada pela Subesp/Sedese, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), com o apoio técnico da Fundação Getúlio Vargas (FGV EESP Clear), com o intuito de estabelecer possíveis aprimoramentos ao programa do ICMS. Ademais, apresentaram o IGGE-M, como abordado anteriormente, uma medida síntese pensada para resumir o grau de maturidade em gestão e governança pública nos municípios brasileiros no que se refere ao esporte. A adoção de instrumentos de avaliação e de síntese técnica reforça a lógica de monitoramento e ranqueamento dos municípios, convertendo indicadores em dispositivos de indução comportamental e organizacional.

O “Forte” é um fórum de discussões sobre o esporte mineiro que conta com a parceria do Conselho Regional de Educação Física da 6ª Região (Cref6-MG) e o apoio da Associação

Mineira de Municípios (AMM). Visa contribuir para o aprimoramento das políticas públicas esportivas no estado, por meio de debates que identifiquem a realidade de cada comunidade. A primeira edição ocorreu na UFMG, reunindo representantes dos 54 municípios que compõem a Regional Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). O evento que participamos foi o primeiro de uma série de 15 fóruns temáticos que ocorreram nas Diretorias Regionais da Sedese ao longo de 2023. De forma geral, o encontro é voltado para profissionais de educação física, conselheiros(as) municipais de políticas esportivas, gestores(as) esportivos(as) municipais, professores(as) e alunos(as) de universidades e faculdades, atletas, treinadores(as), bem como agentes esportivos privados de clubes, associações, federações ou individuais (Minas Gerais, 2023). Embora esses fóruns ampliem os canais de diálogo e circulação de informações, sua estrutura evidencia também um movimento de recentralização discursiva, no qual o Estado define os parâmetros legítimos de leitura e organização das políticas locais.

O evento de “Celebração dos 15 anos da Lei do ICMS Esportivo”, por sua vez, contou com o lançamento do relatório do “Balanço ICMS Esportivo (2011-2021)”, também realizado pela Subesp/Sedese, por meio do Observatório do Esporte de Minas Gerais (Oemg), em parceria com o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona (FGV EESP/SP Clear) e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). No dia ainda foram apresentados os resultados da avaliação realizada no primeiro semestre de 2022 pelo serviço Evidência Express (EvEx) da Diretoria de Altos Estudos da Enap. E foi disponibilizada uma consulta pública para que a comunidade esportiva mineira tenha a oportunidade de participar e contribuir com esse processo de avaliação e para a melhoria do mecanismo do ICMS Esportivo.

Esses espaços, embora ampliem o diálogo com gestores municipais e agentes do setor, também funcionam como mecanismos de recentralização discursiva, nos quais o Estado delimita as narrativas legítimas sobre o esporte e o lazer e consolida uma lógica de governança orientada por indicadores e boas práticas previamente definidas.

No que se refere às formas de execução das políticas, a análise do portfólio de projetos da Subesp para o ano-base de 2022 permite compreender como essas capacidades técnico-administrativas se traduzem em ações concretas. Academias ao Ar Livre e Kits Esportivos; Bolsa Atleta e Bolsa Técnico; Geração Esporte; Jogos do Interior de Minas (Jimi); Lei Estadual de Incentivo ao Esporte; Melhor Geração; Núcleos de Fomento ao Paradesporto; Mova Minas Recreativo; Jogos Escolares de Minas Gerais (Jemg); e o próprio ICMS Esportivo.

Esse conjunto de iniciativas revela um leque relativamente amplo de ações formais, indicando que, no plano programático, o Estado busca contemplar diferentes públicos,

modalidades e manifestações do esporte e do lazer. Entretanto, quando se observa a forma de execução desses projetos, constata-se que apenas um deles – o Jimi – é realizado por execução direta do Estado, com orçamento de custeio próprio. Todos os demais são operacionalizados por meio de convênios, parcerias com organizações da sociedade civil ou doação de bens aos municípios.

Esse padrão evidencia que a atuação do governo mineiro na área do esporte e do lazer é predominantemente indutora e financiadora, e muito pouco executora. Trata-se de um modelo de política pública baseado na terceirização da implementação, no qual o Estado formula, regulamenta e repassa recursos, mas delega a materialização das ações a atores externos.

**Tabela 6 - Formas de execução dos projetos da Subsecretaria de Esportes de Minas Gerais (Subesp) – 2022**

Projetos	Função	Ação	Despesa	Valor mínimo	Forma de execução
Geração Esporte	27 - Desporto e Lazer	4092 - Promoção do esporte e do lazer como instrumento de desenvolvimento social	Custeio	R\$ 100.000,00	Celebração de Convênios/Parcerias Mrosc
Melhor Geração	27 - Desporto e Lazer	4092 - Promoção do esporte e do lazer como instrumento de desenvolvimento social	Custeio	R\$ 100.000,00	Celebração de Convênios/Parcerias Mrosc
Núcleos de Fomento ao Paradesporto	27 - Desporto e Lazer	4092 - Promoção do esporte e do lazer como instrumento de desenvolvimento social	Custeio	R\$ 92.400,00	Celebração de Convênios/Parcerias Mrosc
Jogos do Interior de Minas - Jimi	27 - Desporto e Lazer	4499 - Realização dos jogos do interior de minas – JIMI	Custeio	R\$ 1.950.000,00	Execução Direta
Apoio Financeiro à Realização de Ações Esportivas	27 - Desporto e Lazer	4086 - Apoio à realização de ações esportivas	Investimento	R\$ 250.000,00	Celebração de Convênios/Parcerias Mrosc
Projeto Geração Esporte Indígena	27 - Desporto e Lazer	4092 - Promoção do esporte e do lazer como instrumento de desenvolvimento social	Custeio	R\$ 60.693,12	Celebração de Convênios/Parcerias Mrosc
Kits esportivos	27 - Desporto e Lazer	4086 - Apoio à realização de ações esportivas	Custeio	R\$ 25.000,00	Doação de Bens
Academias ao ar livre	27 - Desporto e Lazer	4086 - Apoio à realização de ações esportivas	Investimento	R\$ 30.000,00	Doação de Bens
Apoio Financeiro a Realização de Eventos Esportivos	27 - Desporto e Lazer	4086 - Apoio à realização de ações esportivas	Custeio	R\$ 150.000,00	Celebração de Convênios/Parcerias Mrosc

Apoio Financeiro à Aquisição Material Consumo	27 - Desporto e Lazer	4086 - Apoio à realização de ações esportivas	Custeio	R\$150.000,00	Celebração de Convênios/Parcerias Mrosc
Apoio Financeiro à Realização de Ações Esportivas - Serviços	27 - Desporto e Lazer	4092 - Promoção do esporte e do lazer como instrumento de desenvolvimento social	Custeio	R\$150.000,00	Celebração de Convênios/Parcerias Mrosc
Apoio Financeiro à Aquisição de Bens Permanentes	27 - Desporto e Lazer	4086 - Apoio à realização de ações esportivas	Investimento	R\$150.000,00	Celebração de Convênios/Parcerias Mrosc

Fonte: Minas Gerais (2022). Elaboração própria, adaptado com base no Portfólio de Projetos da Subsecretaria de Esportes – Sedese.

A Tabela 6 evidencia que os valores mínimos para cada projeto variam significativamente, desde R\$ 25.000,00 até R\$ 1.950.000,00. Isso indica uma diversidade nos tamanhos e escopos dos projetos. Ademais, os projetos com maiores valores são executados diretamente, o que pode indicar a importância e a complexidade desses projetos, ao passo que os projetos com valores menores tendem a ser executados através de convênios ou parcerias, o que pode indicar uma facilidade para a gestão e a implementação.

Desta forma, excluindo-se dois projetos que tratam de doação de bens para municípios (ou pessoas jurídicas a ele vinculadas), os Kits Esportivos e as Academias ao ar livre, os demais projetos são executados via celebração de convênios e parcerias. Esses foram utilizados para a realização de eventos, para a prestação de serviços, para a aquisição de bens e materiais esportivos (de consumo ou permanentes) ou, ainda, para a realização de reformas e obras.

Essa predominância de instrumentos convencionais indica que o Estado mineiro atua menos como provedor direto de políticas e mais como financiador e articulador de iniciativas executadas por terceiros, configurando um arranjo institucional em que a materialização das ações depende, em larga medida, da capacidade operacional de municípios e organizações da sociedade civil.

Os dados elucidam um pouco sobre como as políticas de esporte e lazer vêm sendo implementadas no estado de Minas Gerais. Apesar da aparente limitação orçamentária e baixa capacidade técnico-administrativa, fica evidente que o governo, por meio da Subesp, busca fomentar, apoiar e coordenar a execução das políticas em âmbito local. Contudo, essa estratégia de fomento, quando combinada à reduzida execução direta, sugere um modelo de política pública marcado por uma lógica de indução financeira e normativa, em detrimento de uma presença estatal mais robusta na oferta direta de serviços.



A expressiva celebração de termos de parceria com organizações da sociedade civil (Oscs) e outras entidades privadas, conforme regulamentado pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Mrosoc), denota aparente terceirização na execução de muitos dos projetos de esporte e lazer. Se, por um lado, tal arranjo pode ampliar a capilaridade e favorecer a participação social, por outro, ele tende a fragilizar o caráter público e universal das políticas, deslocando a responsabilidade pela garantia dos direitos sociais para organizações e municípios com capacidades desiguais. A forte dependência de parcerias e termos de colaboração sugere que o esporte e o lazer em Minas Gerais são implementados mais como redes convenientes do que como serviços públicos estruturados.

Dados da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic, 2016) corroboram esse cenário ao indicar que 74% dos municípios mineiros efetivaram convênios ou parcerias na área esportiva naquele ano, sendo esse o principal meio de execução em 44,9% deles. A predominância de entidades sem fins lucrativos como parceiras reforça a centralidade do terceiro setor na implementação das políticas. Os parceiros mais expressivos dos convênios, com a prefeitura como executora principal ou participante, eram órgãos/entes públicos estaduais e federais, além de clubes e associações. Quando agrupados por segmento, as parcerias com entidades sem fins lucrativos (Sistema S, confederações e federações, ligas, clubes, associações, sindicatos) eram a maioria no país, seguidas por parceiros públicos, federais e estaduais, com os parceiros do setor privado em último lugar.

Assim, o exame integrado dos recursos humanos, dos instrumentos de planejamento e transparência e do portfólio de projetos permite concluir que Minas Gerais dispõe de mecanismos administrativos relevantes para coordenar e induzir políticas de esporte e lazer, mas opera com uma capacidade estatal enxuta e fortemente dependente de arranjos externos de execução.

A Subesp demonstra esforços consistentes de qualificação da gestão, produção de informações e apoio técnico aos municípios. Contudo, a reduzida equipe técnica, a baixa autonomia orçamentária e a quase inexistência de execução direta limitam o alcance dessas iniciativas e reforçam um modelo de governança no qual o financiamento e a indução normativa substituem a presença efetiva do Estado na provisão dos serviços.

Essa configuração institucional ajuda a compreender por que instrumentos financeiros como o ICMS Esportivo assumem papel tão central na política pública mineira: diante de capacidades administrativas restritas, o repasse de recursos aos municípios converte-se no principal mecanismo de materialização das ações de esporte e lazer no território.

#### 4.5. Capacidades político-relacionais, coordenação intergovernamental e financiamento das políticas de esporte e lazer

A análise das políticas públicas de esporte e lazer em Minas Gerais não pode restringir-se às dimensões técnico-administrativas. Conforme o referencial de Gomide e Pires (2014), a capacidade estatal envolve também uma dimensão político-relacional, associada às habilidades e procedimentos de articulação entre atores institucionais, à construção de consensos e à gestão de conflitos em torno das políticas públicas. Nessa perspectiva, torna-se fundamental examinar como o Estado mineiro organiza suas relações com o Legislativo, com os municípios, com a sociedade civil e com os órgãos de controle, bem como de que maneira essas relações condicionam a implementação das políticas esportivas e de lazer.

No caso específico desta pesquisa, essa análise assume centralidade porque o estado de Minas Gerais é o ente federativo responsável por definir as regras e critérios de distribuição da cota-parte do ICMS aos municípios e, portanto, por coordenar um dos principais instrumentos de indução das políticas locais de esporte e lazer. Conforme destaca Arretche (2004), as políticas implementadas pelos governos municipais são fortemente dependentes das transferências estaduais e das condicionalidades definidas pelo ente coordenador. Assim, a efetividade das ações municipais encontra-se diretamente vinculada às capacidades políticas e institucionais do governo estadual.

Segundo Gomide e Pires (2014), a capacidade político-relacional pode ser analisada a partir de três aspectos principais: (i) interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos; (ii) existência e funcionamento de mecanismos de participação social; e (iii) atuação das agências de controle. A partir desses eixos, examinam-se a seguir os principais elementos que compõem a governança das políticas de esporte e lazer em Minas Gerais.

No que se refere às interações institucionalizadas, destaca-se a relação histórica entre o Governo de Minas e a Fundação João Pinheiro (FJP), órgão público de pesquisa responsável por apoiar tecnicamente a aplicação dos critérios legais de distribuição do ICMS aos municípios. A FJP atua como instância técnica de cálculo e validação dos indicadores que compõem o chamado “ICMS Solidário”, incluindo o critério “esportes”, configurando-se como ator central na engrenagem institucional dessa política.

Além disso, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) constitui arena decisiva de formulação normativa, uma vez que cabe ao Legislativo estadual aprovar as leis que regulamentam a partilha do ICMS, a criação de incentivos fiscais e a destinação de recursos orçamentários. Dessa forma, a política esportiva mineira é atravessada por uma dinâmica político-institucional na qual decisões técnicas e decisões políticas se entrelaçam

permanentemente, revelando que a coordenação intergovernamental depende tanto de capacidades administrativas quanto de negociações políticas.

Essas interações, embora institucionalizadas, tendem a ocorrer de forma fragmentada e conjuntural, muitas vezes condicionadas por prioridades de governo e por agendas legislativas específicas. Tal característica ajuda a explicar a recorrente instabilidade normativa e organizacional do setor, marcada por sucessivas reformas administrativas e por mudanças frequentes no status institucional do esporte e do lazer no interior do Executivo estadual.

Quanto aos mecanismos de participação social, observa-se um quadro ambíguo. De um lado, a Subsecretaria de Esportes (Subesp) desenvolve diversas iniciativas de diálogo e capacitação junto aos municípios e à comunidade esportiva, como fóruns regionais, seminários, cursos e oficinas. O próprio Comitê Deliberativo da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte (LIE) constitui espaço formal de participação da sociedade civil na avaliação e seleção de projetos.

De outro lado, Minas Gerais não mantém atualmente um Conselho Estadual de Esportes em funcionamento, instância que, em outros estados e em diferentes áreas de políticas públicas, cumpre papel fundamental na definição de diretrizes, no controle social e na democratização das decisões. A inexistência desse espaço colegiado limita a participação estruturada da sociedade civil e reforça um modelo de governança predominantemente técnico-burocrático e pouco deliberativo.

Essa lacuna institucional é especialmente relevante quando se considera que o ICMS Esportivo opera como principal mecanismo de indução das políticas municipais. Sem uma instância estadual permanente de participação social, a definição dos critérios, prioridades e formatos da política tende a permanecer concentrada no interior da burocracia governamental, com reduzida mediação democrática.

No que se refere à atuação das agências de controle, destaca-se o papel do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) e da Ouvidoria Geral do Estado (OGE), responsáveis pela fiscalização da legalidade dos gastos públicos e pela apuração de eventuais irregularidades. Internamente, a Subesp dispõe de equipes técnicas encarregadas de analisar prestações de contas de convênios, parcerias e projetos financiados por meio da LIE e de outros instrumentos.

Embora esses mecanismos sejam fundamentais para a integridade administrativa, observa-se que o controle exercido sobre as políticas de esporte e lazer possui caráter predominantemente procedimental, concentrando-se na verificação da regularidade formal dos processos e menos na avaliação substantiva dos impactos sociais das ações financiadas. Tal

característica limita a possibilidade de retroalimentação qualitativa da política e de aprimoramento efetivo de seus resultados.

A dimensão político-relacional também se expressa de maneira decisiva no campo do financiamento das políticas de esporte e lazer, aspecto que condiciona diretamente a capacidade de coordenação do Estado sobre os municípios. Para compreender essa dimensão, recorreu-se novamente aos dados do IGGE-M e a outras fontes oficiais de informação orçamentária.

Entre 2002 e 2022, o conjunto dos municípios mineiros destinou à “Função 27 – Desporto e Lazer” um montante de R\$ 6,54 bilhões, o que correspondeu, em média, a 0,99% do total dos investimentos municipais no período. No âmbito estadual, o orçamento destinado à mesma função totalizou R\$ 1,12 bilhão, representando apenas 0,108% do investimento estadual entre 2002 e 2022. Esses números evidenciam de forma inequívoca o caráter periférico do esporte e do lazer na estrutura de prioridades fiscais do Estado e dos municípios.

Quando comparados a áreas como saúde e educação, que contam com vinculações constitucionais de recursos, o esporte e o lazer aparecem como políticas fortemente dependentes de dotações discricionárias e residuais. Tal condição estrutural ajuda a explicar por que mecanismos de transferência intergovernamental – como o ICMS Esportivo – assumem papel tão relevante na sustentação material das ações municipais.

Além das dotações orçamentárias diretas, outras fontes de financiamento compõem o cenário do setor. Entre 2007 e 2023, foram captados R\$ 559,99 milhões por meio da Lei de Incentivo ao Esporte, mecanismo de renúncia fiscal que mobiliza recursos privados para projetos esportivos. No mesmo período, os repasses a clubes via Loterias Federais alcançaram R\$ 41,21 milhões, entre 2014 e 2023. Esses valores demonstram que parte significativa do financiamento do esporte no estado depende de instrumentos de fomento indireto, reforçando a característica historicamente fragmentada e pouco estruturada das políticas da área. A dependência de mecanismos como renúncia fiscal e loterias evidencia que o financiamento do esporte e do lazer em Minas Gerais se organiza mais como estratégia de captação eventual do que como política pública estável, planejada e ancorada em orçamento próprio.

Cabe destacar que o IGGE-M adota como referência normativa a Lei Geral do Esporte (Lei n.º 14.597/2023), que ampliou e reorganizou as dimensões esportivas anteriormente previstas na Lei Pelé. A nova legislação estrutura o esporte em três níveis de serviço: formação esportiva, excelência esportiva e esporte para toda a vida; cada um subdividido em três manifestações, totalizando nove categorias de ação. Com base nessa classificação, o Balanço do IGGE-M (2021), revelou que os recursos financeiros executados na política esportiva mineira foram distribuídos da seguinte forma: 46,66% para o “esporte para toda a vida”, 39,46%

para a “formação esportiva” e 13,88% para o “esporte de excelência”. Esses percentuais sugerem uma orientação relativamente mais voltada às práticas de caráter participativo e continuado.

Entretanto, tais dados devem ser interpretados com cautela, uma vez que refletem registros declaratórios e agregados, não permitindo, por si sós, aferir a qualidade, a abrangência territorial ou o efetivo alcance social das ações desenvolvidas. Além disso, a concentração dos investimentos em categorias amplas como “esporte para toda a vida” pode mascarar a ausência de políticas estruturadas de lazer, uma vez que, no plano institucional mineiro, o lazer tende a ser subsumido à lógica esportiva. Essa constatação dialoga diretamente com a tese central desta pesquisa: mesmo quando há execução financeira expressiva, o lazer permanece conceitualmente invisibilizado e subsumido à lógica esportiva, sendo tratado como dimensão acessória e não como campo próprio de política pública.

Ao longo deste capítulo, buscou-se situar o estado de Minas Gerais em suas múltiplas dimensões socioeconômicas e institucionais, bem como analisar a capacidade estatal disponível para o desenvolvimento das políticas de esporte e lazer. Partiu-se da caracterização das profundas desigualdades territoriais que marcam o estado mineiro, evidenciando um cenário composto majoritariamente por municípios de pequeno porte, com reduzida capacidade fiscal e forte dependência de transferências intergovernamentais. Esses condicionantes estruturais revelam que a implementação de políticas públicas locais, inclusive no campo do esporte e do lazer, ocorre em um ambiente de recursos escassos e assimetrias regionais persistentes.

Em seguida, analisou-se o lugar institucional ocupado pelo esporte e pelo lazer na arquitetura normativa e organizacional do estado. Demonstrou-se que, embora reconhecidos como direitos sociais, ambos permanecem historicamente marginalizados no desenho das políticas públicas estaduais, marcados por sucessivas discontinuidades administrativas e pela ausência de estruturas permanentes de participação social, como Conselhos e Fundos específicos. Especialmente o lazer, apesar de materialmente presente nas ações financiadas e executadas, ocupa um “não-lugar” conceitual, sendo reiteradamente subsumido à lógica esportiva e tratado como dimensão acessória das políticas públicas.

A análise da estrutura organizacional da Subsecretaria de Esportes e de suas capacidades técnico-administrativas evidenciou que o estado dispõe de um aparato burocrático relativamente enxuto, com recursos humanos limitados e baixa prioridade orçamentária para a Função 27 – Desporto e Lazer. Ainda assim, observou-se a existência de instrumentos relevantes de gestão, como o Observatório do Esporte, o IGGE-M e mecanismos de capacitação e monitoramento, que indicam esforços institucionais de qualificação da política.

No plano político-relacional, verificou-se que Minas Gerais apresenta capacidades importantes de articulação intergovernamental e de indução de políticas municipais, mas carece de instâncias mais robustas de participação social e de mecanismos permanentes de pactuação. O financiamento do setor revelou-se fragmentado e fortemente dependente de instrumentos de fomento indireto e de transferências, reafirmando o caráter periférico do esporte e do lazer na agenda fiscal estadual.

O conjunto dessas análises permite afirmar que o desenvolvimento das políticas de esporte e lazer em Minas Gerais ocorre em um contexto de capacidades estatais parciais e contraditórias: de um lado, instrumentos técnicos de gestão e coordenação relativamente estruturados; de outro, fragilidades institucionais, orçamentárias e conceituais que limitam sua consolidação como política de Estado.

Nesse cenário, ganha centralidade um mecanismo específico de coordenação federativa e de indução financeira das políticas locais: o ICMS Esportivo. Embora o esporte e o lazer ocupem posição secundária na estrutura organizacional e no orçamento estadual, a política do ICMS Esportivo constitui, na prática, um dos principais instrumentos por meio dos quais o Estado mineiro influencia, estimula e orienta a atuação dos municípios nessa área.

Diante da limitada capacidade fiscal dos governos locais e da baixa prioridade orçamentária conferida ao setor, o ICMS Esportivo emerge como peça-chave na engrenagem das políticas públicas de esporte e lazer em Minas Gerais, funcionando como mecanismo redistributivo, como indutor de práticas administrativas e como operador material de ações desenvolvidas nos territórios municipais.

Assim, compreender sua origem, sua lógica normativa, seus critérios de funcionamento e seus efeitos concretos torna-se fundamental para avaliar de que maneira o Estado tem buscado enfrentar – ainda que parcialmente – as desigualdades regionais e a fragilidade institucional do setor.

É nesse ponto que se localiza o foco central desta tese. Após situar os condicionantes socioeconômicos e as capacidades institucionais do estado, o estudo passa, no capítulo seguinte, a examinar de forma detalhada o ICMS Esportivo enquanto política pública específica: seu processo histórico de formulação, o arcabouço legal que o regulamenta, os indicadores que estruturam sua operacionalização e seu potencial de indução das políticas municipais de esporte e lazer.

## **5 O ICMS ESPORTIVO EM MINAS GERAIS: HISTÓRICO, MARCO NORMATIVO E MECANISMOS DE FUNCIONAMENTO**

À luz das análises desenvolvidas no capítulo anterior, evidencia-se que o esporte e o lazer ocupam, em Minas Gerais, uma posição institucionalmente periférica, marcada por baixa prioridade orçamentária, fragilidades conceituais e limitada capacidade técnico-administrativa. Nesse cenário, os mecanismos de transferência intergovernamental assumem papel estratégico na materialização das políticas municipais, ao operarem como instrumentos capazes de induzir comportamentos administrativos, estruturar capacidades locais e reorganizar prioridades públicas.

Entre esses mecanismos, destaca-se o ICMS Esportivo, que se consolida como um dos principais instrumentos de coordenação e indução das políticas locais de esporte e lazer no estado. Mais do que um critério técnico de repartição fiscal, trata-se de um dispositivo institucional que articula incentivos financeiros, regras formais e condicionalidades normativas para orientar a atuação dos gestores municipais e influenciar a formulação, a implementação e a sustentação de políticas públicas nesse campo.

Este capítulo tem por objetivo apresentar os resultados da análise da estrutura normativa-organizacional que regulamenta a cota-parte do ICMS destinada aos municípios de Minas Gerais, com foco específico no critério “esportes”, ou ICMS Esportivo. Examina-se, portanto, o desenho institucional de uma política redistributiva estadual que possui capacidade de induzir o comportamento dos atores locais na direção desejada pelos tomadores de decisão (Governo de Minas Gerais e Poder Legislativo), por meio da criação de incentivos positivos e negativos (North, 1990; 1991; Ostrom, 1997; 2007).

Conforme discutido no Capítulo 1, o modelo federativo brasileiro atribui ao Poder Legislativo a competência para criar, alterar e revogar leis. Em Minas Gerais, as legislações que regulamentam a partilha da cota-parte do ICMS foram elaboradas pela Assembleia Legislativa, com destaque para a Lei n.º 18.030/2009 — ICMS Solidário, que estabelece diretrizes redistributivas orientadas por objetivos de cunho social. Criada a partir de uma “bem direcionada âncora conceitual” (Minas Gerais, 2016), a referida lei introduziu mecanismos complexos capazes de impactar diretamente a capacidade de gestão dos municípios na maximização de suas receitas de ICMS, o que motivou a realização de estudos voltados à avaliação de seus efeitos distributivos e de desempenho (Coelho; Bedê, 2016).

Ao propor análises legislativas, Santos e Soares (2016) defendem que uma lei deve ser avaliada por sua capacidade de enfrentar os problemas que motivaram sua criação, sustentando

que a solução normativa não pode se dissociar de critérios de pertinência, justiça e fundamentação técnico-científica. Para as autoras, não basta que o processo legislativo observe apenas os requisitos formais; é necessário que as proposições sejam amparadas por conhecimento especializado e por informações contextualizadas, sobretudo quando envolvem múltiplas áreas de política pública, como educação, saúde, meio ambiente, esporte e lazer (Santos; Soares, 2016).

Nesse sentido, analisar as nuances da Lei n.º 18.030/2009, suas regras procedimentais, suas fórmulas de cálculo e os critérios que estruturam sua aplicação torna-se fundamental para compreender os incentivos institucionais que moldam o comportamento dos municípios, bem como os efeitos distributivos e indutivos associados ao critério “esportes”. Em um contexto de reduzida capacidade fiscal municipal e de baixa prioridade orçamentária para a Função 27 — Desporto e Lazer, tais incentivos tendem a assumir papel decisivo na própria existência e continuidade das políticas locais de esporte e lazer.

Assim, o ICMS Esportivo é examinado neste capítulo como um instrumento de coordenação interfederativa que opera menos pela imposição direta e mais pela lógica dos incentivos financeiros e normativos, influenciando decisões, estruturando capacidades estatais locais e produzindo efeitos sobre a forma como o esporte e o lazer são concebidos e implementados nos municípios mineiros.

Para dar conta desses objetivos, o capítulo organiza-se em duas seções. A Seção 5.1 apresenta o histórico da legislação mineira referente à distribuição da cota-parte do ICMS aos municípios, desde o primeiro marco regulatório, em 1991, até a vigência da Lei n.º 18.030/2009 — ICMS Solidário, destacando as alterações nos critérios adotados e seus efeitos concentradores ou distributivos, bem como uma breve análise comparativa com os demais estados brasileiros. A Seção 5.2 aprofunda a análise do desenho normativo e operacional do critério “esportes”, examinando seus requisitos de habilitação, sua fórmula de cálculo, seus indicadores, as categorias de atividades esportivas e as concepções que orientam sua implementação, problematizando seus limites conceituais, técnicos e institucionais.

Ao investigar a arquitetura normativa e os mecanismos de funcionamento do ICMS Esportivo, o capítulo busca não apenas descrever o funcionamento da política, mas evidenciar seus efeitos institucionais, suas potencialidades indutivas e suas contradições internas, lançando as bases para a análise empírica da adesão municipal e dos impactos distributivos desenvolvida nos capítulos seguintes.

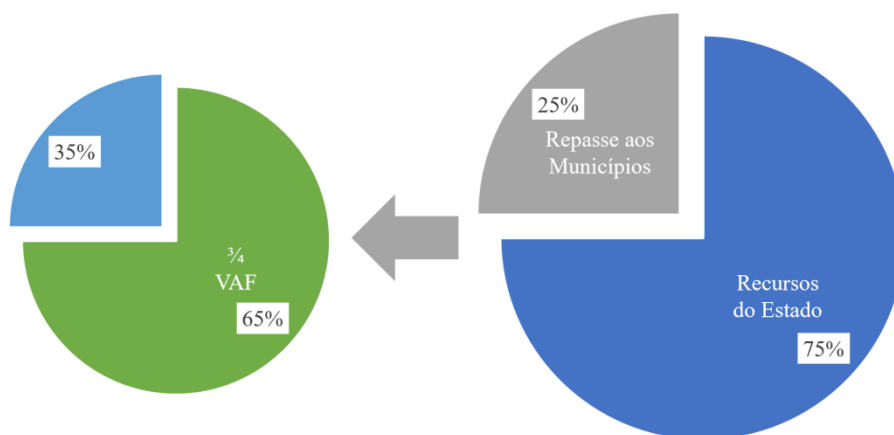


### 5.1. Histórico de partilha do ICMS em Minas Gerais: do caráter concentrador à característica distributiva de cunho social

Esta seção apresenta o histórico da legislação mineira referente à distribuição da cota-parte do ICMS aos municípios, desde o primeiro marco regulatório, em 1991, até a vigência da Lei n.º 18.030/2009 — ICMS Solidário, destacando as alterações nos critérios adotados, seus efeitos concentradores ou redistributivos e uma análise comparativa com os modelos implementados nos demais estados brasileiros.

Conforme apresentado anteriormente, o ICMS é um tributo de competência dos estados, cuja partilha com os municípios está definida na Constituição Federal de 1988 (CF/88). Os artigos 158 e 159 estabelecem que 25% da arrecadação do ICMS estadual deve ser transferida aos municípios, sendo no mínimo 65% desse montante distribuído proporcionalmente ao Valor Adicionado Fiscal (VAF) de cada município, conforme redação dada pela Emenda Constitucional n.º 108/2020, enquanto os 35% restantes ficam a critério da legislação estadual.

**Figura 4 - Distribuição do ICMS conforme CF/88**



Fonte: Elaboração própria.

Em Minas Gerais, a primeira norma a regulamentar a distribuição da parcela discricionária do ICMS aos municípios foi o Decreto-Lei n.º 32.771/1991<sup>30</sup>, que estabelecia três critérios de partilha: (1) Valor Adicionado Fiscal (VAF), (2) Municípios Mineradores e (3) Compensação Financeira por Desmembramento de Distrito. Esse modelo inicial reproduzia uma lógica predominantemente econômica e arrecadatória, favorecendo municípios com maior dinamismo produtivo e maior contribuição para a arrecadação do imposto estadual.

<sup>30</sup> Minas Gerais. Decreto-Lei n.º 32.771, de 4 de julho de 1991. Dispõe formato de distribuição do ICMS entre os municípios.

A distribuição baseada majoritariamente no VAF apresentou um caráter fortemente concentrador, direcionando maior volume de recursos aos municípios mais desenvolvidos e economicamente ativos, o que intensificou desigualdades regionais e territoriais. Segundo Bregman (2011), a vinculação direta entre arrecadação e repasse reforça assimetrias estruturais, uma vez que municípios com maior base industrial ou econômica passam a receber parcelas significativamente superiores. De forma semelhante, Coelho e Bedê (2016) definem essa regra constitucional como uma “verdadeira âncora fiscal para os municípios”, pois atrela rigidamente sua renda à atividade econômica formal, limitando a capacidade redistributiva do Estado.

Bregman (2011) destaca dois efeitos centrais dessa lógica: o benefício desproporcional concedido aos municípios mais ricos e o impacto negativo nas finanças municipais de localidades menores, que enfrentam dificuldades adicionais para investir em infraestrutura e serviços públicos, perpetuando desigualdades regionais. Diante desse cenário, o autor defende a necessidade de reformar os critérios de distribuição, sugerindo, entre outras alternativas, a adoção de pisos e tetos *per capita* para reduzir disparidades entre municípios.

Nesse contexto de críticas ao modelo concentrador, intensificaram-se, ao longo da década de 1990, os debates na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) acerca da necessidade de uma legislação mais equitativa. Conforme aponta a Fundação João Pinheiro (2010), a constatação de que municípios mais pobres e com baixa atividade econômica eram sistematicamente prejudicados impulsionou a formulação de um novo marco normativo.

Esse processo resultou na promulgação da Lei Estadual n.º 12.040/1995, conhecida como Lei *Robin Hood*, considerada o primeiro grande esforço mineiro de conferir um caráter redistributivo à partilha do ICMS. A legislação ampliou significativamente o número de critérios de distribuição, passando de três para doze, incorporando variáveis relacionadas a educação, saúde, meio ambiente, patrimônio cultural, produção de alimentos, população, área geográfica e receita própria, além de manter o VAF como critério predominante (Freire, 2002).

Inspirada simbolicamente no mito medieval de *Robin Hood* — que “rouba dos ricos para dar aos pobres” (Pyle, 2003) —, a lei buscava descentralizar a distribuição da cota-parte do ICMS, desconcentrar renda, transferir recursos para regiões mais pobres, incentivar investimentos municipais em áreas sociais, estimular o esforço fiscal local e fortalecer a parceria entre estado e municípios visando à melhoria da qualidade de vida da população (Fundação João Pinheiro, 2010).

Entre os critérios estabelecidos pela Lei Robin Hood, destacavam-se: VAF (79,68%); área geográfica (1%); população (2,71%); população dos 50 municípios mais populosos (2%); educação (2%); produção de alimentos (1%); patrimônio cultural (1%); meio ambiente (1%);

saúde (2%); receita própria (2%); cota mínima (5,5%); e municípios mineradores (0,11%). Embora o VAF permanecesse como o critério dominante, a ampliação temática representou uma inflexão importante em direção a uma lógica mais distributiva.

Corroborando essa avaliação, Paiva et al. (2014) afirmam que, antes da Lei Robin Hood, municípios com maior arrecadação de ICMS recebiam proporcionalmente mais recursos, enquanto localidades menores enfrentavam maiores restrições fiscais. Segundo os autores, a entrada em vigor da nova legislação, a partir de 1995, possibilitou uma redistribuição mais favorável aos municípios de menor porte.

Ao longo dos anos, a Lei *Robin Hood* sofreu alterações parciais (1996, 1997, 1998 e 1999), com ajustes nos pesos dos critérios e redução gradual da centralidade do VAF (Minas Gerais, 2016). Essas mudanças refletem tentativas contínuas de aperfeiçoamento do modelo distributivo, em resposta a pressões políticas, técnicas e sociais<sup>31</sup>.

Esse processo culminou na promulgação da Lei Estadual n.º 18.030/2009, conhecida como Lei do ICMS Solidário, que substituiu a Lei Robin Hood e consolidou um novo desenho institucional para a distribuição da cota-parte do ICMS aos municípios. A formulação da nova legislação foi precedida pelo Fórum Técnico ICMS Solidário, promovido pela ALMG, que percorreu diversas regiões do estado e reuniu gestores públicos, parlamentares e representantes da sociedade civil (Minas Gerais, 2016).

As discussões durante o fórum destacaram a necessidade de valorizar a execução de políticas públicas pelos municípios, reconhecendo a importância da governança municipal. Originada do Projeto de Lei n.º 23/2003, a nova legislação possibilitou aos municípios aprimorar suas políticas públicas nas áreas sociais, aumentando suas cotas de participação na distribuição do imposto (Minas Gerais, 2016). Segundo Wanderley (2006), ao vincular as transferências constitucionais à adoção de políticas públicas pelos municípios mineiros, o governo estadual buscou melhorar a qualidade de vida da população.

O Projeto de Lei n.º 637/2007, de autoria do deputado Dinis Pinheiro (PSDB), previa uma redistribuição mais equitativa dos recursos, beneficiando 762 municípios, enquanto 91 sofreriam perdas. Segundo o parlamentar, a proposta buscava uma distribuição “mais justa, humana e cristã”, com foco nas populações mais vulneráveis e potencial de transformação social (Minas Gerais, 2007)<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Algumas instituições e normativas analisadas ainda se referem à Lei do ICMS Solidário pela nomenclatura antiga, Lei *Robin Hood*. Como é o caso, por exemplo, da Fundação João Pinheiro.

<sup>32</sup> Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2007/10/Not\\_658737.html](https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2007/10/Not_658737.html)>. Acesso em: ago. 2024.

Em tramitação na ALMG, o PL 637/07 dividia os critérios de distribuição do ICMS em três grupos: econômicos, sociais solidários e de compensação solidária. O objetivo era redistribuir uma parte do imposto, beneficiando municípios em situação desfavorável em relação à média *per capita* de ICMS do estado. A proposta original do PL era distribuir, pelo critério do VAF, o mínimo determinado pela Constituição Federal, que é 75%. Entre os anos 2000 e 2010, em que vigorou a Lei Robin Hood, 79,68% dos recursos eram distribuídos proporcionalmente ao VAF (Minas Gerais, 2016), assim, os 4,68% restantes seriam redistribuídos com base em um novo critério, chamado ICMS Solidário. Os demais critérios não teriam seus índices alterados<sup>33</sup>.

Realizada em outubro de 2007, a etapa final do Fórum Técnico ICMS Solidário ocorreu no Plenário da Assembleia Legislativa de Minas e reuniu, ao todo, 110 propostas que seriam analisadas pelos parlamentares durante a tramitação do projeto<sup>34</sup>. Cento e sete prefeitos, 94 vereadores e dezenas de deputados debateram o PL 637/07. Conforme a então deputada Ana Maria Resende (PSDB), presidente da Frente Parlamentar em Defesa do ICMS Solidário, "ao abrir-se para as discussões e estabelecer parcerias com os demais poderes e com a sociedade, o Legislativo ganha maior legitimidade para suas decisões". O Governo do Estado, por meio das diversas Secretarias, cujos técnicos participaram das reuniões de interiorização, também estiveram representadas na mesa de abertura da etapa final do evento<sup>35</sup>.

A Lei n.º 18.030/2009 promoveu mudanças significativas na estrutura de distribuição do ICMS, incorporando novos critérios e um subcritério do ICMS Ecológico. Embora tenha entrado em vigor em janeiro de 2010, os efeitos práticos da nova distribuição passaram a ser observados a partir de 2011. Atualmente<sup>36</sup>, a partilha considera dezoito critérios distintos, cada um com indicadores próprios e percentuais específicos, muitos deles desvinculados diretamente da arrecadação econômica (Bregman, 2011).

Os critérios são: 1) VAF (75%); 2) Área geográfica (1%); 3) População (2,7%); 4) População dos cinquenta Municípios mais populosos (2%); 5) Educação (2%); 6) Produção de

---

<sup>33</sup> Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2007/08/Not\\_647994.html](https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2007/08/Not_647994.html)>. Acesso em: ago. 2024.

<sup>34</sup> "Sugestões para aprimoramento do PL 637/07 sejam apresentadas por escrito, e, se possível em disquete ou CD, com o nome do proponente, telefone, endereço eletrônico e nome da instituição que representa. Todas as propostas serão consolidadas na etapa final do Fórum, em Belo Horizonte" (Minas Gerais, 2007, s/p). Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2007/08/Not\\_647994.html](https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2007/08/Not_647994.html)>. Acesso em: ago. 2024.

<sup>35</sup> Disponível em: <<https://sinfazfiscorg.org.br/conteudo/509/liderancas-politicas-e-sociais-lotam-plenario-em-evento-sobre-icms>>. Acesso em: ago. 2024.

<sup>36</sup> Entrou em vigor, no ano de 2023, a Lei n.º 24.431, de 14 de setembro de 2023, modificando, novamente, os critérios e os pesos para distribuição da cota-parte devida aos municípios. Como o recorte temporal da pesquisa abrange os anos de 2011 a 2021, abarcando o primeiro ciclo de onze anos da política do ICMS Esportivo, as modificações advindas da referida lei não impactaram nas análises realizadas.

alimentos (1%); 7) Patrimônio cultural (1%); 8) Meio ambiente (1%); 9) Saúde (2%); 10) Receita própria (1,9%); 11) Cota mínima (5,5%); 12) Municípios mineradores (0,01%); 13) Recursos hídricos (0,25%); 14) Municípios sede de estabelecimentos penitenciários (0,1%); 15) Esportes (0,1%); 16) Turismo (0,1%); 17) ICMS solidário (4,14%); 18) Mínimo *per capita* (0,1%) (Minas Gerais, 2009, art. 1º).

Para Silva (2014), o conjunto dessas mudanças legislativas entre 1991 e 2009 representa um esforço contínuo do estado de Minas Gerais para tornar a distribuição da cota-parte do ICMS mais equânime e para incentivar políticas públicas sociais em diversas áreas. Já Santos e Soares (2016) interpretam esse histórico como expressão de tensões políticas, econômicas e sociais que atravessam o federalismo fiscal, evidenciando conflitos entre interesses municipais, mudanças estruturais da economia e rearranjos das forças políticas.

Diante da complexidade do modelo mineiro, emergiu a necessidade de avaliações técnicas e estatísticas sobre os impactos da legislação. Segundo Coelho e Bedê (2016), essa demanda resultou na elaboração do estudo “Avaliação de Impacto da Lei do ICMS Solidário: Lei n.º 18.030, de 2009”, desenvolvido pela ALMG em parceria com a Fundação João Pinheiro, com base em dados financeiros e técnicos referentes ao período de 2000 a 2012.

Os resultados deram origem ao livro "Avaliação de Impacto da Lei do ICMS Solidário: Lei n.º 18.030, de 2009", que contou com o trabalho analítico de diversos consultores legislativos que tiveram como base os dados financeiros e técnicos referentes à distribuição de receitas de ICMS no Estado de Minas Gerais no período de 2000 a 2012, fornecidos pela FJP, entidade parceira da ALMG no estudo e incumbida de coordenar, no governo do estado, a aplicação dos critérios legais na distribuição de ICMS aos municípios. Os resultados do estudo indicaram que a Lei do ICMS Solidário promoveu avanços na redistribuição de recursos, beneficiando especialmente municípios menos desenvolvidos, ampliando critérios ligados a educação, saúde e patrimônio cultural, reduzindo desigualdades regionais e incentivando o aprimoramento de políticas públicas municipais (Minas Gerais, 2016).

Ainda assim, críticas relevantes foram formuladas. Argumenta-se que o estudo privilegia análises quantitativas em detrimento de dimensões qualitativas, como a percepção das comunidades locais e os desafios concretos de implementação das políticas públicas. Além disso, a dependência de dados oficiais fornecidos pela FJP pode limitar a compreensão das condições socioeconômicas reais dos municípios, subestimando ou superestimando impactos.

Outras pesquisas apresentam resultados mais céticos quanto à efetividade redistributiva da legislação. Paiva *et al.* (2013; 2014), ao analisarem os impactos dos critérios da Lei Robin Hood no IDH-M entre 2002 e 2008, identificaram significância estatística apenas para as

variáveis “Meio Ambiente”, “Produção de Alimentos” e “PIB”, sugerindo que fatores econômicos continuam exercendo maior influência sobre o desenvolvimento social do que os critérios redistributivos da lei.

De forma convergente, Frutuoso (2018) aponta que a pulverização dos recursos, o baixo impacto redistributivo e a redução do incentivo ao esforço fiscal municipal tendem a comprometer os objetivos da Lei do ICMS Solidário, defendendo a redução do número de critérios e o redirecionamento das transferências para metas mais claras de gestão e equalização fiscal. Gomes (2018), por sua vez, identifica crescimento nos indicadores sociais entre 2002 e 2015, mas sem redução significativa da desigualdade de renda, atribuindo esse avanço a fatores externos à legislação, como mudanças na gestão política e aumento de receitas de outras fontes.

Diante desses achados, percebe-se a ausência de consenso na literatura sobre os efeitos das reformas mineiras na distribuição do ICMS. Enquanto avaliações institucionais destacam ganhos redistributivos, estudos acadêmicos questionam sua funcionalidade e impacto estrutural, apontando para a persistência do peso dos agentes econômicos e a necessidade de revisão dos critérios. Neste cenário, acreditamos ser necessário pesquisas futuras que avaliem a eficácia dos critérios atuais para garantir que eles incentivem melhorias reais nas políticas públicas municipais, garantindo uma distribuição de recursos mais equitativa e que promova o desenvolvimento dos municípios mineiros.

Mais recentemente, em dezembro de 2023, o Observatório do Esporte de Minas Gerais, vinculado à Subesp/Sedese, publicou a “Avaliação Executiva: Balanço do ICMS Esportivo (2011–2021)”, em parceria com o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona (FGV EESP/SP Clear) e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). O estudo revisitou retrospectivamente a política após dez anos de implementação, articulando oficinas, entrevistas, evidências empíricas e avaliação de impacto (Minas Gerais, 2023).

O relatório foi estruturado em oito seções, abordando desde o desenho institucional e o diagnóstico do problema até governança, resultados, impactos e recomendações para aprimoramento da legislação. O diálogo com essas avaliações recentes amplia a base empírica desta pesquisa e contribui para uma compreensão mais situada dos desafios e potencialidades do ICMS Esportivo. Este diálogo interdisciplinar e intertextual foi fundamental para aprofundar a compreensão dos mecanismos institucionais e comportamentais que influenciam a implementação do ICMS Esportivo. Assim, a cruzamento dos dados empíricos com as teorias das ciências políticas e os achados das avaliações da presente pesquisa, nos apresentou indícios que revelam tanto as potencialidades quanto os desafios da política. A abordagem adotada

possibilitou desenvolver uma análise crítica e situada, que considerou não apenas os resultados quantitativos, mas também as implicações qualitativas e contextuais das políticas públicas de esporte e lazer em Minas Gerais.

Complementarmente, realizamos uma análise exploratória das legislações dos demais estados brasileiros, constatando que Minas Gerais se destaca como o estado com o maior número de critérios de partilha e o único a incluir o esporte como critério específico (APÊNDICE 1).

Os dados extraídos das legislações estaduais evidenciam que os critérios de partilha da cota-parte do ICMS variam significativamente entre os estados brasileiros, refletindo as particularidades econômicas, sociais e ambientais de cada unidade federativa. Apesar da autonomia conferida pela CF/88 para que os estados definissem as formas de repasse do recurso dos 35% que é devido aos municípios, o VAF é o critério predominante, utilizado por quase todos os estados, variando entre 65% a 90% do total da cota-parte do ICMS. Este critério reflete a contribuição econômica de cada município e busca estimular a geração de valor econômico.

Segundo Bregman (2011), o caráter concentrador do critério pode contribuir para uma oferta desigual de serviços públicos, acentuando as desigualdades intermunicipais. A maioria dos municípios mineiros necessitam de outras fontes de recursos que não os próprios, assim, as transferências intergovernamentais (Fundo de Participação Municipal e ICMS) são de fundamental importância para o cumprimento das suas responsabilidades diante do processo de descentralização (Freire, 2002). Freire (2002) aponta que Paraná foi o primeiro estado a (ainda em 1992), criar uma lei sobre o rateio do ICMS de forma mais justa, não considerando apenas o VAF na partilha do recurso.

Além do VAF, os estados adotam outros critérios para refletir a diversidade de suas necessidades. Critérios como população e área geográfica são comuns e visam reconhecer a necessidade de infraestrutura e serviços básicos em municípios de diferentes tamanhos e densidades populacionais. Estados como a Bahia utilizam 10% da população e 7,5% da área, enquanto o Rio Grande do Norte destina 5% para a população e 15% para a área.

A qualidade da educação e indicadores de saúde são também critérios importantes em muitos estados, refletindo uma ênfase no desenvolvimento humano e na equidade. O Ceará, por exemplo, dedica 18% para a qualidade educacional e 5% para a qualidade da saúde, enquanto Mato Grosso aloca 10% para resultados educacionais e 4% para resultados de saúde.

Critérios relacionados à preservação ambiental e sustentabilidade destacam a importância crescente da gestão ambiental e dos recursos naturais. O Acre, por exemplo, destina

2,5% para a preservação ambiental, enquanto o Pará aloca 8% para critérios ecológicos. Tocantins reserva 3,5% para unidades de conservação e terras indígenas.

Nesse cenário comparativo, Minas Gerais se diferencia pela adoção de uma abordagem mais diversificada e inovadora, incluindo critérios exclusivos como esporte e turismo. Ainda que o ICMS Esportivo represente um percentual reduzido do total distribuído, sua existência constitui um avanço institucional relevante, tanto no financiamento via transferências intergovernamentais quanto na indução de arranjos institucionais e mecanismos de controle social voltados ao desenvolvimento das políticas públicas de esporte.

Assim, a trajetória histórica da legislação mineira revela um movimento gradual de transição entre um modelo concentrador e um desenho mais distributivo, marcado por disputas políticas, reformulações técnicas e experimentações institucionais. Essa evolução fornece o pano de fundo necessário para compreender, na próxima seção, o desenho específico do critério “esportes” e os mecanismos por meio dos quais o ICMS Esportivo busca induzir capacidades estatais municipais e estruturar políticas públicas de esporte e lazer.

## 5.2. Marco normativo e desenho institucional do critério “esportes”

Nos termos da Lei n.º 18.030/2009, os valores decorrentes da aplicação dos percentuais relativos ao critério “esportes”, são destinados aos municípios “de acordo com a relação percentual entre as atividades esportivas desenvolvidas pelo Município e o somatório das atividades esportivas desenvolvidas por todos os Municípios do Estado” (Minas Gerais, 2023, art. 8).

O art. 8º da Lei trata do critério Esportes e define as competências dos atores envolvidos; os requisitos de habilitação; a fórmula do Índice de Esportes (IE) dos municípios; os prazos de apuração dos índices; a relação de atividades esportivas passíveis de pontuação e suas respectivas notas.

A referida lei é regulamentada pelo Decreto n.º 45.393/2010<sup>37</sup> e executada conforme as diretrizes da Resolução n.º 57/2019<sup>38</sup> da Sedese, por meio da Diretoria de Fomento e Organização de Políticas Esportivas (Dfope)<sup>39</sup>, que estabelece as etapas e os prazos tanto de habilitação ao programa quanto de comprovação das práticas esportivas e seus respectivos

---

<sup>37</sup> Minas Gerais. Decreto n.º 45.393, de 9 de junho de 2010. Regulamenta o critério Esportes estabelecido na Lei n.º 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

<sup>38</sup> Atualmente vigora a Lei n.º 66/2021 que dispõe sobre o critério “Esportes” do ICMS Solidário-ICMS Esportivo, estabelecido pela Lei n.º 18.030, de 12 de janeiro de 2009, e regulamentada pelo Decreto Estadual n.º 45.393, de 9 de junho de 2010.

<sup>39</sup> Unidade integrante da estrutura organizacional da Subsecretaria de Esportes.



recursos; define os conceitos das Atividades Esportivas e a relação de documentos comprobatórios aceitos.

Além das Prefeituras municipais, dos CMEs e da Sedese, outras instituições públicas compõem o arranjo operativo da política. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) publica o relatório do consolidado da arrecadação dos municípios mineiros a partir da prestação de contas da arrecadação pela Fazenda Municipal. De posse dessas informações, a FJP, calcula a receita corrente líquida *per capita* (RCL) e disponibiliza à Dfope para apuração do relatório do Índice de Esportes de todos os municípios participantes, que define a parcela do ICMS correspondente a cada município por meio do critério “esportes”. À Secretaria Estadual de Fazenda (SEF) compete, por fim, o repasse dos recursos do ICMS ao caixa único do município.

As legislações estabelecem que somente participam deste critério os municípios que “instalem e mantiverem em *pleno funcionamento* o Conselho Comunitário de Esportes, o qual deverá elaborar e desenvolver, em conjunto com a Prefeitura Municipal, os projetos destinados à promoção das atividades esportivas, bem como fiscalizar a sua execução” (Minas Gerais, 2023, art. 8, grifo próprio).

Um ponto que merece destaque, é o fato de estarmos analisando um mecanismo próprio do estado de Minas Gerais que “incentiva a organização e implementação de políticas públicas esportivas nos municípios, por meio do *fomento à criação e manutenção de Conselhos Municipais de Esportes* e [da] realização de programas e projetos esportivos” (Minas Gerais, 2023, grifo próprio).

Segundo o Balanço ICMS Esportivo (2023), a principal hipótese do modelo lógico do ICMS Esportivo é que, ao exigir como critério de participação a comprovação do funcionamento do Conselho Municipal de Esportes (CME) — um espaço de diálogo entre a gestão municipal, a população e a sociedade civil organizada — e ao facilitar o repasse de recursos com base nas práticas esportivas oferecidas, desenvolvem-se políticas esportivas municipais mais alinhadas ao interesse público.

Essa hipótese associa, ainda, o desenho de incentivos do programa à ampliação da oferta de práticas esportivas e de lazer inclusivas e diversificadas, de modo que, quanto maior o número de praticantes, modalidades esportivas e diversidade de público atendido, maior tende a ser o valor financeiro recebido.

Adicionalmente, o ICMS Esportivo se apresenta como instrumento de promoção de equidade distributiva ao “recompensar mais” municípios com piores condições econômicas e menor capacidade de investimento em políticas esportivas. A aposta é que, ao incentivar a

inclusão pelo esporte de diversos públicos (crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência), o programa possa melhorar a qualidade de vida dos mineiros, impactando positivamente áreas como educação, saúde e segurança (Balanço ICMS, 2023).

### *5.2.1. Conselhos Municipais de Esporte como requisito: indução, contradições e limites*

Ao situarmos o ICMS Esportivo no contexto do aparato estatal mineiro para o desenvolvimento das políticas de esporte e lazer, emerge uma incoerência relevante: o estado, que não mantém um Conselho Estadual ativo, estabelece como requisito de participação a criação e manutenção de Conselhos Municipais.

Os Conselhos Municipais foram institucionalizados na CF/88 como espaços democráticos de participação popular. Constituídos por representantes da sociedade civil e do Estado, geralmente de forma paritária, a criação dessas instâncias colegiadas permitiu que a população participasse dos processos de formulação e implementação das políticas públicas brasileiras, bem como exercesse o controle social das ações executadas. Nas palavras de Cosenza (2018), os Conselhos Municipais aproximam os interesses da população e os seus gestores locais, permitindo uma cooperação na definição das políticas públicas.

Desde os anos 2000, o Brasil experimentou um aumento significativo nos espaços de participação social, conforme o texto constitucional. Arretche (1999) atribui esse fenômeno ao modelo federalista centralizador brasileiro que, ao instituir mecanismos de transferências intergovernamentais, condicionou o repasse de recursos à criação e funcionamento dessas instâncias participativas. A adoção desses mecanismos demonstrou uma atuação indutória do Estado na expansão dos Conselhos Municipais em diversas áreas das políticas públicas, com destaque para Assistência Social, Saúde e Criança e Adolescente (Buvnich, 2014). Em Minas Gerais, essa indução também ocorreu nas políticas de esporte e lazer, por meio da Lei n.º 18.030/2009.

A Resolução Sedese n.º 66/2021 define o Conselho Municipal de Esporte como um órgão colegiado permanente, destinado a elaborar e desenvolver, em conjunto com a Prefeitura Municipal, projetos para a promoção das atividades esportivas, além de fiscalizar sua execução. Nessa perspectiva, os Conselhos de Esporte contribuiriam para a elaboração de políticas públicas municipais, exercendo controle social e auxiliando na melhoria da gestão, da qualidade e da transparência das políticas públicas de esporte executadas nos municípios (Minas Gerais, 2022).

A legislação aparenta sugerir Conselhos de natureza deliberativa, com poder de interferência nas políticas públicas municipais de esporte. Entretanto, conforme evidencia Diniz e Silva (2016), no Manual de Criação dos Conselhos Municipais de Esporte o órgão é caracterizado com caráter “consultivo”, isto é, “suas decisões sobre as políticas públicas de esporte não precisam ser acatadas pelo gestor municipal, prevalecendo as alternativas selecionadas pelo poder público” (p.1227).

Gomes (2003) argumenta que os Conselhos Municipais representam simultaneamente um “canal democrático de relação entre o Estado e a sociedade” e uma “instância de controle social sobre os governos”. Ainda assim, observa-se uma assimetria institucional: o governo estadual estimula a criação de Conselhos Municipais de Esporte para estabelecer estratégias comuns de implantação de políticas públicas voltadas ao esporte (Silva et al., 2013, pp.16-17) e, ao mesmo tempo, cria decretos que revogam sua existência em âmbito estadual (Lei n.º 22.289/2016).

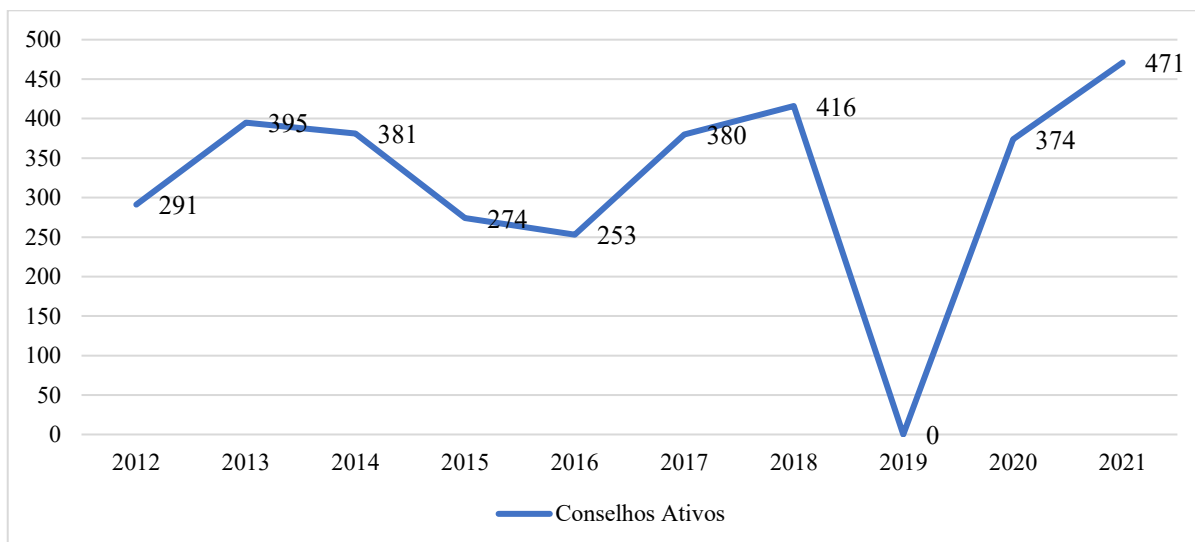
Além disso, conforme destacado por Diniz e Silva (2016), a essência popular dos conselhos como espaços de prática da democracia participativa é reduzida por uma abordagem tecnicista. Essa abordagem requer que, para a criação de um Conselho, o Poder Executivo Municipal apresente um projeto de lei, que deve ser aprovado pelo Poder Legislativo. Quando há dificuldades na mobilização da população para a formação do Conselho, recomenda-se a integração da temática esportiva a um Conselho já existente no município.

Dados da Plataforma de Monitoramento da Subesp<sup>40</sup> mostram que, entre 2012 e 2021, havia 751 Conselhos Municipais de Esporte ativos em Minas Gerais, correspondendo a 88% dos municípios do estado. No cenário nacional, a pesquisa Munic (2016) do IBGE indicou um aumento dos Conselhos Municipais de Esporte no Brasil, com o percentual de municípios com Conselhos subindo de 11,8% (658) em 2003 para 20,8% (1.161) em 2016.

Em comparação com o restante do país, Minas Gerais tem uma adesão significativamente maior, com 88% dos municípios possuindo Conselhos ativos.

---

<sup>40</sup> Plataforma de Monitoramento da Subesp. Disponível em: <<https://bit.ly/3r2Xo6d>>. Acesso em: ago. 2024.

**Gráfico 1 - Conselhos Ativos por ano base**

Fonte: Adaptado da Plataforma de Monitoramento Subesp (2024).

Nota.: Não há registro para o ano de 2019.

O Balanço do ICMS Esportivo (2023) destacou que o programa contribuiu significativamente para o aumento do número de Conselhos Municipais de Esporte, já que a comprovação de seu funcionamento é requisito para a participação.

Dados da Munic (2016) mostraram que, em 2009, ano da publicação da Lei n.º 18.030 que criou o ICMS Esportivo, 81 Conselhos foram estabelecidos em Minas Gerais, um número duas vezes maior do que o acumulado de Conselhos criados na década anterior (38). Minas Gerais superou consideravelmente o país na criação de Conselhos ano a ano, com destaque para 2010, quando 20% das cidades mineiras estabeleceram Conselhos Municipais de Esporte, em comparação com apenas 3% dos municípios do país. Em 2021, dos 853 municípios mineiros, 83% (709) possuíam Conselhos, enquanto no Brasil esse percentual era de 26% (1.463) e, excluindo-se os municípios mineiros, caía para 13%.

Em 2022, foi realizada uma pesquisa em colaboração entre os Grupos de Estudo e Pesquisa em Políticas Públicas de Esporte e Lazer, Polis/UFMG, e Geppol, da Universidade Estadual de Maringá (UEM), na qual estamos envolvidos. A investigação focou nas capacidades estatais de municípios mineiros e paranaenses em relação às políticas públicas de esporte e lazer. Os dados revelaram discrepância significativa: durante o período da pesquisa, Minas Gerais contava com 567 Conselhos de Esporte, enquanto o Paraná possuía apenas 39, correspondendo a 66,5% e 9,8% do total de municípios em cada estado, respectivamente.

A diferença nas políticas de distribuição do ICMS reflete-se diretamente nessa disparidade. Enquanto Minas Gerais utiliza o esporte como critério de distribuição,

incentivando a criação e manutenção desses conselhos, o Paraná, apesar de pioneiro em legislação mais justa sobre rateio do ICMS em 1992, não inclui incentivo às políticas esportivas entre seus critérios.

Essa ausência de um critério específico para o esporte no Paraná pode explicar, em parte, o baixo número de conselhos presentes no estado, indicando uma necessidade de revisão e potencial inclusão de políticas que incentivem o desenvolvimento esportivo como parte integrante dos critérios de distribuição do ICMS.

Como debatido, no quesito “número de Conselhos de Esportes ativos”, a Lei n.º 18.030/2009 aparenta ser uma boa indutora para a criação dessas instâncias de participação e controle popular, evidenciando o impacto positivo do ICMS Esportivo no fomento à criação de Conselhos Municipais de Esporte em Minas Gerais. Entretanto, em que pese a importância da existência desses órgãos como mecanismos democráticos e de apoio ao desenvolvimento esportivo no estado, cabe destacar que a comprovação da sua atividade, como pré-requisito para participar da lei, se dá de maneira frágil.

A pesquisa do Munic (2016) evidenciou que, apesar da existência de Conselhos em 1.161 municípios no Brasil, 27% (316) deles não se reuniram ou se reuniram apenas uma vez nos 12 meses anteriores à pesquisa, indicando uma atuação limitada desses Conselhos na política de esporte. Isso ressalta a necessidade de não apenas criar Conselhos, mas também garantir sua efetividade e engajamento contínuo nas políticas públicas municipais de esporte e lazer.

A Resolução da Sedese vigente considera “Conselho Ativo” aqueles municípios que cumpriram requisitos do ICMS Esportivo mediante cadastro: (1) da Lei ou Decreto municipal de criação do Conselho; (2) do Decreto ou Portaria de nomeação dos conselheiros; (3) das Atas de (no mínimo) três reuniões ordinárias do Conselho (datadas e assinadas e/ou publicadas); e (4) do Regimento Interno vigente.

Segundo a Diretora de Fomento e Pesquisa de Políticas Esportivas, Ana Paula de Jesus, “a exigência de um plano de ação e de um relatório anual de atividades construído e validados pelo conselho municipal de esporte visa fortalecer a atuação dos conselhos, além de fomentar o planejamento e a avaliação das políticas esportivas locais”<sup>41</sup>.

O Guia para Criação e Gestão de Conselhos Municipais de Esporte (s/d) esclarece que as atas das reuniões ordinárias do Conselho Municipal de Esportes somente serão validadas se

---

<sup>41</sup> Disponível em: <<https://observatoriodoesporte.mg.gov.br/primeira-avaliacao-executiva-do-observatorio-do-esporte-mg-apresenta-os-proximos-aprimoramentos-ao-icms-esportivo-em-comemoracao-ao-15-aniversario-do-programa/>>. Acesso em: out.2024.

atenderem a determinados requisitos: devem conter discussões e/ou deliberações sobre ações de esportes no município; permitir a clara identificação do texto, data, nomes completos e assinaturas dos conselheiros presentes; atender ao quórum mínimo estabelecido pela legislação do Conselho; serem realizadas após a publicação dos atos de nomeação; e respeitar a periodicidade definida pela legislação do Conselho. O Guia fornece, em anexo, modelos de toda a documentação necessária, desde a criação até o relatório final, e reitera que a apresentação do Plano de Ação Anual do Conselho Municipal de Esportes e do Relatório Final de Execução pode gerar pontuação adicional ao município no ICMS Esportivo.

Quanto ao Plano de Ação Anual do Conselho Municipal de Esportes, o Guia estabelece que se trata de documento elaborado, discutido e aprovado pelo próprio Conselho, devendo orientar atuação municipal na execução de políticas esportivas, visando bem-estar da população. A sugestão de Plano inclui objetivo e meta (o que), justificativa e benefício (por que), público-alvo (beneficiários), atividade/processo/metodologia/etapa (como), responsável e equipe (quem), custo (quanto), data e cronograma (quando), local (onde), e parceiros e patrocinadores (partes envolvidas).

O Relatório Final de Execução, por sua vez, é um documento que deve apresentar os resultados alcançados ao final do ano em relação ao Plano de Ação Anual do Conselho Municipal de Esportes. Este relatório é elaborado, discutido e aprovado pelo próprio Conselho, e deve conter as atividades realizadas (relato de como o Plano de Ação foi executado), os objetivos e metas alcançados (descrição das ações realizadas ao longo do ano) e as lições aprendidas (descrição das experiências adquiridas durante a execução do Plano, incluindo expectativas, desvios, causas e aprendizagens).

Reconhecemos o cuidado da extinta Secretaria de Estado de Esportes de Minas Gerais (Seesp) ao elaborar um Guia tão detalhado, especialmente para apoiar municípios menores e com baixa capacidade técnica operacional. No entanto, questionamos até que ponto a documentação listada é suficiente para comprovar e garantir o “pleno funcionamento” de um Conselho Municipal.

Segundo Diniz e Silva (2016), as diretrizes para a criação e funcionamento do Conselho Municipal de Esporte não garantem que este órgão, de fato, ampliará o processo de democratização das políticas de esporte nos municípios. Isso ocorre porque a existência do Conselho independe de aspectos fundamentais, como sua competência e composição. Afinal, o papel aceita tudo.

Além disso, os dados disponibilizados sobre a atividade dos Conselhos tratam, especificamente, sobre o número de CME ativos, o total e a média de atas enviadas por ano, o

total de atas enviadas por regional e o quantitativo de atas enviadas e Conselhos ativos por ano por município. Entre 2012 e 2021, foram registradas 22.036 atas, com uma média de 1.695 atas por ano. Ainda assim, reiteramos: mais do que quantificar registros, seria relevante compreender o funcionamento dos Conselhos, por exemplo, se são consultivos ou deliberativos, se há paridade na representação da sociedade civil e se possuem proximidade efetiva com o poder público local, permitindo proposição de políticas mais democráticas.

O volume significativo de municípios em Minas Gerais, combinado com a estrutura administrativa enxuta da Subesp, em especial no Núcleo de Gestão do ICMS Esportivo, configura cenário desafiador para análise minuciosa dos documentos apresentados. Conforme discutido no capítulo anterior, a equipe da Subesp é limitada, tornando impraticável verificação detalhada de cada documento enviado, o que levanta questões sobre monitoramento e avaliação das políticas esportivas no estado.

A falta de conhecimento sobre a legislação municipal referente ao funcionamento dos CMEs, bem como a legislação que rege o programa, juntamente com a alta rotatividade dos agentes municipais, são fatores correlacionados a esses desafios. O Balanço do ICMS Esportivo (2023) confirma essa leitura ao destacar crescimento de casos de apresentação de documentos irregulares, inconsistentes, incompletos, ilegíveis e/ou fora do prazo, tanto na comprovação do funcionamento dos CMEs quanto na comprovação das práticas esportivas.

Espera-se que os municípios priorizem o desenvolvimento local das políticas participativas de esporte e lazer, em vez de focarem exclusivamente na comprovação documental para fins de pontuação no IE. Entretanto, os incentivos podem deslocar esforços para adequação técnica documental, o que nem sempre se converte em prática política efetiva e participativa.

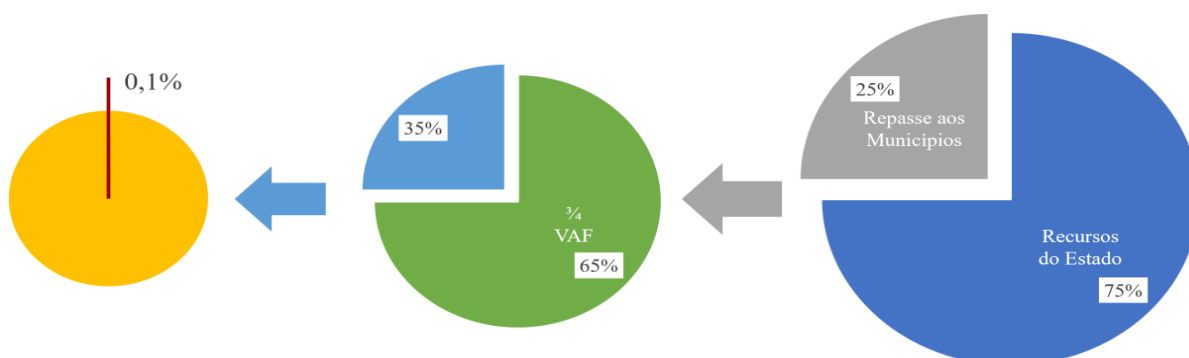
Para que o ICMS Esportivo alcance seus objetivos de fomentar a participação democrática e o desenvolvimento esportivo local, torna-se essencial uma reestruturação que contemple um maior investimento humano e financeiro na Subesp e em suas unidades de gestão. A ampliação do quadro de servidores e o aumento de recursos financeiros permitirão uma análise mais detalhada e a implementação de políticas públicas mais eficazes, alinhadas com as necessidades e especificidades dos municípios mineiros.

Assim, a questão não se limita à quantidade de documentação enviada, mas à qualidade e eficácia da atuação dos CMEs, o que exige capacidade estatal compatível para acompanhamento, validação e retroalimentação da política.

### 5.2.2. Montante financeiro do critério “esportes” e evolução do repasse (2011–2021)

Outro ponto que merece destaque inicial diz respeito aos valores repassados aos municípios pelo critério “esportes”. Conforme mencionado na introdução, o montante distribuído pelo ICMS Esportivo, correspondente a 0,1%, é relativamente pequeno em comparação ao total recebido da cota-parte do ICMS, conforme ilustrado na figura abaixo.

**Figura 5 - Ilustração do valor destinado ao critério Esportes**



Fonte: Elaboração própria.

Devido à estagnação do valor distribuído, é de se esperar que, havendo maior adesão dos municípios ao longo dos anos, o valor recebido por cada um seja menor. Como possibilidade, Martins e Faria (2016) sugerem um aumento da capacidade de arrecadação do ICMS pelos municípios ou o aumento do peso do critério. Entretanto, embora corroborem que se trata de um dos menores critérios, Reis, Galvão e Adamczyk (2022) destacam como ponto alto da lei buscar incentivar os municípios a investirem na aquisição de bens e serviços que permitam a realização de atividades esportivas, pois, ao fazê-lo, obteriam receita que não teriam de outra forma.

Ao consultar os relatórios anuais da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF), identificamos a arrecadação total de ICMS do estado de Minas Gerais entre os anos de 2011 e 2021. A tabela a seguir apresenta a evolução da arrecadação e do repasse via ICMS Esportivo, incluindo valores anuais em reais do total arrecadado e os valores repassados aos municípios habilitados.

**Tabela 7 - Evolução da Arrecadação de ICMS em Minas Gerais e Repasse via ICMS Esportivo (2011-2021)**

Ano	Arrecadação de ICMS total do estado de MG*	Valor repassado via ICMS Esportivo aos municípios	Percentual do ICMS Esportivo (%)
2011	R\$ 28.791.922.000,00	R\$ 6.007.052,32	0,0208%
2012	R\$ 31.569.243.000,00	R\$ 6.517.645,86	0,0206%



2013	R\$ 35.239.956.000,00	R\$ 7.363.935,80	0,0209%
2014	R\$ 37.491.308.000,00	R\$ 7.797.020,91	0,0208%
2015	R\$ 37.156.415.000,00	R\$ 7.675.343,70	0,0207%
2016	R\$ 41.055.400.000,00	R\$ 8.354.024,71	0,0203%
2017	R\$ 45.335.417.000,00	R\$ 8.934.317,44	0,0197%
2018	R\$ 48.276.813.000,00	R\$ 8.882.872,09	0,0184%
2019	R\$ 51.028.731.000,00	R\$ 9.861.860,13	0,0193%
2020	R\$ 51.803.419.000,00	R\$ 10.021.589,72	0,0194%
2021	R\$ 66.635.427.000,00	R\$ 13.516.664,69	0,0203%
Total	R\$ 474 bilhões	R\$ 94.932.327,37	0,0200%

Fonte: Divisão de Gestão da Informação (DGI) da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF)<sup>42</sup> e Repasse dos valores de ICMS e IPI/Exportação aos municípios, critério “esportes” da Diretoria de Estatística e Informações (Direi/FJP). Legenda: \*Valores aproximados.

Compõem a receita de arrecadação do ICMS as multas, os juros de mora e a dívida ativa. Os valores repassados aos municípios não são exatos quando comparados ao total arrecadado pelo estado, pois a “Transferência Bruta” considera a somatória dos 25% do ICMS arrecadado e dos 2,5% do IPI-Exportação, enquanto a “Transferência Líquida” desconta desse valor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)<sup>43</sup> e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep)<sup>44</sup>.

A Tabela evidencia que o percentual do ICMS Esportivo em relação à arrecadação total do ICMS do estado de Minas Gerais se manteve relativamente estável, variando entre 0,0184% e 0,0209% ao longo do período. Isso sugere uma consistência na política de repasse do ICMS Esportivo, apesar das oscilações na arrecadação total.

De 2011 a 2021, a arrecadação de ICMS no estado de Minas Gerais aumentou significativamente, passando de aproximadamente R\$ 28,8 bilhões para cerca de R\$ 66,6 bilhões. Esse crescimento pode ser um reflexo do aumento da atividade econômica e da coleta de impostos no estado.

O valor repassado aos municípios através do ICMS Esportivo também aumentou ao longo do período analisado, saindo de cerca de R\$ 6 milhões em 2011 para aproximadamente R\$ 13,5 milhões em 2021. Ainda assim, a proporção em relação ao total arrecadado permaneceu baixa e pouco variável, sinalizando que, embora cresça em valores absolutos, o critério

<sup>42</sup>

Disponível

em:

<[https://www.fazenda.mg.gov.br/governo/receita\\_estado/evolucao\\_anual/evolucao\\_anos\\_anterioresef.html](https://www.fazenda.mg.gov.br/governo/receita_estado/evolucao_anual/evolucao_anos_anterioresef.html)>.

Acesso em: out. 2024.

<sup>43</sup> Conjunto de fundos contábeis formado por recursos dos três níveis da administração pública do Brasil para promover o financiamento da educação básica pública.

<sup>44</sup> Contribuições sociais de natureza tributária, devidas pelas pessoas jurídicas, com objetivo de financiar o pagamento do seguro-desemprego, abono salarial e participação na receita dos órgãos e entidades para os trabalhadores públicos e privados.

“esportes” preserva baixo peso proporcional e impacto redistributivo limitado no conjunto da cota-parte.

Em números absolutos, o repasse quase dobrou no período, mas o crescimento não acompanha na mesma proporção a arrecadação total, reforçando o caráter conservador do desenho percentual do critério.

Antes de detalharmos a fórmula de cálculo do IE e os critérios de repasse, é importante observar que as principais normas instituidoras da política não especificam claramente os indicadores de desempenho para avaliar possíveis falhas na execução. Ainda assim, o Observatório do Esporte (Balanço do ICMS Esportivo, 2023) mostra que a Dfope utiliza alguns indicadores, listados no Quadro 1, sobre número de atendidos e montante repassado, mensurados anualmente e divulgados no *site* da Sedese.

**Quadro 1** - Insumos, processos, produtos, resultados e impactos do ICMS Esportivo

Recursos	Processos	Produtos	Resultados	Impactos
<i>Recursos alocados na política para atingir os objetivos</i>	<i>Ações que combinam os recursos no caminho percorrido para atacar as causas do problema</i>	<i>Entregas que a política faz para gerar o resultado</i>	<i>Mudanças diretas, promovidas pelo programa, em relação ao público-alvo da intervenção</i>	<i>Mudanças de longo prazo no problema</i>
- Recursos do ICMS Solidário. - Critério Esportes, legislação, pessoal e sistema de informação.	- Funcionamento do CME e oferta de práticas esportivas comprovadas. - Análise documental e apuração do Índice de Esportes dos municípios. - Repasse de recursos pela Fazenda Estadual.	Número de municípios beneficiados com recursos do Critério Esportes segundo Ranking do Índice de Esportes Municipal publicado.	-Aumento do controle social sobre as políticas esportivas. -Ampliação da oferta esportiva inclusiva e diversificada. -Redução da desigualdade entre os municípios na distribuição dos recursos.	Indução de políticas de esporte e lazer e melhoria das condições de vida da população com reflexos sobre a educação, saúde e segurança.

Fonte: Avaliação executiva: balanço do ICMS Esportivo (2011-2021) - Observatório do Esporte de Minas Gerais (2023, p.07).

O Quadro 1 sistematiza elementos do desenho, dos recursos aos impactos de longo prazo. Contudo, é fundamental registrar que o objetivo desta pesquisa não foi “responder” a esse modelo lógico. Sobre esse ponto, o Observatório destaca que a Diretoria reconhece a necessidade de expandir e refinar o conjunto de indicadores de monitoramento, para guiar melhor as análises e decisões referentes ao mecanismo.

O Painel do ICMS Esportivo, assim como outras políticas estaduais disponíveis na Plataforma de Monitoramento da Subesp (lançada em 2020), demonstra o empenho da Subsecretaria em monitorar suas ações e também fomentar o controle social.

### 5.2.3. Fórmula do Índice de Esportes (IE): variáveis, incentivos e lacunas informacionais

O valor repassado via ICMS aos municípios é calculado mediante aplicação de uma fórmula que considera a relação percentual entre as atividades esportivas desenvolvidas pelo município e o somatório das atividades esportivas desenvolvidas por todos os municípios do estado, denominada Índice de Esportes (IE).

**Figura 6** - Fórmula de Cálculo do Índice de Esportes (IE)

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

Fonte: Cartilha ICMS Esportivo – Subesp (2020).

O cálculo do IE é realizado considerando quatro indicadores: nota (N) da atividade esportiva comprovada, peso (P) da receita corrente líquida *per capita*, número de modalidades (NM) esportivas que o município participa/desenvolve e número de atletas (NA) em cada atividade. O resultado da multiplicação desses indicadores, é então dividido pela soma das notas de todos os municípios beneficiados (MB), como ilustra a fórmula:  $IE = (N \times P \times NM \times NA) / MB$  (Minas Gerais, 2020).

Para a base de cálculo do IE são considerados todos os eventos, projetos e programas esportivos realizados no município, independentemente da entidade organizadora (pública ou privada) e da natureza dos recursos despendidos para sua realização. Considera-se também a participação de atletas representantes do município em competições realizadas em outras localidades (Martins; Faria, 2016, p. 277). Logo, não necessariamente os programas/projetos precisam ser realizados pela prefeitura para pontuar.

A apresentação de pelo menos um evento/projeto/programa em cada atividade esportiva credencia o município a receber a nota máxima da atividade (N), exceto na atividade

“Instalação/ Reforma/ Equipamento Esportivo”, cuja pontuação é definida de forma específica em anexo (Martins; Faria, 2016).

Esse aspecto do desenho abre um debate: o ICMS Esportivo poderia desincentivar as prefeituras a desenvolverem políticas públicas ao permitir a pontuação também de práticas esportivas que contaram ou não com a atuação do executivo municipal. Nessa hipótese, gestores poderiam tender a ofertar menos práticas, ou ofertar aquém da demanda, mantendo a expectativa de receber recursos com base em ações de terceiros.

A base de dados do programa não permite mensurar a proporção de práticas esportivas comprovadas segundo executor principal ou participante, seja ele a prefeitura, terceiro setor ou empresas. Os gestores municipais cadastram informações sobre a instituição responsável pela estrutura em que a prática esportiva ocorreu, não sendo possível afirmar que é também aquela instituição específica a executora exclusiva ou parceira do mesmo.

Em contrapartida, esses mecanismos de incentivo e desincentivo no desenho da política podem evidenciar a possibilidade de estruturação de distintos arranjos institucionais para o desenvolvimento das políticas ao nível local (Emmendoerfer *et al.*, 2021).

Mobilizamos aqui o conceito de arranjo político-institucional para compreender esforços governamentais em promover desenvolvimento socioeconômico. Conforme Pires e Gomide (2014), arranjos institucionais são o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica.

A partir dos resultados obtidos pelo IE a Dfope publica anualmente o “Relatório dos Indicadores Definitivos do ICMS Solidário - Critério Esportes”, habilitando os municípios a receberem o repasse do recurso no ano subsequente. Esses relatórios apresentam listagem de municípios pontuantes (notas, *ranking*, percentual) e a memória de cálculo de cada participante.

A comprovação dos programas/projetos e a documentação comprobatória são responsabilidade dos municípios, que devem preencher o Sistema de Gestão Esportiva Municipal, disponibilizado pela Dfope para cadastro e apuração dos dados constitutivos do IE.

Novamente, destaca-se o desafio burocrático: analisar grande volume de comprovações com equipe reduzida e limitações orçamentárias. Nesse cenário, foi necessário alocar servidores de outras unidades em forças-tarefas, e o Observatório identificou aumento gradual de comprovações irregulares, como discrepâncias entre participantes/modalidades informados e comprovados, uso de documentos duplicados e documentos incompletos.

Essas medidas tornaram as análises mais detalhadas, ampliando o número de municípios inabilitados, aumentando morosidade e custo operacional do programa. Estima-se que o custo

anual da Sedese com a operacionalização do ICMS Esportivo seja superior a 700 mil reais, podendo também ter havido elevação do custo operacional para as prefeituras participantes.

Segundo o Balanço do ICMS Esportivo (2023), as fraquezas internas da política incluem a dificuldade dos gestores municipais em entender e atender aos requisitos dos documentos comprobatórios para pontuação, e a percepção do sistema como burocrático. Além disso, há o desafio de sensibilizar e obter documentos de projetos ou eventos realizados por terceiros, os quais muitas vezes não atendem aos padrões exigidos, dificultando a pontuação. Aqueles municípios que investem, e recorrem à assessoria contratada para contribuir na submissão da documentação e influenciar a pontuação do município no programa, consideram a prática insustentável devido ao custo envolvido.

O repasse é realizado pela SEF ao caixa único do município, segundo o IE, com depósitos mensais que variam conforme arrecadação estadual. Os recursos são repassados no ano posterior ao ano de cálculo, isto é, dois anos após o ano base.

**Figura 7 - Fluxo cronológico do ICMS Esportivo**



Fonte: Cartilha ICMS Esportivo (Minas Gerais, 2020).

Não existe obrigação de reinvestimento recurso do ICMS Esportivo em políticas esportivas, cabendo à Administração Pública municipal a gerência desse recurso. Ainda assim, a legislação orienta para a criação de um Fundo Municipal de Esportes para potencializar o investimento específico na referida área (Minas Gerais, 2020).

**a) Atividades Esportivas (N): categorias, pesos e induções no conteúdo da política**

Aprofundando nos indicadores do IE, as Atividades Esportivas compõem o valor (N), e são classificadas em 13 categorias segundo a Resolução Sedese n.º 57/2019<sup>45</sup>. Cada categoria possui um peso específico, variando de 0,5 a 1,5, conforme a tabela.

<sup>45</sup> Atualmente, uma nova categoria foi incluída, por meio da Lei n.º 24215/2022, Bolsa Atleta e Bolsa Técnico - Estadual e Municipal (1,0). Mas, por extrapolar o recorte temporal da pesquisa não foi considerada para análise.

**Tabela 8 - Atividades Esportivas**

ATIVIDADE ESPORTIVA	SIGLA	NOTA
Projetos Socioeducacionais	PSE	0,5
Jogos Interior de Minas Gerais	JIMI	0,5
Atividades de Futebol Amador	AFA	0,5
Atividades de Lazer	AL	0,5
Xadrez na Escola	XE	0,5
Academia na Escola	AE	0,5
Instalação/Reforma/Equipamento Esportivo	IREE	0,5
Jogos Escolares de Minas Gerais (Jemg)	JEMG	1,0
Jogos Escolares Municipais (JEM)	JEM	1,0
Esporte para Pessoas com Deficiência	EPD	1,0
Esporte Terceira Idade	ETI	1,0
Qualificação de Agente Esportivo	QAE	1,0
Outros Programas/Projetos	PP	1,5

Fonte: Adaptado da Resolução Sedese n.º 66/2021.

As 13 categorias de atividades esportivas, com pesos variando entre 0,5 e 1,5, abrangem uma ampla gama de iniciativas, desde projetos socioeducacionais e esportes na escola, até atividades voltadas para grupos específicos, como pessoas com deficiência e idosos. No entanto, a falta de clareza quanto ao envolvimento e participação da população na criação e implementação dessas categorias revela uma lacuna significativa.

No grupo de atividades com peso 0,5 incluem-se: Programas socioeducacionais (PSE); Minas Olímpica: jogos de Minas (Jimi); Atividades de futebol amador (AFA); Atividades de lazer (AL); Xadrez na escola (XE); Academia na escola (AE); Instalação/reforma de equipamento esportivo (IREE), com definições e critérios conforme a Resolução.

No grupo com peso 1,0 incluem-se: Esporte para pessoas com deficiência (EPD); Jogos Escolares Municipais (JEM); Minas Olímpica: Jogos Escolares de Minas Gerais (Jemg); Esporte para a terceira idade (ETI); Qualificação de agente esportivo (QAE).

No grupo com peso 1,5, “Outros programas/projetos (PP)” abrange programas não contemplados anteriormente, incluindo esporte de rendimento e/ou ações da cadeia produtiva do esporte.

Ao nosso ver, a distribuição desses pesos orienta e induz as políticas locais, pois municípios tendem a adequar atividades para elevar pontuação e ampliar recebimento do recurso. Reconhecemos esforço de indução de diversidade e inclusão, sobretudo por categorias como “Esporte para Pessoas com Deficiência” (1,0) e “Esporte Terceira Idade” (1,0) - cruciais para incentivar políticas que promovam a inclusão de grupos que, tradicionalmente, possuem menos acesso às atividades esportivas, garantindo a oferta de programas dedicados a esses segmentos da população -, bem como por dimensões estruturantes como “Instalação/Reforma/Equipamento Esportivo” (0,5) e “Qualificação de Agente Esportivo” (1,0)

-, elementos essenciais para garantir a sustentabilidade e a eficácia das políticas esportivas a longo prazo.

Segundo o Balanço do ICMS Esportivo (2023), houve ampliação da oferta a públicos minoritários como resultado, pela inclusão de Atividades Esportivas específicas, e menciona “melhoria das práticas esportivas ofertadas” e “ampliação do número de atendimento a públicos minoritários e aumento do número de modalidades” (p.17). Entretanto, o próprio documento ressalta que as análises são comparações simples de antes/depois, sem controlar outros fatores.

Os dados também indicam baixa participação das comprovações exclusivas de “Esporte para Pessoa com Deficiência”, com 94.430 atendidos distribuídos em 3% (3.369) das comprovações, e de “Esporte para Terceira Idade”, com 7.174 comprovações e 395.498 atendidos. Concentraram 68% das comprovações no período as “Atividades de Lazer” (39%), “Outros Programas/Projetos” (19%) e “Futebol Amador” (9%).

A elaboração da Lei foi conduzida pela ALMG, mas não há clareza sobre o processo de formulação. Os registros apenas indicam que a casa legislativa recebeu 110 propostas, mas não existem maiores informações a respeito. Conforme os preceitos teóricos de Arretche (2003), o governo mineiro parece ter a prerrogativa de estabelecer unilateralmente as regras de funcionamento da política. Além disso, a ausência de um Conselho Estadual de Esporte, que deveria atuar como um contrapeso à concentração de autoridade do executivo e legislativo estadual, agrava essa situação.

Apesar de as atividades esportivas serem bem classificadas pela Resolução Sedese n.º 57/2019 e mensuradas com critérios específicos de pontuação, faltam indicadores que evidenciem a participação popular em sua elaboração. A simples adoção desses critérios não esclarece os objetivos finais da política nem como os direcionamentos foram estabelecidos, deixando dúvidas sobre a existência de uma pesquisa prévia que definiu a abordagem adotada.

Esse tecnicismo na criação da lei, embora eficaz na mensuração, reduz a essência participativa que deveria ser fundamental nas políticas públicas de esporte e lazer. Isso é especialmente problemático em Minas Gerais, onde as realidades locais são diversas. A generalização das atividades ignora tradições e culturas locais. Para que as políticas esportivas sejam eficazes e representativas, é necessário incorporar mecanismos de participação popular em sua elaboração e execução. Tal mudança garantiria que as atividades ofertadas estivessem alinhadas com as necessidades e aspirações da comunidade, promovendo um desenvolvimento mais inclusivo e democrático no âmbito esportivo municipal.

Sugerimos uma revisão do cadastro de comprovação das práticas esportivas e número de atletas, incluindo novos campos para informações mais detalhadas sobre a execução das atividades. Devem ser identificadas se as práticas são públicas, privadas ou do terceiro setor.

É igualmente essencial adicionar especificações mais detalhadas sobre o público atendido. Isso incluiria campos para faixa etária, gênero, escolaridade e etnia. Esses dados ajudariam a entender melhor quem está sendo beneficiado pelas políticas esportivas e a garantir que as atividades ofertadas sejam inclusivas e equitativas. É crucial que as práticas esportivas contemplem a diversidade da população e atendam às necessidades de diferentes grupos sociais.

Além de fornecer um panorama mais completo sobre a implementação das políticas, essa inclusão permitiria que gestores e formuladores de políticas identificassem lacunas e desigualdades no atendimento, ajustando as ações para promover um desenvolvimento esportivo mais justo e democrático. Conhecer a composição do público atendido é fundamental para avaliar a eficácia das políticas e assegurar que todos os segmentos da população tenham acesso igualitário aos benefícios das atividades esportivas.

Outro ponto que destacamos, segundo dados da “Cartilha ICMS Esportivo – Subesp” (2020), é que a análise dos programas/projetos se dá por amostragem e é subsidiada por uma análise estatística dos anos anteriores. Isso significa que nem todos os projetos enviados pelos municípios são avaliados e considerados para fins de pontuação. A análise leva em conta o histórico de aprovação geral por atividade esportiva e modalidade, bem como o histórico de comprovação dos programas e projetos do respectivo município.

Como em toda amostragem, há risco de ignorar dados relevantes, produzindo visão distorcida, e a dependência do histórico pode perpetuar problemas sem captar melhorias recentes. Mais uma vez, evidencia-se a baixa capacidade de pessoal da Subesp, que, com equipe reduzida, precisa operar e validar política de alta complexidade documental.

Outro ponto crítico é a ausência de uma justificativa clara para os diferentes pesos atribuídos às atividades esportivas no conjunto de documentos que regem o ICMS Esportivo. Essa falta de transparência pode gerar dúvidas sobre a equidade do processo de pontuação e comprometer a confiança dos gestores municipais no sistema. Assim, ao destacar a discrepância entre os pesos atribuídos às diferentes atividades esportivas, é importante questionar as bases e os critérios utilizados para essa atribuição. A ausência de justificativas claras nos documentos do ICMS Esportivo sugere uma falta de transparência que pode comprometer a equidade das políticas públicas. A avaliação por amostragem, embora eficiente em alguns casos, pode não captar toda a complexidade e diversidade dos programas/projetos, levando a uma análise incompleta ou distorcida.



Sobre as “Atividades de Lazer (LA)”, a definição legal abrange ações ou eventos que promovam a saúde física e mental dos participantes. No artigo 2º do Decreto n.º 45.393/2010 e no artigo 2º da Resolução Sedese n.º 57/2019 fica estabelecido o conceito como “ações ou eventos que estimulem a realização de *atividades esportivas* que sejam benéficas à saúde física ou mental do participante” (Minas Gerais, 2010; 2019; 2021, grifo próprio). Ademais, no artigo 28 da referida Resolução as “atividades de lazer” são definidas como “programas/projetos que estimulem a *realização de práticas corporais* que sejam benéficas à saúde física e/ou mental do participante” (Minas Gerais, 2021).

A restrição das atividades de lazer às práticas esportivas denota uma visão limitada e funcionalista do lazer, ignorando suas dimensões culturais mais amplas. Conforme Dumazedier (1980) e Marcellino (2012), o lazer possui interesses diversos, que vão além do físico/esportivo, incluindo aspectos artísticos, manuais, intelectuais, sociais, turísticos (Camargo, 1989) e virtuais (Schwartz, 2003). Essa visão ampliada do lazer é essencial para a formulação de políticas públicas mais inclusivas e abrangentes, sobretudo quando 39% das comprovações no período analisado são relacionadas às “Atividades de Lazer”.

Quanto à categoria "Outros programas/projetos (PP)", a maior atribuição de peso reflete a relevância atribuída a essas iniciativas pelo governo. Nessa categoria, incluem-se programas e projetos que promovam a “*prática esportiva de alto rendimento*”, como competições que pontuam no *ranking* de Federações ou Confederações esportivas e treinamentos técnicos para participação em competições. Além disso, são contemplados projetos que fomentam o “*desenvolvimento da cadeia produtiva do esporte*”. Esta última subdivisão abarca dois principais eixos: 1) Eventos Esportivos: abrangendo eventos regionais de grande porte, internacionais, promovidos por povos indígenas e comunidades tradicionais, e eventos realizados via Lei de Incentivo. 2) Gestão Esportiva Municipal: envolvendo o Plano de Ação Anual do Conselho Municipal de Esportes, Relatório Final de Execução, estímulo à participação social no Conselho Municipal de Esportes, Lei Municipal de Incentivo ao Esporte, Fundo Municipal de Incentivo ao Esporte e incentivo à pesquisa.

Quando se trata das Atividades Esportivas direcionadas a crianças e adolescentes (“Projetos Socioeducacionais”, “Academia na Escola”, “Xadrez na Escola” e “Jogos Escolares Municipais”), observamos que, no conjunto, atenderam 1,1 milhão de pessoas, representando 15% (15.285) do total de comprovações aprovadas durante o período analisado. A maior concentração de público e de comprovações foi na atividade “Jogos Escolares Municipais” (61%), uma competição esportiva-educacional frequentemente realizada como seletiva municipal para a etapa regional dos Jogos Escolares de Minas Gerais (Jemg).

Segundo o Balanço do ICMS Esportivo (2023), a representatividade limitada das atividades esportivas focadas exclusivamente no público escolar, e a pouca expressão dessas atividades quando se trata de ações continuadas, são questões críticas a serem abordadas no programa. A CF/88, em seu art. 217, estabelece a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do esporte educacional, definido pela Lei n.º 14.597/2023, no art. 10, como aquele praticado nos sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação. Ademais, a “Nova Lei Geral do Esporte”, em semelhança à Lei Pelé, busca evitar a seletividade e a hipercompetitividade, visando o desenvolvimento integral, físico e intelectual do indivíduo, preparando-o para o exercício da cidadania e para a prática do lazer, promovendo a integração social dos estudantes e a melhoria de sua qualidade de vida. Assim, o art. 39 da mesma lei estabelece que “o poder público fomentará a prática esportiva, com a destinação de recursos que possibilitem sua universalização, e sempre priorizará o esporte educacional”. Entretanto, as análises realizadas, sobre a distribuição dos pesos entre as 13 atividades esportivas, evidenciam uma desconsideração aos preceitos constitucionais, favorecendo o esporte de alto rendimento em detrimento do esporte escolar e de participação.

Outro ponto que merece destaque, sobre as Atividades Esportivas (N), refere-se à atividade "Outros programas/projetos (PP)", mais especificamente ao eixo “Gestão Esportiva Municipal”. Ao alocar, como um único eixo, os “eventos” e a “gestão municipal”, dimensões significativamente distintas, a legislação não aparenta reconhecer as necessidades específicas dessas áreas. A readequação da categoria seria benéfica para permitir uma distribuição de pesos mais equilibrada, que reflita fielmente o impacto e a importância de cada atividade esportiva.

Ademais, a importância atribuída a “projetos de alto rendimento” e “eventos de grande porte” pode refletir uma priorização que não, necessariamente, atenda às necessidades locais ou promova a inclusão social de maneira eficaz. Para avançar, é essencial que a elaboração das políticas públicas de esporte e lazer incorpore um entendimento ampliado desses fenômenos, incluindo suas diversas dimensões culturais e sociais. Também é fundamental garantir maior transparência e justificativa nos critérios de avaliação e na atribuição de pesos às atividades esportivas. Isso não só promoverá uma distribuição mais equitativa dos recursos, mas também assegurará que as políticas públicas estejam alinhadas com as necessidades e aspirações das comunidades, promovendo um desenvolvimento mais inclusivo e democrático.

Ainda sobre as Atividades Esportivas (N), destacamos que o município que sediar um programa/projeto pontuará com base na participação de todos os atletas. No caso dos Jogos Escolares de Minas Gerais (Jemg), o município pontua duas vezes: uma na categoria “Jemg” (peso 1,0) e outra na categoria “Outros Programas/Projetos” (peso 1,5). Entre as políticas

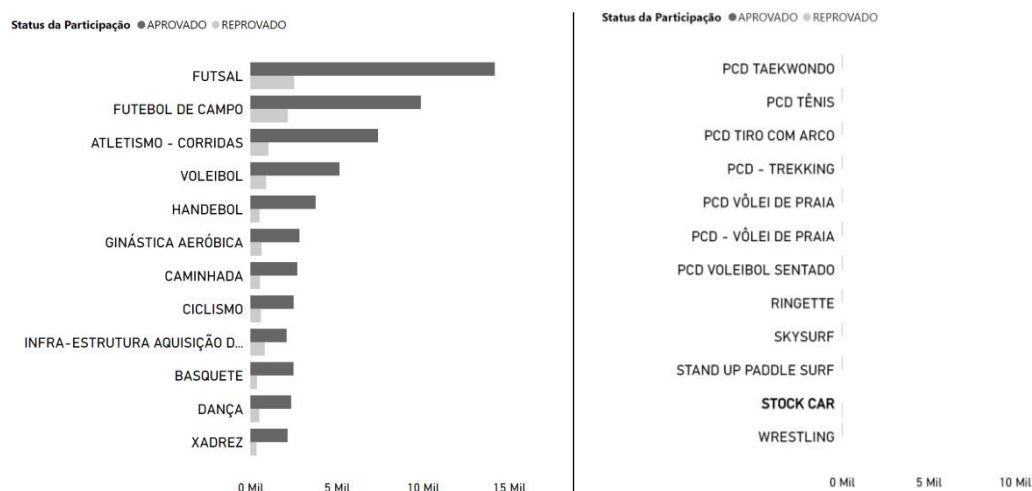
estaduais mais tradicionais, o Jemg se destaca pela alta proporção de municípios participantes. Nos dois anos que precederam a implementação do ICMS Esportivo, cerca de 60% das cidades mineiras já contavam com estudantes-atletas competidores. Em 2021, 184 cidades participaram do E-Jemg (edição *online*), e em 2022, 649 municípios participaram.

Ao analisar, na Plataforma de Monitoramento da Subesp, observamos uma expansão em 91% das práticas esportivas comprovadas, no período de 2012 a 2021. Totalizando 60.471 atividades inscritas, com aprovação de 79,92% (48.331). Cabe destacar uma queda, de cerca de 60% de práticas esportivas comprovadas em 2020, muito influenciada, segundo dados do Observatório do Esporte, pela Pandemia de Covid-19.

O Balanço ICMS Esportivo (2023) destaca que, especificamente em 2020, marcado pela pandemia, a situação de emergência em Saúde Pública no Estado (Decreto n.º 113/2020) e, conseqüentemente, da quarentena, os efeitos foram drásticos também sobre as práticas esportivas locais. O número de comprovações caiu pelo menos à metade no ano base 2020 (4.077) se comparado ao ano base 2019 (9.951). Neste contexto inédito de calamidade pública, a Dfope criou um grupo na rede social *Telegram* para estreitamento da comunicação com os gestores municipais e elaborou cartilha<sup>20</sup> com orientações para realização de reuniões online do CME. Além de, excepcionalmente, diminuir de três para duas as atas de reuniões a serem apresentadas (p.14).

Ao todo, ao longo dos anos de análise, foram registradas 383 diferentes modalidades e, conforme evidencia a Figura abaixo, há a predominância do futsal, futebol de campo, atletismo (corridas), voleibol e handebol, entre as modalidades mais praticadas e aprovadas, evidencia, por um lado, uma preferência marcante por esportes coletivos tradicionais, ou, por outro, uma indução do governo ao desenvolvimento local desse tipo de atividade. Em contrapartida, modalidades menos convencionais, como *stock car*, *stand up paddle*, *skysurf*, *rugby* de areia e *Ringette*, têm uma participação reduzida, o que pode indicar a necessidade de maior incentivo e promoção para diversificar as práticas esportivas no estado.

Em conformidade, o Balanço ICMS Esportivo (2023), evidencia que as modalidades mais praticadas nas atividades esportivas comprovadas, ao longo dos mais de 10 anos de implementação da política, foram “futebol amador” e “futsal”, que juntas representaram quase 1/4 das comprovações, num universo de mais de 150 modalidades oferecidas anualmente, em média.

**Figura 8 - Modalidade por frequência e aprovação de projetos**

Fonte: Plataforma de Monitoramento da Subesp. Disponível em: <<https://bit.ly/3r2Xo6d>>.

A Figura abaixo oferece uma visão geral dos principais programas/projetos comprovados e evidencia as palavras “campeonato”, “copa” e “futebol,” como as mais proeminentes. Além do futebol, a nuvem inclui termos relacionados a outros esportes, como “corrida” (*race*), “karate” “handebol” e “*mountain bike*,” mostrando uma variedade de atividades esportivas.

**Figura 9 - Nuvem de palavras dos programas/projetos comprovados de 2012 a 2021**

Fonte: Plataforma de Monitoramento da Subesp. Disponível em: <<https://bit.ly/3r2Xo6d>>.

A análise da nuvem de palavras revela que, além do futebol, há uma diversidade de atividades esportivas reconhecidas, incluindo corrida, karatê, handebol e mountain bike. Isso é positivo, pois demonstra que, apesar da predominância de algumas modalidades, há um esforço para promover uma variedade de práticas. No entanto, a repetição de termos como "campeonato" e "copa" sugere uma ênfase em eventos competitivos, o que pode estar alinhado com a política de incentivo ao esporte de alto rendimento, mas também pode negligenciar práticas esportivas não competitivas e de lazer.

A análise dos programas/projetos submetidos e aprovados pela Subesp entre 2012 e 2021 aponta para uma forte preferência por esportes coletivos tradicionais e eventos competitivos. Os dados do Balanço ICMS Esportivo (2023), evidenciam que, para os gestores municipais existe uma fraqueza interna da política ao conferir “baixa pontuação” às práticas continuadas. “É questão de justiça”: projetos ou programas sociais pontuarem mais em relação a eventos, especialmente de futebol” (p.15).

As políticas públicas de esporte e lazer precisam ir além da simples reprodução de atividades e organização de eventos. Segundo o Ministério do Esporte (2016), ao discorrer sobre as diretrizes de um dos principais Programas Nacionais de Esporte e Lazer, o Programa Esporte e Lazer da Cidade (Pelc), as diretrizes da política devem incluir ações sistemáticas e assistemáticas. As ações sistemáticas são caracterizadas pela oferta regular de oficinas/atividades e as ações assistemáticas são os eventos, organizados coletivamente. Sobre as últimas, é preciso consciência que deveriam possuir caráter esporádico, buscando ampliar a participação de todos, independentemente de suas habilidades (Ungheri, 2019). Nesse sentido, as diretrizes nacionais destacam a importância de resgatar a cultura local e fortalecer a diversidade cultural em ambos os tipos de ações.

A discrepância na validação dos beneficiados destaca a necessidade de melhorar os processos de monitoramento e comprovação. Para uma política esportiva mais inclusiva e diversificada, seria necessário desenvolver atividades diversificadas para facilitar a participação de grupos heterogêneos, sendo este um aspecto prioritário para os gestores locais. Além de fortalecer os mecanismos de controle para garantir a transparência e a eficácia dos programas desenvolvidos.

#### **b) Peso da receita corrente líquida *per capita* (P)**

Na variável Peso da receita corrente líquida *per capita* (P) os municípios podem alcançar até 10 pontos, de maneira inversamente proporcional às 10 faixas de receita corrente líquida *per capita* definidas na lei. Cabe à FJP, nos termos do § 4º do art. 8º da Lei n.º 18.030/2009,

fornecer anualmente a lista com a receita corrente líquida *per capita* de cada município mineiro e sua respectiva memória de cálculo, a partir dos dados de receita dos municípios no ano base. Esta é a única variável do IE que não cabe aos municípios informarem e comprovarem.

**Tabela 9** - Tabela Faixas de Receita Corrente Líquida (*per capita*)

Receita corrente líquida " <i>per capita</i> "	Peso
R\$ 0,00 a 750,00	10
R\$ 750,01 a 875,00	9
R\$ 875,01 a 1.000,00	8
R\$ 1.000,01 a 1.125,00	7
R\$ 1.125,01 a 1.250,00	6
R\$ 1.250,01 a 1.375,00	5
R\$ 1.375,01 a 1.500,00	4
R\$ 1.500,01 a 2.000,00	3
R\$ 2.000,01 a 3.000,00	2
Acima de 3.000,00	1

Fonte: Adaptado de Decreto n.º 45.393, de 9 de junho de 2010.

A análise da variável P no contexto do ICMS Esportivo revela uma tentativa de promover a equidade na distribuição de recursos entre os municípios mineiros. O mecanismo de pontuação inversamente proporcional é uma estratégia clara para assegurar que municípios com menor capacidade financeira recebam maior apoio. Nesse sentido, Martins e Faria (2016) consideram que o mecanismo “objetiva reforçar o caráter distributivo que se pretende conferir à repartição dos recursos do ICMS no Estado, por meio da valorização da prática esportiva nos municípios que, em princípio, teriam menos capacidade de financiamento, pois de menor receita corrente *per capita*” (p. 278).

O papel da FJP em fornecer anualmente a lista com a receita corrente líquida *per capita* e a memória de cálculo assegura um grau de transparência e padronização no processo de distribuição. Isso é essencial para garantir que todos os municípios estejam sendo avaliados com base em critérios claros e consistentes, reduzindo a subjetividade e possíveis vieses. Em contrapartida, essa centralização também pode limitar a capacidade dos municípios de contestar ou ajustar os dados caso ocorram erros ou discrepâncias.

Embora a ideia de reforçar o caráter distributivo seja positiva, a implementação prática pode enfrentar desafios. A capacidade de municípios com menor receita para utilizar eficientemente os recursos adicionais é uma questão crítica. Sem a infraestrutura adequada e programas de capacitação, os recursos distribuídos podem não alcançar o impacto desejado, sobretudo quando não se tem uma obrigatoriedade de reinvestimento do recurso na área.

**c) Demais variáveis da fórmula que compõem o IE: NM, NA e MB**

Para as demais variáveis, tem-se o Número de modalidades esportivas (NM) que varia de 1 a 10 pontos conforme o número de modalidades praticadas, quanto maior o número de modalidades realizadas em uma atividade esportiva maior tende a ser a pontuação. O Número de atletas participantes (NA), onde os municípios recebem até 15 pontos proporcionalmente à população do município (Tabela 12). Em outras palavras, quanto maior o número de atletas em uma atividade esportiva, maior tende a ser a pontuação. As faixas de pontuação de atletas variam conforme o número de habitantes do município. Por fim, finalizando a fórmula de cálculo do IE, a variável Municípios Beneficiados (MB) refere-se à somatória das notas de todos os municípios participantes.

**Tabela 10 - Nota do NA por faixa populacional**

Notas	Faixas Populacionais					
	Até 10 mil hab.	10 a 20 mil hab.	20 a 50 mil hab.	50 a 100 mil hab.	100 a 500 mil hab.	Mais de 500 mil hab.
1	até 25	até 50	até 75	até 100	até 125	até 150
2	26 a 50	51 a 100	76 a 150	101 a 200	126 a 250	151 a 300
3	51 a 75	101 a 150	151 a 225	201 a 300	251 a 375	301 a 450
4	76 a 100	151 a 200	226 a 300	301 a 400	376 a 500	451 a 600
5	101 a 125	201 a 250	301 a 375	401 a 500	501 a 625	601 a 750
6	126 a 150	251 a 300	376 a 450	501 a 600	626 a 750	751 a 900
7	151 a 175	301 a 350	451 a 525	601 a 700	751 a 875	901 a 1050
8	176 a 200	351 a 400	526 a 600	701 a 800	876 a 1000	1051 a 1200
9	201 a 225	401 a 450	601 a 675	801 a 900	1001 a 1125	1201 a 1350
10	226 a 250	451 a 500	676 a 750	901 a 1000	1126 a 1250	1351 a 1500
11	251 a 275	501 a 550	751 a 825	1001 a 1100	1251 a 1375	1501 a 1650
12	276 a 300	551 a 600	826 a 900	1101 a 1200	1376 a 1500	1651 a 1800
13	301 a 325	601 a 650	901 a 975	1201 a 1300	1501 a 1625	1801 a 1950
14	326 a 350	651 a 700	976 a 1050	1301 a 1400	1626 a 1750	1951 a 2100
15	acima de 350	acima de 700	acima de 1050	acima de 1400	acima de 1750	acima de 2100

Fonte: Adaptado de Decreto n.º 45.393, de 9 de junho de 2010.

O indicador NM reflete a diversidade das práticas esportivas em um município. Municípios que promovem uma maior variedade de modalidades esportivas tendem a obter pontuações mais elevadas. Este critério incentiva a criação de uma infraestrutura esportiva diversificada e inclusiva, permitindo que os habitantes tenham acesso a diferentes formas de atividades físicas e esportivas. No entanto, um desafio aqui é garantir que todos esses programas sejam executados de forma eficaz e com recursos adequados, de modo a beneficiar realmente a comunidade. Outra preocupação é a viabilidade de municípios menores, com menos recursos, conseguirem desenvolver uma gama tão ampla de modalidades esportivas. Quanto ao NA, o indicador avalia a participação ativa dos habitantes nas atividades esportivas e pode promover

a inclusão e a participação massiva. Contudo, há uma necessidade de mecanismos robustos para garantir a veracidade dos dados de participação.

Em outras palavras, a inclusão de faixas na variável NA teve como motivação o entendimento que um mesmo número de atletas (praticantes) alcançado exige esforços diferentes se comparados municípios mais e menos populosos. Com relação à adoção de faixas na variável NM, o intuito da medida foi incentivar as prefeituras a diversificarem as modalidades oferecidas aos munícipes (Balanço ICMS Esportivo, 2023, p.11). O indicador MB, por sua vez, representa a somatória das notas de todos os municípios participantes. Este fator atua como divisor na fórmula do IE, equilibrando a distribuição de pontos e promovendo uma competição saudável entre os municípios. No entanto, é crucial que a avaliação dos benefícios seja conduzida de maneira justa e equitativa, evitando favorecimento e garantindo que os municípios realmente necessitados recebam o apoio devido. Além disso, a transparência na divulgação e atualização dos dados é essencial para manter a credibilidade do processo.

Segundo dados da Plataforma de Monitoramento da Subesp, os municípios informaram ter beneficiado, entre 2012 e 2021, 12.819.522 atletas/participantes, tendo a comprovação validada pela Dfope de, apenas, 5.517.830, correspondente a 43,04% (Minas Gerais, 2024). A discrepância significativa entre o número de beneficiados informado pelos municípios (12.819.522) e os validados pela Dfope (5.517.830) aponta para possíveis falhas no processo de monitoramento e comprovação. Apenas 43,04% dos beneficiados foram validados, o que sugere a necessidade de aprimoramento nos mecanismos de controle e verificação. Esse *gap* pode indicar ineficiências ou problemas na gestão e transparência dos programas, comprometendo a confiabilidade dos dados apresentados. Além disso, o foco em quantidade pode desconsiderar a qualidade da experiência esportiva oferecida aos participantes.

Em suma, o IE diz sobre o percentual que um município irá receber de todo o recurso atribuído ao ICMS Esportivo no ano posterior ao ano de cálculo. Por exemplo, se forem distribuídos pelo ICMS Esportivo o montante de R\$ 8.000.000,00 no ano seguinte, o Município X, que obteve  $IE = 4\%$ , receberá no ano, aproximadamente, R\$ 320.000,00, o que dá aproximadamente R\$ 26.666,67 mensais (Minas Gerais, 2020). Embora o valor pareça significativo, uma análise crítica exige considerar suficiência, sustentabilidade, uso efetivo do recurso e coerência com objetivos de inclusão e democratização.

A análise das legislações que regulamentam o ICMS Esportivo indica que, ao longo dos anos de existência da lei, algumas mudanças estruturais nos parâmetros de implementação da política foram realizadas visando atingir de forma mais precisa o objetivo geral da política de descentralizar renda através do ICMS. No entanto, segundo os dados da ALMG (2016),



verifica-se que essas alterações ainda não têm sido suficientes para diminuir a desigualdade na distribuição de recursos por meio do critério.

Em tese, a variável P teria por objetivo reforçar o caráter distributivo do critério “esportes”. A lógica subjacente à distribuição de pesos, onde municípios com menor receita corrente líquida *per capita* recebem pontuações mais altas, reflete um esforço para nivelar o campo de jogo. Este método reconhece que municípios mais pobres têm menor capacidade de gerar receitas e, conseqüentemente, podem ter mais dificuldades em financiar atividades esportivas. Assim, o critério busca compensar essa disparidade, oferecendo mais pontos a quem tem menos recursos.

Entretanto, dados da ALMG (2016) indicam que o instrumento necessita ser aprimorado, uma vez que, das quatro variáveis da fórmula de cálculo do critério “esportes”, somente duas podem sofrer maior influência de ações das administrações municipais: número de atletas (NA) e número de modalidades (NM) praticadas nas atividades realizadas. Assim, os municípios de menor receita líquida continuam com menos oportunidades esportivas, se comparados a municípios centrais de maior receita, e, por isso, recebem baixas pontuações nas variáveis NM e NA, que são as mais influenciáveis por ações da gestão municipal.

Segundo Martins e Faria (2016), a distribuição dos recursos do ICMS com base nas práticas esportivas municipais tem sido importante para inventariar a prática esportiva em todo o estado e, portanto, se constitui em instrumento para subsidiar o planejamento e avaliação das políticas esportivas e qualificar a ação do poder público nessa área. De forma similar, Emmendoerfer *et al.* (2021) destacam que a lei beneficia os municípios tanto em termos econômicos, como em questões organizacionais ao fomentar o desenvolvimento das atividades ao nível local. Outro ponto destacado por Martins e Faria (2016) é que o critério pode ter favorecido, ainda, a participação da sociedade na condução do esporte no estado, por meio da atuação dos Conselhos Municipais.

Entretanto, ao propor induzir políticas municipais “independentemente da entidade organizadora (pública ou privada) e da natureza dos recursos despendidos” (Minas Gerais, 2009), a ALMG (2016) observa que, até 2014, o critério recompensava municípios por execução de programas estaduais e eventos privados sem intervenção municipal, concluindo que “não favorece a proatividade dos gestores municipais para a construção de uma política municipal de acesso ao esporte coordenada e coerente com as necessidades da coletividade” (Minas Gerais, 2016, p.55).

Assim, Assim, a fórmula do IE e as concepções que regulamentam o critério tendem a reforçar execução de atividades de rendimento em detrimento do esporte escolar/participação e

a favorecer municípios centrais de maior receita, já que pontuam melhor em NM e NA, enquanto P não produz plenamente o efeito compensatório esperado.

Assim, embora o IE incentive os municípios a melhorar seu desempenho esportivo para obter mais recursos, é importante garantir que os incentivos estejam alinhados com os objetivos de promover a inclusão social e a diversidade nas práticas esportivas. A ênfase em aumentar a pontuação obtida no IE e, assim, aumentar o percentual de recurso destinado pelo critério “esportes” pode levar a práticas focadas em maximizar pontuações em detrimento da qualidade e da abrangência das políticas esportivas e de lazer locais (não diversificação de modalidades; ênfase em atividades assistemáticas em detrimento de projetos sociais e educacionais; foco excessivo no alto rendimento *etc.*).

Ademais, por se tratar de uma fórmula de cálculo complexa, que impacta diretamente a capacidade de gestão dos municípios para maximizar suas receitas de ICMS, é fundamental assegurar que todos os municípios tenham uma compreensão clara do processo, que a distribuição promova equidade, que os recursos sejam suficientes e sustentáveis, e que os incentivos estejam alinhados com os objetivos mais amplos de inclusão e desenvolvimento das políticas esportivas e de lazer.

No capítulo seguinte, buscamos analisar a participação dos municípios na lei do ICMS Esportivo ao longo do período de 2011 a 2021, questionando até que ponto certas características desses municípios influenciam uma maior adesão à política. Para tanto, destacaremos os números de participação, os valores recebidos (*per capita* e/ou bruto) via critério “esportes” e as possíveis relações com as variáveis sociodemográficas municipais.

## 6 ADESÃO MUNICIPAL AO ICMS ESPORTIVO: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA MINEIRA

Neste capítulo, analisamos e caracterizamos os municípios que participaram da política do ICMS Esportivo ao longo do recorte temporal da pesquisa (2011–2021), problematizando em que medida determinadas características socioeconômicas e fiscais influenciaram os níveis de adesão à política. Considerando que o critério “esportes” integra o arranjo do ICMS Solidário, concebido para reforçar o caráter redistributivo da partilha e desconcentrar recursos em favor de municípios com menor capacidade fiscal, investigamos se sua operacionalização tem contribuído para esses objetivos mais amplos.

Além de seu papel redistributivo, o ICMS Esportivo atua como instrumento de indução de políticas públicas locais, ao estabelecer condicionalidades institucionais para o acesso aos recursos — como o funcionamento do Conselho Municipal de Esportes (CME) e a realização de programas e projetos esportivos — e ao aplicar uma fórmula de pontuação e ranqueamento municipal por meio do Índice de Esportes (IE). Nesse contexto, buscamos compreender se houve evolução na participação dos municípios ao longo do tempo, especialmente no que se refere aos valores recebidos (em termos absolutos e *per capita*), discutindo o alcance do critério “esportes” na complementação dos orçamentos municipais destinados às políticas de esporte e lazer.

De forma mais específica, orientam esta análise as seguintes questões: *como se deu a distribuição dos recursos provenientes do ICMS Esportivo pelas diferentes regiões do estado nos primeiros onze anos de transferências financeiras? Quais as características dos municípios que participam da lei do ICMS Esportivo ao longo dos anos? Em que medida determinadas características dos municípios significam uma adesão maior à política do ICMS Esportivo? Houve uma evolução da participação dos municípios em termos de valores recebidos (per capita e/ou bruto)? Quais os valores arrecadados pelos municípios via critério “esportes” e quais os valores investidos por eles nas políticas de esporte e lazer (Função 27)?*

Para responder a essas questões, coletamos dados referentes aos 853 municípios mineiros, abrangendo os onze primeiros anos de repasse financeiro do ICMS Esportivo. Essa base empírica permitiu analisar padrões de participação em diferentes macro-regiões de planejamento e portes populacionais, bem como traçar um panorama dos resultados da política no estado. As variáveis que compõem a análise quantitativa são detalhadas no Quadro 2, incluindo indicadores demográficos, fiscais, socioeconômicos e orçamentários.

**Quadro 2** - Variáveis, definições operacionais e fontes da análise quantitativa (2011–2021)

Variáveis	Descrição
(a) <i>População:</i>	para esta variável considera-se a quantidade total de habitantes dos municípios mineiros conforme as informações divulgadas pelo Censo de 2010. A escolha por utilizar este ano na análise, ao invés de considerar os resultados divulgados recentemente relativos à última coleta do Censo, em 2022, foi pensando expressivamente na coerência com outros índices sociodemográficos utilizados (Índice de Gini e IDH-M), que também estão calculados considerando o ano base de 2010;
(b) <i>Montante recebido ICMS Esportivo:</i>	valor total (reais) recebido pelos municípios nos anos em que receberam o tributo. Todos os valores monetários apresentados neste capítulo foram deflacionados pelo IGP-DI, com referência a dezembro de 2023;
(c) <i>Gasto na Função 27 – Desporto e Lazer:</i>	despesas públicas (em real) empenhadas na Função 27 - Desporto e Lazer, por município, ao longo dos anos. Dados obtidos através do <i>site</i> do Tesouro Nacional, Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). A análise da execução da despesa pública agregada por função permite verificar em quais áreas se concentram os maiores gastos governamentais, ou o valor gasto em determinada função. Em específico, a Função 27 - Desporto e Lazer, foi estabelecida através da Portaria n.º 42 do Ministério de Gestão e Orçamento (Brasil, 1999) e se refere à classificação do gasto orçamentário realizado em políticas da pasta;
(d) <i>IDH-M:</i>	este índice, segundo a ONU, é a média geométrica de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano, que são a renda, longevidade ou expectativa de vida e educação. Este índice tem variação entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de um, maior o nível de desenvolvimento humano do município;
(e) <i>Índice de Gini:</i>	segundo o IPEA (2023) <sup>46</sup> , o índice de Gini é um instrumento utilizado para medir o grau de concentração de riqueza de determinados grupos. O índice varia entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próximo de 0, menos desigual é a distribuição de renda daquele município;
(f) <i>Receita Corrente Líquida per capita:</i>	refere-se aos valores distribuídos aos municípios por meios constitucionais ou legais, dividido pelo número total da população do município.

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados apresentados neste capítulo constituem um esforço analítico para compreender as contribuições e os limites do ICMS Esportivo no fortalecimento das políticas municipais de esporte e lazer em Minas Gerais. Ao examinar a evolução da adesão municipal e a distribuição dos recursos ao longo do tempo, buscamos oferecer subsídios tanto para o debate acadêmico quanto para o aprimoramento da gestão pública. Em um contexto de Reforma Tributária que prevê a redução gradual dos benefícios fiscais associados ao ICMS Esportivo a partir de 2029, com sua extinção até 2032, tais análises tornam-se particularmente relevantes.

Para fins de organização, o capítulo estrutura-se nas seguintes seções: (6.1) Número de municípios participantes e transferências financeiras pelo critério “esportes”; (6.2) ICMS Esportivo, regiões de planejamento e porte populacional; (6.3) Valor do critério “esportes” e maiores pontuadores ao longo dos anos; (6.4) Correlações entre variáveis dos municípios que aderiram à política do ICMS Esportivo; e (6.5) Modelo de regressão linear múltipla: como as

<sup>46</sup> Disponível em: [Estudos revelam impacto da redistribuição de renda no Brasil - Ipea](#). Acesso em: ago. 2024.

variáveis socioeconômicas influenciam a transferência média recebida pelos municípios no critério “esportes”.

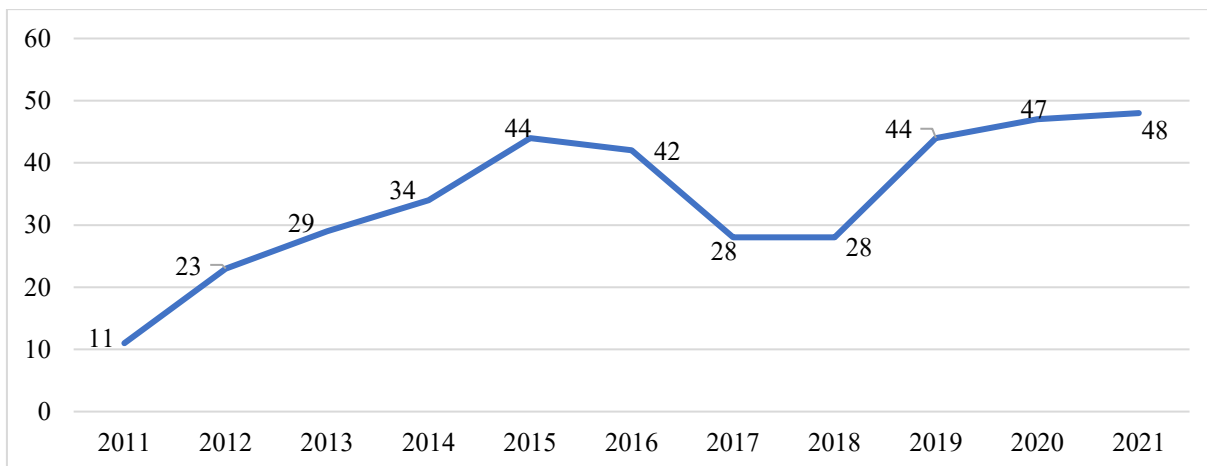
#### 6.1. Evolução da adesão municipal e dinâmica redistributiva do ICMS Esportivo (2011–2021)

No Capítulo 2, realizamos uma análise descritiva dos 853 municípios mineiros, organizados nas dez macro regiões de planejamento. Os dados evidenciaram disparidades na distribuição de renda, refletindo desigualdades regionais. Observamos que as regiões mais desenvolvidas (conforme o IDH-M médio) também apresentam maior concentração de riqueza (Gini). Além disso, a maioria dos municípios mineiros (82,3%) possui até 25.000 habitantes e depende fortemente de transferências de recursos de outras esferas de governo. Essas desigualdades estruturais tendem a aumentar a atratividade de mecanismos redistributivos condicionados, como o ICMS Esportivo, especialmente para municípios com menor capacidade arrecadatória.

Neste contexto, de acentuadas disparidades intermunicipais, vamos compreender a evolução da adesão municipal à política do ICMS Esportivo na série temporal de 2011 a 2021, identificando tendências ao longo dos anos. Em seguida, relacionaremos as características dos municípios que mais aderiram à política com a análise daqueles que menos aderiram, buscando identificar não apenas tendências temporais, mas também indícios de dependência institucional e seletividade na adesão.

Conforme ilustra o Gráfico 2, observamos que os municípios mineiros aparentam perceber a relevância deste tributo como parte de sua política orçamentária, resultando em um aumento contínuo de participação ao longo dos anos. O crescimento contínuo sugere um processo de institucionalização gradual do ICMS Esportivo como fonte complementar de receita municipal.

**Gráfico 2** - Evolução da taxa de adesão dos municípios mineiros ao ICMS Esportivo (2011–2021)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de repasses do ICMS e IPI/Exportação aos municípios – critério “Esportes” (Direi/FJP).

Em 2011, apenas 11% (94) dos municípios mineiros se inscreveram para receber recurso proveniente do ICMS Esportivo, ao passo que este percentual de adesão cresceu ao longo dos anos, atingindo seu pico, em 48% (411), em 2021, último ano do recorte temporal da análise. Em média, 38% (326) das prefeituras mineiras se habilitaram anualmente, no período dos onze anos analisados. No entanto, percebemos uma queda para 28% na participação em 2017 (237) e 2018 (239) que merece investigação mais aprofundada.

Como possível motivo para a queda de participações o Balanço do ICMS Esportivo (2023) destaca as eleições municipais e, conseqüente e não rara, descontinuidade das políticas públicas. Assim, apontam como “efeito inverso” o ano de 2021, considerado pelos consultores um ano de retomada expressiva de adesões ao programa e corresponde, respectivamente, ao início dos segundos mandatos, ou novos governos, com reflexo sobre as políticas locais. O padrão reforça a hipótese de que a adesão depende menos da existência formal da política e mais da estabilidade administrativa e da capacidade técnico-burocrática municipal.

Silva *et al.* (2013), Silva (2014), Diniz e Silva (2016) e Martins e Faria (2016) destacaram o aumento significativo de 276,6% no número de municípios que receberam recursos provenientes do ICMS Esportivo até 2014. Martins e Faria (2016), evidenciam o que chamam de uma certa “permanência” dos municípios no critério, uma vez que, dos 379 municípios que em algum momento receberam recursos por meio do ICMS Esportivo (2011 a 2014), 77 receberam nos quatro anos de vigência do critério, 118 em três anos, 92 em dois anos e 92 apenas em um ano. Os dados sugerem um padrão de adesão instável, indicando fragilidade na institucionalização local da política.

De forma similar, estudo realizado por Lopes (2021), que analisou a frequência de adesão das cidades ao programa no período de 2009 a 2019, constatou que 21% (179) dos municípios nunca havia participado do programa, 39% (333) participaram até 4 vezes, 31% (267) entre 5 e 8 vezes e 9% (74) entre 9 e 11 vezes. Sobre as possíveis causas de não participação, o autor considera o desconhecimento do programa, o desinteresse, a dificuldade de constituir o CME ou, ainda, de atender as exigências para habilitação.

Corroborando com o autor, o Balanço do ICMS Esportivo (2023), aponta como uma das principais fragilidades internas da política a dificuldade dos gestores municipais em compreender e cumprir os requisitos dos documentos comprobatórios para pontuação, aliado à percepção de que o sistema é excessivamente burocrático. Outro desafio significativo seria sensibilizar e obter documentos de projetos ou eventos realizados por terceiros, que frequentemente não atendem aos padrões exigidos, dificultando a obtenção de pontos. Além disso, a falta de conhecimento sobre a legislação municipal relacionada ao funcionamento dos CMEs e sobre a legislação que rege o ICMS Esportivo, juntamente com a alta rotatividade dos agentes municipais, são fatores que podem dificultar a adesão à política (Minas Gerais, 2023). Esses entraves aumentam o custo de transação para municípios com menor estrutura administrativa, o que pode reforçar desigualdades na capacidade de captação de recursos.

Como abordado no Capítulo 2, Santos, Starepravo e Hirata (2018) destacam que na ausência de obrigatoriedade de adesão à agenda política de um ente federado superior, as decisões políticas ficam a cargo dos governos locais. A decisão dos entes federados inferiores é, portanto, influenciada pelas políticas de incentivo para descentralização. Nas políticas de esporte e lazer os autores destacam que esses incentivos, frequentemente, envolvem a oferta de novos recursos aos municípios como, por exemplo, materiais esportivos, recursos para pagamento de profissionais e reforma/instalação de estruturas físicas, formação/capacitação de pessoal, desenvolvimento de atividades assistemáticas (eventos) e implementação de programas desenhados pelo nível central. A adesão pode ser interpretada como uma decisão estratégica orientada pela maximização de benefícios sob restrições institucionais.

No caso do ICMS Esportivo, a fórmula de pontuação e ranqueamento dos municípios para recebimento do recurso (IE), aparenta coadunar com os achados dos autores quanto aos incentivos à participação. As 13 categorias de Atividades Esportivas (N), bem como os diferentes pesos atribuídos a elas, visam orientar e, conseqüentemente, induzir as políticas locais realizadas pelos municípios que, ao comprovar as atividades realizadas, podem buscar alinhar as políticas implementadas com as ações de maior pontuação, para recebimento proporcional do recurso. Assim, como exemplos comuns, destacamos as categorias

"Instalação/Reforma/Equipamento Esportivo" (peso 0,5), "Qualificação de Agente Esportivo" (peso 1,0), ou ainda, “projetos de alto rendimento” e “eventos de grande porte”, ambas atividades assistemáticas, alocadas na categoria “Outros Projetos Esportivos”, com peso máximo de pontuação (1,5). Isso indica que o desenho da política não apenas incentiva a adesão, mas também orienta o conteúdo das políticas locais, produzindo convergência programática entre municípios, mas podendo desconsiderar culturas locais.

Além disso, como abordado no Capítulo 2, é importante destacar que nenhuma lei é isenta de ideologia, visões de mundo ou concepções de desenvolvimento. Assim, compreender os significados atribuídos pelo governo ao esporte e lazer auxiliam no entendimento do tipo de política que se pretende induzir. Com mecanismos de coordenação e indução que limitam ou constroem a atuação das gestões locais, e fórmulas de cálculo que pontuam mais determinado grupo de atividade em detrimento de outro, a não adesão municipal pode passar pela não concordância com o tipo de política que está sendo incentivada, com a compreensão que o que pontua mais não é o mais adequado ao município, ou que não é um bom gasto do dinheiro público, entre outros. Nesse sentido, a não adesão pode refletir resistência política ou inadequação entre prioridades locais e o modelo induzido pelo estado.

Quanto ao valor financeiro destinado ao critério "esportes", de 2011 a 2021, a Tabela 11 evidencia o total distribuído anualmente a cada município, em valores absolutos, corrigidos pelo IGP-DI (dez/2023), bem como a média do valor correspondente (em reais), caso o recurso fosse distribuído de forma igualitária entre todos os municípios participantes. Esse movimento caracteriza um *trade-off*<sup>47</sup> entre capilaridade e intensidade redistributiva.

**Tabela 11** - Evolução do montante total, número de municípios participantes e valor médio por município no ICMS Esportivo (2011–2021)

Ano	Valor total absoluto ICMS – Critério Esportes	N.º municípios participantes (%)	Média recebida por município
2011	R\$ 6.007.052,32	94 (11%)	R\$ 63.904,81
2012	R\$ 6.517.645,86	198 (23%)	R\$ 32.917,40
2013	R\$ 7.363.935,80	250 (29%)	R\$ 29.455,74
2014	R\$ 7.797.020,91	286 (34%)	R\$ 27.262,31
2015	R\$ 7.675.343,70	379 (44%)	R\$ 20.251,57
2016	R\$ 8.354.024,71	359 (42%)	R\$ 23.270,26
2017	R\$ 8.934.317,44	237 (28%)	R\$ 37.697,54
2018	R\$ 8.882.872,09	239 (28%)	R\$ 37.166,83
2019	R\$ 9.861.860,13	374 (44%)	R\$ 26.368,61

<sup>47</sup> O termo *trade-off* refere-se a situações em que o avanço de determinado objetivo ou política implica a renúncia parcial ou total de outro, em função de restrições orçamentárias, institucionais ou políticas. Em políticas públicas, esses dilemas expressam tensões entre eficiência, equidade, universalização e focalização, sendo moldados pelas regras institucionais que estruturam os incentivos e condicionam as escolhas dos gestores públicos (North, 1990; Arretche, 2003; Hall; Taylor, 2003).



2020	R\$ 10.021.589,72	405 (47%)	R\$ 24.744,67
2021	R\$ 13.516.664,69	411 (48%)	R\$ 32.887,26

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de repasses do ICMS e IPI/Exportação aos municípios – critério “Esportes” (Direi/FJP). Dados monetários deflacionados pelo IGP-DI (ref.: dez. 2023).

Ao longo dos anos, o total de recursos repassados via ICMS Esportivo somou R\$ 94.932.327,37 (noventa e quatro milhões, novecentos e trinta e dois mil, trezentos e vinte e sete reais e trinta e sete centavos). Observou-se um aumento no valor total destinado ao critério "esportes", que passou de R\$ 6.007.052,32 (seis milhões, sete mil e cinquenta e dois reais e trinta e dois centavos) em 2011 para R\$ 13.516.664,69 (treze milhões, quinhentos e dezesseis mil, seiscentos e sessenta e quatro reais e sessenta e nove centavos) em 2021. No entanto, apesar desse aumento significativo, o valor médio recebido pelos municípios diminuiu anualmente, exceto em 2017 e 2018, quando a adesão municipal à política foi menor.

Os dados evidenciam que, apesar do aumento no montante total do ICMS Esportivo repassado, a maior capilaridade da política (maior adesão municipal), tem superado o aumento dos recursos destinados ao critério “esportes”, diminuindo, assim, o valor médio repassado aos municípios a cada ano. Se o valor fosse igualmente distribuído entre cada participante teríamos, em 2011, uma média de R\$ 63.904,81 (sessenta e três mil, novecentos e quatro reais e oitenta e um centavos) por município, enquanto em 2021, a média cairia para R\$ 32.887,26 (trinta e dois mil, oitocentos e oitenta e sete reais e vinte e seis centavos), representando quase a metade do valor inicial. Entre 2011 e 2021, o número de municípios habilitados ao ICMS Esportivo quadruplicou, entretanto, os valores distribuídos aos municípios apenas dobraram.

Como abordado anteriormente, o montante distribuído aos municípios pelo ICMS Esportivo é proporcionalmente baixo em relação ao total recebido da cota-parte do ICMS. Na maior parte dos municípios mineiros, os repasses do critério “esportes” não chegam a 1% do total do ICMS recebido (Minas Gerais, 2016). Segundo relatórios de Coelho e Bedê (2016), publicados pela ALMG, devido à estagnação do valor distribuído (0,1)<sup>48</sup> e ao crescimento da adesão dos municípios ao longo dos anos, é de se esperar que cada vez mais municípios recebam valores baixos via ICMS Esportivo, o que pode apresentar efeitos negativos para a política uma vez que a adesão ao critério poderia não ser mais vantajosa. O baixo peso financeiro pode reduzir o poder indutivo real da política, sobretudo em municípios de maior porte.

<sup>48</sup> A Lei n.º 24.431, de 14 de setembro de 2023, alterou a <Lei n.º 18.030, de 12 de janeiro de 2009>, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, passando de 0,1 para 0,5% o critério “esportes”. Com produção de efeitos, para fins de distribuição dos recursos, a partir de 1º de janeiro de 2024, a estimativa é que os repasses de recursos financeiros aos municípios participantes do programa aumentem de 14 para 70 milhões, beneficiando 527 municípios, número recorde de adesões à política em 13 anos de repasses concedidos (Balanço ICMS Esportivo, 2023). Apesar de significativa, a alteração não foi considerada para a presente pesquisa por fugir do recorte temporal estipulado, 2011 a 2021.

De 2011 a 2014, período em que se concentrou a maior parte da literatura sobre a temática, houve crescimento na participação dos municípios e, conseqüentemente, diminuição da quantia recebida por cada um, mas não haviam dados que possibilitassem inferir se essa diminuição dos recursos impactou no interesse dos gestores municipais em participar do critério (Silva *et al.*, 2013; Silva, 2014; Diniz; Silva, 2016; Martins; Faria, 2016).

Martins e Faria (2016) observaram que, até 2014, houve uma tendência de concentração dos recursos, com metade do montante destinado ao critério distribuído para um pequeno grupo de municípios. Por exemplo, em 2011, dos 94 municípios participantes, apenas 18 (19%) receberam 50% do recurso total, com um valor médio de R\$ 117.291,71 (cento e dezessete mil, duzentos e noventa e um reais e setenta e um centavos) distribuído entre eles. Em 2014, dos 354 municípios participantes, 37 (10,4%) concentraram a metade dos recursos, correspondendo a um valor médio de R\$ 49.476,33 (quarenta e nove mil, quatrocentos e setenta e seis reais e trinta e três centavos).

Ademais, os autores destacam que, apesar da redução no percentual de municípios que receberam a metade do montante destinado ao ICMS Esportivo entre 2011 e 2014, houve uma tendência inversa em relação ao número de municípios que receberam valores baixos (Martins; Faria, 2016). Em 2011, 7,45% dos municípios participantes (7 municípios) receberam até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) cada, enquanto em 2014 esse percentual subiu para 46,61% (165 municípios) (*Ibidem*). Os dados que coletamos evidenciaram que, em 2021, esse número aumentou para 214 municípios, o que representa mais da metade dos participantes (52%).

Reis, Galvão e Adamczyk (2022) revelaram que o efeito positivo da participação na lei tende a se diluir se o montante repassado a cada município for reduzido, o que pode ocorrer com a adesão de muitos municípios ao programa. Portanto, os autores sugerem um aprimoramento na focalização da política. Em vez de aumentar os recursos, seria necessário melhorar a distribuição, contrário ao que tem ocorrido ao longo dos anos, com mais municípios ingressando no ICMS Esportivo.

Como uma política social sem objetivos nacionais bem definidos, é um fato que as políticas de esporte e lazer foram, em grande medida, municipalizadas. Desconsiderando projetos da agenda federal como o Programa Esporte e Lazer da Cidade (Pelc) e o Segundo Tempo Esportivo (PST), que os municípios podem optar por não aderir e que foram praticamente extintos em 2019, a maioria das políticas de esporte e lazer são executadas pelas gestões municipais. No entanto, devido à disparidade de receitas entre os municípios, muitas vezes não conseguem arcar com a provisão de bens e serviços públicos com recursos próprios,

recorrendo a alternativas suplementares como novas fontes de receita e parcerias público-privadas.

Em capítulos anteriores, ao analisarmos a estrutura institucional formal do ICMS Esportivo, buscamos evidenciar que se trata de uma política com prerrogativa constitucional para a transferência de recursos, coordenada pelo governo estadual, que tem a autoridade para formular as regras que definem as ações dos municípios para receberem o financiamento, regulando as decisões dos governos locais (Arretche, 2003). Sob a perspectiva do neoinstitucionalismo da escolha racional, que considera como as instituições e regras moldam o comportamento dos gestores municipais, a adesão crescente e a distribuição dos recursos refletem como os incentivos impostos pelas regras institucionais podem influenciar as decisões estratégicas municipais. O padrão observado sugere que os incentivos moldam comportamento mais do que reduzem desigualdade.

Neste contexto, o aumento no número de municípios participantes, sem um aumento aparente do valor médio repassado a eles a cada ano, pode indicar um modelo de difusão ampla, porém redistribuição limitada. Ou seja, uma estratégia de coordenação da política mais voltada à capilaridade (aumento de adesões municipais) do que à redução das desigualdades na provisão das políticas de esporte e lazer (distribuição equitativa e significativa de recursos).

Além disso, como discutido anteriormente, dados da ALMG (2016) indicam que o critério “esportes” tem recompensado os municípios pela execução de programas estaduais ou desenvolvidos pela iniciativa privada, sem intervenção direta da administração municipal. Atualmente, a legislação que rege a política não parece incentivar a proatividade dos gestores municipais na construção de uma política municipal de acesso ao esporte que seja coordenada e coerente com as necessidades da comunidade, necessitando, portanto, de aprimoramento. O baixo peso estrutural limita o impacto fiscal real da política.

No que tange à focalização da política, Reis, Galvão e Adamczyk (2022) sugerem algumas alternativas: introduzir novos pesos, alterar os pesos existentes para aumentar as chances de os municípios obterem ganhos maiores com o ICMS Esportivo, atualizar as faixas de Receita Corrente Líquida (RCL) *per capita* e criar pesos que considerem diretamente a situação dos equipamentos esportivos das escolas, por exemplo.

Entretanto, é importante refletir se as políticas focalizadas seriam a opção mais democrática. Sendo o direito constitucional, as políticas sociais deveriam ser universalizadas. A ideia de que “dado que o recurso é escasso, deveríamos priorizar os municípios mais necessitados” pode levar à armadilha de adotar um discurso (neo)liberal que defende um Estado mínimo. Se os recursos são escassos (e são), o movimento deveria ser para qualificar os

municípios e seu corpo técnico burocrático para poderem pleitear a lei e, concomitantemente, garantir um percentual maior de recursos, em vez de restringir a participação.

Ao analisar o impacto da distribuição de recursos financeiros da Lei do ICMS Solidário em comparação com a Lei *Robin Hood*, dados da ALMG (2016) mostraram que a nova legislação tornou a distribuição de recursos aos municípios ainda mais complexa, impactando diretamente a capacidade de gestão dos municípios para maximizar suas receitas de ICMS. Os consultores revelaram que, "dada a complexa distribuição de forças dentro do Parlamento estadual [...] *admitiu-se a inclusão de novos critérios sem relevância financeira global*, desde que mantida a meta de um forte critério redistributivo" (Minas Gerais, 2016, p.52).

Crítérios como "Turismo", "Mínimo *per capita*", "Municípios sede de estabelecimentos penitenciários" e "Esportes", receberam o menor peso percentual, de 0,1. Os consultores afirmam que, dos seis novos critérios incluídos pela Lei 18.030/2009, *apenas o ICMS Solidário*, que dá nome à política, e que recebeu 4,14 pesos percentuais oriundos dos 4,68 resgatados do critério VAF, *possui peso significativo* (Minas Gerais, 2016, p.51). Assim, a quantia repassada exclusivamente por esses critérios "não é significativa", "não tem relevância financeira global", mas somam aos objetivos maiores da política do ICMS Solidário de redistribuir os recursos do VAF (4,68), via critérios sociais, incremento as receitas municipais de forma geral e, em particular, as regiões menos favorecidas.

Até o momento, os dados analisados indicam um padrão de crescimento no número de municípios participantes do ICMS Esportivo, acompanhado por um aumento do montante total de recursos repassados, mas também por uma redução progressiva do valor médio recebido por município. Esse movimento sugere um *trade-off* entre a ampliação da capilaridade da política, expressa na expansão da adesão municipal, e a intensidade redistributiva efetiva do critério "esportes", cujo baixo peso financeiro limita seu potencial de reduzir desigualdades na provisão de políticas locais de esporte e lazer.

Além disso, os achados reforçam indícios de que o desenho institucional do ICMS Esportivo tende a favorecer municípios com maior capacidade administrativa e melhores condições para converter incentivos normativos em ganhos financeiros, o que pode reproduzir assimetrias regionais preexistentes. Nesse sentido, torna-se fundamental aprofundar a análise sobre quais características socioeconômicas, fiscais e demográficas estão associadas a maiores níveis de adesão e captação de recursos. A seção seguinte avança nessa direção, examinando como fatores estruturais dos municípios influenciam sua participação no critério "esportes" e a magnitude dos repasses recebidos.

## 6.2. Adesão ao ICMS Esportivo por território e escala municipal: regiões de planejamento e porte populacional

Esta seção analisa a adesão municipal ao ICMS Esportivo a partir de dois recortes complementares: (4.2.1) a distribuição da participação nas dez regiões de planejamento do estado e (4.2.2) a participação segundo seis faixas populacionais. O objetivo é identificar padrões territoriais e de escala municipal, bem como explicitar desigualdades e possíveis barreiras de acesso ao critério “esportes” em Minas Gerais.

### 6.2.1. Adesão municipal por região de planejamento

Como apresentado no Capítulo 2, em razão da desigual distribuição populacional e econômica, Minas Gerais foi organizado em regiões de planejamento com vistas a orientar políticas e promover maior equilíbrio no desenvolvimento social. No caso do ICMS Esportivo, observa-se que municípios das dez regiões participaram ao menos uma vez do critério, o que indica capilaridade territorial do mecanismo.

A Tabela 12 apresenta, por região de planejamento, o número de municípios que aderiram ao ICMS Esportivo ao menos uma vez até 2021. Do total de 853 municípios mineiros, 672 (79%) já participaram da política, evidenciando elevada difusão do instrumento no território estadual.

**Tabela 12** - Participação municipal no ICMS Esportivo por região de planejamento (2011–2021): municípios que aderiram ao menos uma vez

Região	Quantidade de municípios que participaram	Quantidade Total de Municípios	% Participação
Alto Paranaíba	20	31	65%
Norte de Minas	65	89	73%
Triângulo Mineiro	26	35	75%
Sul de Minas	116	155	75%
Centro-Oeste de Minas	43	56	77%
Central	124	158	78%
Noroeste de Minas	15	19	79%
Rio Doce	85	102	83%
Mata	119	142	83%
Jequitinhonha/Mucuri	59	66	89%
Total	672	853	79%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de repasses do ICMS e IPI/Exportação aos municípios – critério “Esportes” (Direi/FJP).

Em todas as regiões, o percentual de municípios participantes supera 60%, reforçando a adesão ampla ao tributo. Ainda assim, o comparativo entre macrorregiões revela variações relevantes: o Alto Paranaíba apresenta o menor percentual de participação (65%), enquanto

Jequitinhonha/Mucuri registra o maior (89%). Essas diferenças sugerem que a adesão não se distribui de modo homogêneo, o que demanda interpretações ancoradas tanto em capacidades locais quanto em incentivos institucionais.

Esse resultado é particularmente relevante porque Jequitinhonha/Mucuri é historicamente uma região menos desenvolvida e mais desigual, o que, a princípio, é coerente com o objetivo redistributivo do ICMS Solidário. Ademais, o achado dialoga parcialmente com a avaliação da ALMG (2016) sobre o critério “Educação”, segundo a qual as regiões de menor PIB *per capita* do estado (Jequitinhonha/Mucuri e Norte de Minas) figuraram entre as mais beneficiadas.

Regiões como Central, Mata e Rio Doce também apresentam percentuais elevados de participação, o que pode indicar maior capacidade de resposta institucional, difusão de informação e/ou maior priorização local da agenda esportiva. Por outro lado, percentuais relativamente menores em Alto Paranaíba e Norte de Minas podem sinalizar barreiras específicas à adesão, que merecem ser investigadas à luz da burocracia exigida, da capacidade administrativa e dos custos de cumprimento.

Ao analisar a evolução da participação na política do ICMS Esportivo ao longo dos anos, por regiões de planejamento, percebemos, novamente, variação significativa. A Tabela 13 utiliza uma escala de cores para refletir a intensidade de participação, indo do vermelho ao verde. De 2011 a 2021, observamos uma crescente adesão dos municípios de todas as regiões, apesar da queda geral na participação em 2017 e 2018.

**Tabela 13** - Evolução anual da adesão ao ICMS Esportivo por região de planejamento (2011–2021)

Região	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Alto Paranaíba	10%	19%	19%	23%	29%	16%	16%	13%	23%	35%	45%
Central	10%	26%	32%	37%	42%	42%	31%	30%	45%	46%	46%
Centro-Oeste de Minas	14%	32%	38%	41%	45%	36%	25%	29%	38%	41%	52%
Jequitinhonha/Mucuri	9%	20%	32%	39%	58%	56%	36%	36%	56%	59%	56%
Mata	7%	22%	29%	29%	50%	46%	29%	32%	54%	50%	53%
Noroeste de Minas	16%	42%	53%	32%	42%	32%	16%	16%	16%	26%	21%
Norte de Minas	11%	19%	20%	30%	37%	34%	25%	15%	36%	38%	39%
Rio Doce	16%	25%	26%	38%	49%	44%	26%	25%	44%	53%	55%
Sul de Minas	10%	20%	28%	31%	42%	29%	31%	31%	43%	50%	48%
Triângulo Mineiro	17%	23%	34%	31%	37%	46%	20%	34%	40%	49%	40%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de repasses do ICMS e IPI/Exportação aos municípios – critério “Esportes” (Direi/FJP).

Nota: A escala de cores indica a intensidade da participação municipal no ICMS Esportivo, do vermelho (menor adesão) ao verde (maior adesão).

A análise dos dados revela que a região de Jequitinhonha/Mucuri teve a maior variação na participação no ICMS Esportivo, passando de 9% em 2011 para 56% em 2021, um aumento expressivo de 47 pontos percentuais. A região Mata também apresentou um crescimento notável, de 7% em 2011 para 53% em 2021, um aumento de 46 pontos percentuais (+46 p.p.). Esses dados sugerem que muitos municípios dessas regiões conseguiram incrementar sua participação ao longo dos anos no ICMS Esportivo, refletindo uma estratégia para maximizar benefícios em um contexto de escassez de recursos. Isso pode ser resultado da capacidade dos gestores locais de adaptarem-se às regras institucionais para obter vantagens competitivas, ou ainda, do entendimento de que o ICMS Esportivo é uma das poucas fontes de recursos no setor.

Em contraste, a região Noroeste de Minas apresentou a menor variação na participação. Em 2011, 16% dos municípios dessa região participavam do programa, e em 2021 esse número subiu para apenas 21%. Essa modesta variação indica um crescimento mais lento na adesão ao ICMS Esportivo. Esta é a região com a menor população, um baixo IDH-M médio e um Índice de Gini de 0,49. Assim como Jequitinhonha/Mucuri, a política deveria estar beneficiando mais os municípios dessa região. Destacamos, novamente, como possíveis fatores à não participação, além das limitações econômicas e sociais da região, a complexidade burocrática, dificuldades em obter documentação adequada para projetos de terceiros, falta de conhecimento sobre as leis municipais e o ICMS Esportivo, além da alta rotatividade dos agentes municipais.

Nas demais regiões, observamos um aumento significativo na participação dos municípios ao longo dos anos. Isso pode refletir políticas de incentivo, maior conscientização e esforços de capacitação promovidos pelo programa. Ao cruzar essas informações com as características regionais de Minas Gerais, percebemos que, com exceção de Jequitinhonha/Mucuri, as regiões mais desenvolvidas e com maior desigualdade (IDH-M e Índice de Gini) podem ter encontrado mais incentivos para aderir à política.

O federalismo está ligado à diferenciação, que pode ou não estar associada à desigualdade (Arretche, 2010). Consequentemente, como argumentam Santos e Mendes (2020), não se deve esperar uniformidade em agendas não reguladas por leis superiores. A variação regional de participação sugere estratégias distintas de implementação e diferentes condições locais de resposta, o que pode orientar políticas de suporte regionalizadas.

Em síntese, a adesão ao ICMS Esportivo por regiões de planejamento é multifatorial e parece depender da combinação entre incentivos do desenho institucional, capacidades administrativas locais e prioridades políticas. Identificar e enfrentar barreiras específicas, sobretudo onde a adesão permanece baixa, é condição para ampliar a equidade territorial no acesso ao critério “esportes”.

### 6.2.2. Adesão municipal por porte populacional

Além do recorte territorial, interessa compreender como a política se comporta segundo o porte municipal, uma vez que escala populacional tende a se associar a capacidade fiscal, estrutura burocrática e oferta de serviços. A Tabela 14 estratifica os municípios mineiros em seis faixas populacionais, conforme os critérios adotados pela Sedese e dados do Censo (2022): (a) até 5.000; (b) 5.001–25.000; (c) 25.001–50.000; (d) 50.001–100.000; (e) 100.001–500.000; (f) acima de 500.001.

**Tabela 14** - Participação municipal no ICMS Esportivo por faixa populacional: aderiram ao menos uma vez (2011–2021)

Faixa Populacional	Qtd. municípios participantes	Municípios (total)	% Participação
Até 5.000 hab.	185	247	75%
Entre 5.001 e 25.000 hab.	359	465	77%
Entre 25.001 e 50.000 hab.	61	69	88%
Entre 50.001 e 100.000 hab.	35	38	92%
Entre 100.001 e 500.000	26	30	87%
Acima de 500.001	03	04	75%
<b>Total</b>	<b>669</b>	<b>853</b>	<b>78%</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de repasses do ICMS e IPI/Exportação aos municípios – critério “Esportes” (Direi/FJP).

Os dados mostram que a participação varia por faixa populacional. Considerando que mais da metade dos municípios mineiros se encontra entre 5.001 e 25.000 habitantes, observa-se que 77% desse grupo aderiu ao menos uma vez. Em contraste, as faixas de médio porte (25.001–500.000) apresentam percentuais mais elevados (88%, 92% e 87%), enquanto os municípios muito pequenos (até 5.000) e os muito grandes (acima de 500.001) registram 75%.

Apesar dos municípios com até 25.000 habitantes representarem, juntos, 83% do total de municípios de Minas Gerais (e, concomitantemente, possuírem menor IDH-M e maior Índice de Gini), as faixas populacionais entre 25.001 até 500.000 são as mais representativas na política do ICMS Esportivo (88%, 92% e 87%, respectivamente). Esse padrão sugere que a adesão ao ICMS Esportivo tende a ser favorecida quando há capacidade administrativa mínima para cumprir exigências, sem que a escala fiscal seja tão alta a ponto de o incentivo se tornar marginal no orçamento.

Municípios menores enfrentam desafios mais intensos para financiar bens e serviços públicos, sobretudo onde há menor dinamismo econômico e capacidade fiscal limitada (Freire, 2002). Nesse cenário, a dependência de transferências intergovernamentais tende a ser maior, o



que reforça a relevância de mecanismos redistributivos e indutores, mas também evidencia a necessidade de desenho institucional compatível com capacidades locais.

A Tabela 14 evidencia que Minas Gerais possui 247 municípios com até 5 mil habitantes, dos quais, segundo dados do Tribunal de Contas do Estado (2018), 94% têm receita própria inferior a 10% da receita total. Isso significa que menos de 10% do total de recursos financeiros arrecadados por esses municípios vêm de fontes geradas diretamente por eles. Como constatado, a maioria dos municípios mineiros possui até 25 mil habitantes e precisa de outras fontes de recursos além das próprias para fornecer serviços à população.

Com uma receita própria baixa, esses municípios dependem fortemente de transferências de recursos de outras esferas de governo. Essas transferências podem incluir o FPM, o ICMS e outras transferências constitucionais e voluntárias. Como destaca Freire (2002), esse padrão limita planejamento e execução de políticas públicas e restringe investimentos em infraestrutura e serviços, inclusive na área de esporte e lazer.

Essas disparidades reforçam a importância de um papel fiscal redistributivo e de mecanismos efetivos de coordenação e cooperação federativa. Em termos operacionais, a política do ICMS Esportivo precisa considerar as especificidades de municípios pequenos, sobretudo no que tange a burocracia exigida, capacidade técnica e custos de conformidade, para reduzir desigualdades de acesso ao critério.

De forma semelhante ao recorte regional, a Tabela 15 apresenta a evolução anual da participação por faixa populacional, evidenciando tendência geral de crescimento entre 2011 e 2021, com a queda já identificada em 2017 e 2018.

**Tabela 15** - Evolução anual da adesão ao ICMS Esportivo por faixa populacional (2011–2021)

Faixa Populacional	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Até 5.000 hab.	6%	18%	21%	28%	37%	36%	23%	21%	41%	42%	45%
Entre 5.001 e 25.000	11%	21%	27%	31%	44%	42%	25%	27%	41%	47%	45%
Entre 25.001 e 50.000	17%	32%	38%	51%	59%	51%	38%	35%	59%	57%	59%
Entre 50.001 e 100.000	24%	45%	63%	50%	63%	55%	58%	63%	58%	74%	71%
Entre 100.001 e 500.000	27%	50%	60%	50%	50%	60%	47%	37%	57%	50%	60%
Acima de 500.001 hab.	50%	50%	75%	75%	75%	75%	25%	50%	50%	25%	50%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Fundação João Pinheiro (FJP), IBGE e Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

Nota: A escala de cores indica a intensidade da participação municipal no ICMS Esportivo, do vermelho (menor adesão) ao verde (maior adesão).

Os dados mostram incremento expressivo nas faixas até 25.000 habitantes ao longo do período, saindo de 6% (até 5.000) e 11% (5.001–25.000) em 2011 para 45% em 2021. Trata-se de crescimento consistente nas duas faixas, indicando difusão progressiva do instrumento

também entre municípios pequenos, ainda que o patamar final permaneça inferior ao observado em portes intermediários.

A faixa 50.001–100.000 habitantes apresenta a maior variação: de 24% (2011) para 71% (2021), aumento de 47 pontos percentuais. Embora represente apenas 38 municípios (4,4% do total), 35 deles (92%) aderiram ao menos uma vez, sugerindo forte engajamento relativo nesse porte.

Na faixa 100.001–500.000 habitantes, a participação é mais oscilante: 27% (2011), 60% (2013 e 2016) e 60% (2021). No total, são 30 municípios (3,5%), dos quais 26 (87%) já participaram ao menos uma vez, sugerindo alta adesão acumulada, ainda que com variação anual.

Por fim, entre os municípios com mais de 500.001 habitantes, a participação percentual variou significativamente, com picos de 75% entre 2013 e 2016, mantendo uma média de 50% em 2021. Na prática, esses dados refletem a situação de apenas quatro municípios. Contagem nunca participou da política; Belo Horizonte não participou em 2011, 2012, 2017 e 2018; Juiz de Fora não participou em 2017, 2019 e 2020; e Uberlândia não participou em 2020 e 2021. Essa variação aponta para desafios específicos enfrentados pelos grandes municípios na adesão ao programa. Belo Horizonte, por exemplo, capital do estado, teve nas suas sete participações o maior valor arrecadado via critério “esportes” em 2020, R\$ 108.283,98 (cento e oito mil, duzentos e oitenta e três reais e noventa e oito centavos). *Per capita*, esse valor representa irrisórios cinco centavos.

Ao analisar os gastos com políticas de esporte e lazer nas regiões do Brasil, Santos e Mendes (2020) indicam que condições econômicas e capacidade financeira tendem a favorecer maiores investimentos nessas áreas. Transpondo o argumento ao nível municipal, é plausível que maior robustez fiscal amplie a autonomia decisória: municípios grandes podem optar por aderir ou não, dependendo do cálculo político-administrativo sobre custos e benefícios da política.

Esses municípios, com capacidade fiscal mais robusta, conseguiriam alocar mais recursos para iniciativas esportivas e, assim, decidir se desejam ou não atender aos requisitos do programa. Com recursos próprios ou outras fontes de receita, a adesão à política passa a depender da escolha da gestão municipal ou do "efeito positivo da política" (Reis; Galvão; Adamczyk, 2022). Segundo Arretche (2000), a decisão soberana dos governos locais é resultado de um cálculo destas administrações sobre os custos e benefícios envolvidos. Assim, as estruturas de incentivo devem estar associadas aos mecanismos operacionais de cada política, às regras constitucionais que normatizam sua oferta e ao legado das políticas prévias, que

variam conforme a área. Esses elementos são fundamentais para a decisão local (Arretche, 2000, p.57).

Os valores recebidos via ICMS Esportivo podem, para alguns municípios, não compensar o esforço necessário para cumprir os requisitos de habilitação para o repasse financeiro. Em contraste, os municípios menores, que representam a maioria do estado mineiro, enfrentam desafios econômicos maiores e têm menor capacidade de investimento. Além disso, geralmente possuem uma estrutura burocrática administrativa menos robusta para vencer os processos necessários à participação. Como esses municípios apresentam taxas mais altas de não participação, conforme evidenciado na Tabela 15, seriam necessárias estratégias de apoio.

Retoma-se, portanto, o debate sobre focalização. Ainda que não se pretenda esgotá-lo, os dados sugerem que, em um contexto de forte desigualdade intermunicipal e de um critério cuja relevância financeira já foi historicamente considerada baixa, alguns municípios podem depender do ICMS Esportivo como uma das poucas alternativas de suplementação setorial, enquanto outros, com maior autonomia fiscal, conseguem garantir oferta pública sem depender do incentivo. Isso reforça a pertinência de políticas de suporte direcionadas a municípios pequenos e de baixa capacidade, sem que isso implique restringir a participação como princípio.

A análise por regiões de planejamento e por faixas populacionais sugere que condições econômicas, capacidade fiscal, estrutura burocrática e incentivos institucionais se combinam para explicar padrões de adesão. Municípios de porte intermediário apresentam alta participação relativa, mas o engajamento permanece multifatorial e heterogêneo.

Além dos fatores já discutidos, a literatura sobre descentralização e implementação subnacional aponta que a estabilidade econômica, a capacidade de gestão municipal, a presença de incentivos financeiros, a qualidade da infraestrutura local e a existência de parcerias com outras entidades governamentais e não governamentais condicionam a adoção e sustentação de políticas. (Martins; Ferreira, 2010; Cavalcante, 2011). Isso ajuda a compreender por que desenho institucional semelhante pode produzir adesões distintas entre territórios e portes.

Uma recente literatura baseada na “teoria da difusão de políticas públicas” debate processos coercitivos, em que organizações poderosas, como entidades nacionais ou internacionais, influenciam verticalmente outros governos a adotar políticas públicas predefinidas (Carvalho; Coêlho, 2023; Coêlho, 2016; Coêlho; Cavalcante; Turgeon, 2016; Graham; Shipan; Volden, 2013; Evans, 2009). No Brasil, isso ocorre quando municípios e estados são incentivados a adotar iniciativas propostas pela esfera federal por meio de recursos financeiros condicionados, imposição de obrigações ou aplicação de sanções. No entanto, a adoção ou rejeição de novos arranjos institucionais varia conforme a área e o tipo de política

pública, não sendo um processo automático ou uniforme (Coêlho, 2016; Carvalho; Coêlho, 2023).

Os estudos de difusão se diferenciam da literatura sobre federalismo e descentralização política, pois analisam tanto a influência vertical quanto os aspectos locais e horizontais (Carvalho; Coêlho, 2023). Assim, ao estudar a Estratégia Saúde da Família (ESF) entre 1997 e 2010, Carvalho e Coêlho (2023) identificaram fatores explicativos para a adesão municipal, como a competição política local, a ideologia partidária dos prefeitos e as eleições municipais. Outro estudo sobre a difusão da ESF em municípios com mais de 100 mil habitantes associou a adoção à ideologia política e ao papel das redes de organizações e atores sociais, como o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes) (Sugiyama, 2007; 2012).

A coerção, destacada pela literatura, envolve o uso de incentivos, subsídios e leis de preferência como meios indutivos externos. No entanto, Carvalho e Coêlho (2023) argumentam que é um desafio associar concretamente a adoção de uma política à existência de processos coercitivos, uma vez que a coerção leva governantes a adotar políticas que, de outra forma, não escolheriam (Dobbin, 2007). Assim, para entender melhor os efeitos dos processos coercitivos, Carvalho e Coêlho (2023) enfatizam a importância de observar a interação com fatores externos, internos e estruturais. No caso da ESF, a ideologia partidária tem relevância, com estudos anteriores mostrando que prefeitos de esquerda tendem a adotar mais políticas sociais (Coêlho; Cavalcante; Turgeon, 2016; Sugiyama, 2012). A percepção de necessidade social, econômica ou política, a mobilização social e a existência de experiências prévias similares também são fatores internos e estruturais que influenciam a adoção de políticas. Aspectos econômicos também podem facilitar ou restringir a transferência de políticas, muitas vezes relacionados à capacidade institucional.

A participação dos municípios no ICMS Esportivo, quando analisada por regiões de planejamento e faixas populacionais, evidencia que condições econômicas, capacidade fiscal, estrutura administrativa e incentivos institucionais exercem influência relevante sobre a adesão à política, a qual se revela multifatorial e territorialmente desigual.

Embora a difusão de políticas públicas não constitua o objetivo central desta pesquisa, as evidências apresentadas permitem formular hipóteses analíticas plausíveis acerca dos fatores que moldam o comportamento municipal frente ao ICMS Esportivo: além das características socioeconômicas e do porte populacional, a estrutura complexa e burocrática do desenho institucional pode atuar como barreira à participação (Carvalho; Coêlho, 2023).

As inferências realizadas nestas duas primeiras seções (4.1 e 4.2) fundamentam-se em padrões empíricos observáveis, na comparação sistemática entre grupos regionais e

populacionais e na consistência temporal das tendências identificadas, ainda que não tenham sido aplicados testes estatísticos inferenciais formais nesta etapa.

Trata-se, portanto, de uma inferência qualitativa ancorada em evidências quantitativas descritivas, orientada pela literatura sobre federalismo, capacidades estatais e indução de políticas públicas. Nesse sentido, para ampliar a equidade territorial e populacional na política, torna-se estratégico fortalecer capacidades locais e desenvolver políticas de suporte sensíveis às realidades regionais e às escalas municipais, garantindo que a adesão ao ICMS Esportivo seja uma escolha viável e não um privilégio restrito aos municípios com maior capacidade institucional.

### 6.3. Valor do critério “esportes”, concentração dos repasses e desigualdade distributiva ao longo dos anos

Com o objetivo de aprofundar a compreensão sobre a distribuição dos recursos do ICMS Esportivo ao longo do período analisado, a Tabela 16 apresenta os valores anuais repassados, o número de municípios participantes e aqueles que concentraram as maiores parcelas do montante distribuído entre 2011 e 2021. Além de indicar os maiores beneficiários em cada ano, a tabela incorpora dados populacionais e o valor *per capita* recebido, permitindo avaliar não apenas o volume absoluto transferido, mas também a intensidade relativa do repasse em termos demográficos.

**Tabela 16 - Valor do critério “esportes” e municípios com maiores repasses anuais (2011–2021)**

Ano	R\$ anual critério esportes	N.º Mun. participantes	Município que mais recebeu recurso	% do ICMS Esportivo	R\$	População	R\$ <i>per capita</i>
2011	6.007.052,32	94	Uberlândia	5,23639%	314.553,15	713232	0,45
2012	6.517.645,86	198	Uberlândia	3,065843%	192.530,48	713232	0,28
2013	7.363.935,80	250	Campo Belo	2,159425%	158.940,14	52277	2,96
2014	7.797.020,91	286	S.J.Nepomuceno	2,426099%	188.123,11	25565	7,17
2015	7.675.343,70	379	Pará de Minas	2,196933%	168.362,73	97139	1,86
2016	8.354.024,71	359	Caratinga	2,045970%	170.945,38	87360	1,88
2017	8.934.317,44	237	Caratinga	2,715174%	238.021,06	87360	2,61
2018	8.882.872,09	239	Caratinga	3,357143%	295.002,88	87360	3,23
2019	9.861.860,13	374	Pitangui	2,165309%	215.869,43	26685	7,78
2020	10.021.589,72	405	Pitangui	2,557049%	276.971,26	26685	9,90
2021	13.516.664,69	411	Pitangui	3,079694%	415.513,21	26685	14,7

Fonte: Elaboração própria, a partir do repasse dos valores de ICMS e IPI/Exportação aos municípios, critério “esportes” (Direi/FJP). Dados monetários deflacionados pelo IGP-DI (ref.: dez. 2023).

A análise evidencia que diferentes municípios lideraram o recebimento dos recursos ao longo dos anos, indicando uma rotatividade entre os maiores beneficiários. Uberlândia

(Triângulo Mineiro) concentrou o maior percentual do ICMS Esportivo em 2011 e 2012, nos anos iniciais da política. Posteriormente, municípios como Campo Belo (Centro-Oeste), São João Nepomuceno (Mata), Pará de Minas (Central), Caratinga (Rio Doce) e Pitangui (Central) passaram a ocupar essa posição, sugerindo mudanças nos padrões de pontuação e na capacidade municipal de maximizar o Índice de Esportes (IE).

O município de Pitangui destaca-se como o maior beneficiário em termos acumulados, tendo recebido, em sete participações, o montante total de R\$ 1.353.727,943. Em 2021, ano em que atingiu seu maior repasse anual (R\$ 415.513,21), o valor médio recebido pelos municípios habilitados foi de aproximadamente R\$ 32.000,00, o que evidencia uma assimetria significativa entre os maiores pontuadores e o conjunto dos participantes. Quando comparado ao total recebido pelo município no âmbito da Lei do ICMS Solidário no mesmo ano (R\$ 10.916.393,09), o ICMS Esportivo representou 3,8% do montante, sinalizando baixa expressividade fiscal relativa do critério.

Os percentuais do ICMS Esportivo apropriados pelos maiores recebedores também variaram ao longo do período. Em 2011, Uberlândia concentrou 5,23% do total distribuído, enquanto, em 2021, Pitangui respondeu por 3,07%. Essa redução percentual sugere um efeito de diluição associado ao aumento do número de municípios participantes, reforçando a hipótese de que a ampliação da capilaridade da política tem ocorrido em detrimento da concentração de recursos em poucos entes.

Sob a ótica *per capita*, as diferenças tornam-se ainda mais expressivas. Enquanto Uberlândia recebeu R\$ 0,45 por habitante em 2011, Pitangui alcançou R\$ 14,70 por habitante em 2021. Ainda assim, quando comparado ao conjunto das transferências do ICMS Solidário, o valor *per capita* total recebido por Pitangui atinge R\$ 409,16, evidenciando que o critério “esportes” representa uma fração reduzida do financiamento municipal, mesmo nos casos de maior captação.

Do ponto de vista inferencial, os dados sugerem três tendências principais: (1) crescimento absoluto dos repasses, acompanhado de redução relativa do valor médio por município, devido ao aumento da adesão; (2) persistência de concentração dos recursos em um subconjunto de municípios com maior capacidade de maximização do IE; (3) impacto fiscal limitado, mesmo nos casos de maior captação, indicando que o critério exerce efeito complementar, e não estruturante, sobre os orçamentos municipais.

Em termos de políticas públicas, os valores *per capita* transferidos pelo critério “esportes” revelam-se limitados para produzir impactos estruturais relevantes sobre as políticas locais de esporte e lazer. Com esse montante, é difícil visualizar o desenvolvimento de

programas esportivos abrangentes, a manutenção de infraestruturas básicas, a contratação de profissionais qualificados ou mesmo a organização de eventos esportivos. Ainda assim, para municípios com baixa capacidade fiscal, o ICMS Esportivo pode representar uma das poucas fontes adicionais de financiamento setorial, conferindo-lhe relevância estratégica em contextos de restrição orçamentária.

Essa alocação de recursos *per capita* sublinha a necessidade de uma revisão na distribuição dos valores do ICMS Esportivo. Para que o programa atinja seus objetivos de forma eficaz, é imprescindível que os valores sejam aumentados e redistribuídos de maneira que permitam um desenvolvimento esportivo real e sustentável nos municípios.

Esses achados apontam para uma contradição central no desenho do critério “esportes”: embora concebido como instrumento redistributivo e indutor de políticas públicas, seu baixo peso financeiro e sua lógica competitiva tendem a reproduzir assimetrias institucionais preexistentes, favorecendo municípios com maior capacidade administrativa, técnica e política para maximizar pontuações. Assim, o ICMS Esportivo corre o risco de operar mais como um mecanismo simbólico de incentivo do que como um instrumento materialmente capaz de reduzir desigualdades territoriais e fortalecer a política pública de esporte e lazer. Caso não haja revisão do percentual global destinado ao critério, aperfeiçoamento dos mecanismos redistributivos e fortalecimento das capacidades estatais locais, a política tende a manter um impacto fiscal marginal, aquém de seu potencial normativo e de seus objetivos declarados.

#### 6.4. Correlações e mecanismos prováveis: o que a adesão e os repasses “dizem” sobre capacidade municipal e desenho do ICMS Esportivo

Nesta seção, analisamos as associações estatísticas entre a participação municipal no ICMS Esportivo e variáveis sociodemográficas e fiscais, bem como entre o valor médio recebido e essas mesmas características. As variáveis analisadas incluem o IDH-M, a População, o Gasto na Função 27, o PIB *per capita* e a Corrente líquida *per capita*. O objetivo não é apenas descrever relações, mas testar indícios sobre como o desenho institucional do critério “esportes” pode favorecer certos perfis municipais, sobretudo aqueles com maior capacidade administrativa de cumprir requisitos e maximizar o Índice de Esportes (IE).

A correlação, como lembram Garson (2009) e Moore (2007), expressa a direção e o grau de associação linear entre duas variáveis quantitativas. Em termos aplicados, ela permite identificar padrões que sustentam ou fragilizam hipóteses sobre o funcionamento de uma política. O coeficiente de Pearson foi adotado por ser o estimador mais difundido em análises

desse tipo (Chen; Popovic, 2002; 2009) e por permitir uma leitura comparável entre variáveis, variando de -1 a 1 (Figueiredo Filho; Silva Júnior, 2009)<sup>49</sup>.

Buscando exemplificar, a correlação positiva ocorre quando ambas variáveis aumentam ou diminuem juntas, como a relação entre altura e peso. A correlação negativa surge quando uma variável aumenta e a outra diminui, como a relação entre exercício físico e percentual de gordura corporal. Já a correlação nula ocorre quando não há relacionamento linear, como a relação entre consumo de café e notas em provas de matemática.

Seguindo Dancey e Reidy (2005), interpretamos correlações entre 0,10 e 0,30 como fracas; 0,40 e 0,60 como moderadas; e 0,70 a 1 como fortes. Ainda assim, é crucial reconhecer duas advertências metodológicas: (i) correlação não implica causalidade e (ii) o coeficiente de Pearson privilegia relações lineares, podendo não captar dinâmicas complexas ou condicionais (Figueiredo Filho; Silva Júnior, 2009). Por isso, tratamos os resultados como evidências indiciárias para discutir mecanismos prováveis e consequências para a equidade do critério.

As correlações propostas nesta seção podem revelar a importância de considerar as disparidades regionais e econômicas na formulação e implementação de políticas públicas, garantindo uma alocação equitativa dos recursos para o desenvolvimento esportivo nos municípios mineiros.

Os resultados foram organizados em quatro tópicos: (4.4.1) Participação x Transferência média, (4.4.2) Participação x Índice de Gini, (4.4.3) Participação x IDH-M e (4.4.4) Transferência média x variáveis sociodemográficas.

#### *6.4.1. Participação x Transferência média: dependência de incentivo ou retorno esperado?*

Neste tópico, correlacionamos a frequência de participação dos municípios no ICMS Esportivo (2011–2021) com a transferência média recebida, em valores deflacionados (IGP-DI). A Tabela 17 lista os doze municípios que participaram em todas as edições do recorte e apresenta sua transferência média e região de planejamento.

---

<sup>49</sup> Um valor de +1 indica uma correlação positiva perfeita, enquanto -1 indica uma correlação negativa perfeita. Um valor de 0 indica ausência de correlação linear. Segundo Figueiredo Filho e Silva Júnior (2009), valores extremos de 0 ou 1 são raros, então é importante compreender como interpretar os coeficientes.



**Tabela 17 - Municípios com participação contínua (2011/2021): transferência média recebida e região de planejamento**

Município	Região	R\$ Transferência Média Recebida	Participações
Cataguases	Mata	R\$ 299.445,20	11
Itajubá	Sul de Minas	R\$ 219.649,36	11
Arcos	Centro-Oeste de Minas	R\$ 140.370,37	11
Dores de Campos	Central	R\$ 126.170,18	11
Ipatinga	Rio Doce	R\$ 118.360,33	11
Turmalina	Jequitinhonha/Mucuri	R\$ 75.811,20	11
Angelândia	Jequitinhonha/Mucuri	R\$ 54.848,55	11
Itamogi	Sul de Minas	R\$ 51.869,03	11
Três Marias	Central	R\$ 39.621,03	11
Felício dos Santos	Central	R\$ 38.338,20	11
José Raydan	Rio Doce	R\$ 32.757,71	11
Morro da Garça	Central	R\$ 8.130,66	11

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Fundação João Pinheiro (FJP), IBGE e Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Dados monetários deflacionados pelo IGP-DI (ref.: dez. 2023).

A correlação entre participação e transferência média foi  $r = 0,51$ , isto é, moderada. Em termos inferenciais, esse resultado sustenta a hipótese de que o “retorno esperado” do critério funciona como incentivo à permanência: municípios que obtêm valores médios maiores tendem a manter-se no programa, enquanto retornos baixos podem reduzir o interesse, dado o custo burocrático de habilitação e comprovação. O ponto decisivo é que o critério parece operar, em parte, como um mecanismo de recompensa cumulativa: não basta aderir; é necessário aderir com capacidade de pontuar.

Entretanto, a análise revela que, mesmo entre os municípios com participação máxima (11/11), há grande dispersão nas transferências médias, que variam de R\$ 8.130,66 (oito mil cento e trinta reais e sessenta e seis centavos) a R\$ 299.445,20 (duzentos e noventa e nove mil quatrocentos e quarenta e cinco reais e vinte centavos). Isso sugere que “estar dentro” não é sinônimo de obter ganhos comparáveis. Esse padrão reforça a leitura de que o IE e seus requisitos não premiam apenas esforço contínuo, mas capacidade técnica e institucional de documentação, mobilização e atendimento aos critérios estabelecidos pelo programa ICMS Esportivo.

Para examinar possíveis mecanismos por trás dessa heterogeneidade, cruzamos a permanência no programa com características socioeconômicas e fiscais dos doze municípios (Tabela 18), com destaque para IDH-M, Gini e gasto médio na Função 27.

**Tabela 18** - Perfil socioeconômico e fiscal dos municípios com participação contínua (2011/2021): IDH-M, Gini, transferência média, gasto médio na Função 27 e diferença

Município	Cluster (Agrupamentos)	IDH-M	Gini	Transf. média Recebida (R\$)	Gasto médio Função 27 (R\$)	Diferença (R\$)
Cataguases	Entre 50.001 e 100.000 hab.	0,751	0,51	180.472,62	234.611,52	-54.138,89
Itajubá Sul	Entre 50.001 e 100.000 hab.	0,787	0,55	31.130,32	1.313.567,33	-1.182.437,01
Dores de Campos	Entre 5.001 e 25.000 hab.	0,686	0,39	82.315,84	70.419,33	11.896,51
Arcos	Entre 25.001 e 50.000 hab.	0,749	0,43	74.468,16	1.279.548,76	-1.205.080,60
Ipatinga	Entre 100.000 e 500.000 hab.	0,771	0,52	70.532,29	1.430.289,61	-1.359.757,32
Turmalina	Entre 5.001 e 25.000 hab.	0,682	0,50	39.887,63	295.047,46	-255.159,82
Angelândia	Entre 5.001 e 25.000 hab.	0,597	0,52	28.110,79	66.479,27	-38.368,48
Itamogi	Entre 5.001 e 25.000 hab.	0,674	0,41	27.170,53	92.263,09	-65.092,56
Três Marias	Entre 25.001 e 50.000 hab.	0,752	0,52	23.529,78	183.050,84	-159.521,06
José Raydan	Até 5.000 hab.	0,617	0,49	20.862,29	130.859,07	-109.996,79
Felício dos Santos	Entre 5.001 e 25.000 hab.	0,606	0,46	20.453,72	84.148,98	-63.695,26
Morro da Garça	Até 5.000 hab.	0,648	0,47	4.902,10	57.814,03	-52.911,94

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Fundação João Pinheiro (FJP), IBGE e Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Dados monetários deflacionados pelo IGP-DI (ref.: dez. 2023).

Os dados evidenciam que a grande maioria dos municípios gasta mais com as políticas de esporte e lazer do que arrecadam via ICMS Esportivo. Isso não contradiz a política: tanto receita quanto despesa agregam múltiplas fontes orçamentárias e o ICMS Esportivo é, por desenho, um complemento. O achado relevante é outro: para parte dos municípios, a transferência média é suficientemente baixa para levantar a hipótese de que a permanência no programa pode não decorrer do valor recebido, mas de fatores como rotina burocrática instalada, legado institucional ou, como debatido anteriormente, estratégia de maximização do IE – ou seja, esses municípios podem ter diretrizes para políticas de esporte e lazer que diferem do ICMS Esportivo (o que é de interesse da gestão municipal não pontua muito na política).

O caso de Dores de Campos é um *outlier* substantivo dentro do grupo: é o único em que a transferência média recebida (R\$ 82.315,84) supera o gasto médio declarado na Função 27 (R\$ 70.419,33). Esse resultado pode significar que a gestão pode estar otimizando fortemente o critério e utilizando o recurso como alavanca de financiamento. Por outro lado, pode haver baixa execução orçamentária na função (ou sub-registro/relocação em outras classificações), fazendo com que o ICMS Esportivo se torne relativamente mais visível do que é, de fato, na

política local. Em ambos os casos, o dado reforça a necessidade de interpretar o critério não só como redistribuição, mas como indutor de comportamentos administrativos.

Em contraste, Angelândia, que também está no grupo de municípios com faixa populacional de 5.001 a 25.000 habitantes, investe valores próximos nas políticas da área (R\$ 66.479,27), mas recebe, em média, significativamente menos via ICMS Esportivo. Dados que podem sugerir que a capacidade de financiar políticas não se converte automaticamente em capacidade de pontuar. Isso recoloca o problema central: o desenho do critério pode estar premiando mais a competência de adequação técnico-documental do que a intensidade real de oferta pública.

Apesar de participarem todos os anos do ICMS Esportivo, a transferência financeira é, para poucos municípios, muito significativa em comparação com o total de recursos, enquanto para outros é quase insignificante. De modo geral, todos receberam anualmente uma suplementação financeira para investimento no setor, ainda que sem obrigação legal.

#### 6.4.2. *Municípios que nunca participaram: ausência como escolha racional, barreira institucional ou ambas?*

Para completar o quadro da adesão, analisamos também os municípios que nunca participaram do ICMS Esportivo: 181 municípios (21%). A Tabela 19 sintetiza sua distribuição regional e médias de população, IDH-M, Gini e gasto na Função 27.

**Tabela 19** - Municípios que nunca aderiram ao ICMS Esportivo (2011–2021): distribuição regional e indicadores médios (população, IDH-M, Gini e gasto médio na Função 27)

Região	Municípios que nunca participaram	% Nunca participou	População Média	IDH-M Médio	Índice de Gini Médio	Gasto médio por Função 27
Sul de Minas	39	25%	8.850	0,693	0,453	R\$ 172.838,3
Central	34	22%	41.100	0,673	0,462	R\$ 839.172,8
Norte de Minas	24	27%	9.705	0,623	0,494	R\$ 157.895,2
Mata	23	16%	6.386	0,649	0,473	R\$ 76.853,9
Rio Doce	17	17%	7.083	0,634	0,489	R\$ 152.891,9
Centro-Oeste de Minas	13	23%	10.271	0,687	0,448	R\$ 224.612,3
Alto Paranaíba	11	35%	17.826	0,717	0,488	R\$ 486.798,2
Triângulo Mineiro	09	26%	23.884	0,702	0,471	R\$ 923.336,1
Jequitinhonha/Mucuri	07	11%	9.517	0,588	0,505	R\$ 334.011,4
Noroeste de Minas	04	21%	9.211	0,706	0,481	R\$ 309.879,7
<b>Total</b>	<b>181</b>	<b>21%</b>	<b>15.971</b>	<b>0,666</b>	<b>0,471</b>	<b>R\$ 351.332,7</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Fundação João Pinheiro (FJP), IBGE e Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Dados monetários deflacionados pelo IGP-DI (ref.: dez. 2023).

Um achado relevante é que regiões como Central e Triângulo Mineiro apresentam gastos médios elevados na Função 27 entre os municípios que nunca participaram, chegando a quase R\$ 1 milhão. Isso sugere que não adesão não equivale a ausência de política local: para parte dos municípios, especialmente em regiões com maior capacidade fiscal, a decisão pode refletir um cálculo de custos e benefícios (Arretche, 2000), no qual o valor potencial do ICMS Esportivo não compensa o esforço burocrático de habilitação.

Ao mesmo tempo, a distribuição regional dos “nunca participantes” é desigual: Alto Paranaíba (35%), Norte de Minas (27%) e Sul de Minas (25%) concentram maiores percentuais. O contraste entre Jequitinhonha/Mucuri — maior Gini médio (0,505) e menor percentual de nunca participantes (11%) — e Norte de Minas — segundo maior Gini (0,494) e alta não participação — sugere que desigualdade regional não é condição suficiente para explicar adesão. Isso reforça a hipótese de que variáveis institucionais locais (capacidade administrativa, informação, rotatividade, coordenação intermunicipal) e características intrarregionais precisam ser consideradas para entender a adesão.

Esses dados evidenciam que, quando consideramos a totalidade da região, não existe um padrão de comportamento. É importante lembrar que, apesar de a região ser mais desigual, dentro das regiões também existem suas disparidades, com municípios mais e menos desenvolvidos. Talvez, dentro da região Norte de Minas, os municípios que aderiram à política sejam aqueles intrarregionalmente mais desiguais.

#### 6.4.3. Municípios que participaram uma única vez: sinal estatístico de desistência por “baixo retorno”

Para examinar o polo oposto da permanência, analisamos os municípios que participaram uma única vez. A Tabela 20 reúne os quinze casos com menor benefício, com transferências que variam de R\$ 76,45 a R\$ 631,41.

**Tabela 20** - Municípios com participação única (1/11): transferência recebida e região de planejamento

Município	Região	R\$ Transferência Média Recebida	Participações
Caranaíba	Central	R\$ 76,45	1
Indianópolis	Triângulo Mineiro	R\$ 101,90	1
São José da Barra	Sul de Minas	R\$ 121,03	1
Ipiaçu	Triângulo Mineiro	R\$ 171,73	1
Pingo D' Água	Rio Doce	R\$ 172,48	1
Gameleiras	Norte de Minas	R\$ 339,60	1
Congonhas do Norte	Central	R\$ 358,55	1
Ipuiúna	Sul de Minas	R\$ 407,98	1
Carvalhos	Sul de Minas	R\$ 489,66	1

Veríssimo	Triângulo Mineiro	R\$ 549,61	1
São Pedro da União	Sul de Minas	R\$ 557,37	1
Doresópolis	Centro-Oeste de Minas	R\$ 584,70	1
Padre Carvalho	Norte de Minas	R\$ 603,71	1
Vargem Grande do Rio Pardo	Norte de Minas	R\$ 616,91	1
Vargem Bonita	Centro-Oeste de Minas	R\$ 631,41	1

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Fundação João Pinheiro (FJP), IBGE e Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Dados monetários deflacionados pelo IGP-DI (ref.: dez. 2023).

Esses municípios, em sua maioria, estão em regiões menos representativas em termos de população, mas ainda assim apresentam gastos significativos em atividades esportivas. Por exemplo, municípios do Triângulo Mineiro, como Indianópolis e Veríssimo, receberam transferências médias baixas de R\$ 101,90 e R\$ 549,61, respectivamente. No Sul de Minas, São José da Barra e Ipuiúna receberam transferências médias de R\$ 121,03 e R\$ 407,98, respectivamente.

Ainda que a variação na adesão seja multifatorial, esses valores tornam plausível a hipótese de desistência por baixo retorno: o esforço de cumprir requisitos e comprovações pode não ter sido compensado pelo repasse, levando ao abandono nos anos seguintes. Esse achado dialoga com Arretche (2000) ao sugerir que, na ausência de obrigatoriedade, a adesão tende a responder ao cálculo local de custo-benefício. Aqui, o ponto analítico é que a política pode estar produzindo um subconjunto de municípios “desencorajados”, não necessariamente por falta de demanda social por esporte e lazer, mas por baixa capacidade de conversão de oferta em pontuação reconhecida.

#### 6.4.4. Participação x Índice de Gini: desigualdade de renda não explica adesão (e isso é um problema para um instrumento redistributivo)

A Tabela 21 lista municípios com maior índice de Gini e suas participações no ICMS Esportivo. O coeficiente de correlação entre Gini e participação (considerando todos os municípios) foi  $r = 0,11$ , isto é, fraco.

**Tabela 21** – Municípios com maior desigualdade (Gini) e frequência de participação no ICMS Esportivo (2011-2021)

Município	Região	Índice de Gini	Participações
Jequitibá	Central	0,78	6
Nova Lima	Central	0,69	3
Manga	Norte de Minas	0,69	0
Caxambu	Sul de Minas	0,67	8
Salinas	Norte de Minas	0,66	6
Serro	Central	0,66	8
São João do Pacuí	Norte de Minas	0,65	4

Juruaia	Sul de Minas	0,65	2
Pouso Alto	Sul de Minas	0,63	6
Chiador	Mata	0,62	2
Alvorada de Minas	Central	0,62	8
Santa Margarida	Mata	0,62	1
Belo Horizonte	Central	0,61	7
Central de Minas	Rio Doce	0,61	0
Liberdade	Sul de Minas	0,61	3

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Fundação João Pinheiro (FJP), IBGE e Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

Os dados mostram que municípios como Jequitibá (Central), Nova Lima (Central) e Manga (Norte de Minas) apresentam altos índices de Gini, indicando maior desigualdade de renda. No entanto, apenas Jequitibá, com a maior concentração de renda (0,78), participou significativamente da política, por seis anos. Nova Lima participou três vezes (0,69) e Manga nunca participou (0,69).

De forma geral, três municípios com alto índice de Gini nunca participaram ou participaram apenas uma vez da política. Cinco municípios participaram entre 2 e 4 vezes. Sete municípios com alta concentração de renda participaram em mais da metade das vezes, com destaque para Caxambu (Sul de Minas), Serro (Central) e Alvorada de Minas (Central), que participaram oito vezes. A variabilidade no índice de Gini entre os municípios que aderiram e os que não aderiram sugere que fatores econômicos e/ou de governança local influenciam a participação no programa.

Inferencialmente, esse resultado indica que não há relação linear relevante entre desigualdade de renda e frequência de participação. Para uma política que reivindica função redistributiva, isso é um sinal de alerta: se municípios mais desiguais não participam mais (nem de forma mais consistente), o critério pode estar falhando em criar condições reais de acesso para aqueles que deveriam ser priorizados. Em vez de a desigualdade funcionar como motor de indução, a participação parece depender de variáveis intermediárias, sobretudo capacidade administrativa e aderência burocrática ao desenho do programa.

#### 6.4.5. Participação x IDH-M: baixa associação e hipótese de “capacidade institucional como variável oculta”

A Tabela 22 apresenta os municípios com menor IDH-M e sua participação. A correlação entre IDH-M e participação foi também  $r = 0,11$  (fraca).

**Tabela 22** - Municípios com menor IDH-M e frequência de participação no ICMS Esportivo (2011-2021)

Município	Região	IDH-M	Participações
São João das Missões	Norte de Minas	0,53	04
Araponga	Mata	0,54	08
Bonito de Minas	Norte de Minas	0,54	04
Catuji	Jequitinhonha/Mucuri	0,54	08
Ladainha	Jequitinhonha/Mucuri	0,54	10
Monte Formoso	Jequitinhonha/Mucuri	0,54	01
Setubinha	Jequitinhonha/Mucuri	0,54	06
Frei Lagonegro	Rio Doce	0,54	04
Fruta de Leite	Norte de Minas	0,54	07
Itaipé	Jequitinhonha/Mucuri	0,55	03
Imbé de Minas	Rio Doce	0,55	00
Novo Oriente de Minas	Jequitinhonha/Mucuri	0,56	07
Ninheira	Norte de Minas	0,56	01
Serra Azul de Minas	Central	0,56	04
Caraí	Jequitinhonha/Mucuri	0,56	05

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Fundação João Pinheiro (FJP), IBGE e Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

Entre os quinze municípios com menores IDH-M, observamos uma adesão constante do município de Ladainha (Jequitinhonha/Mucuri), participando da política dez vezes. Dois municípios nunca participaram ou participaram uma única vez. E oito municípios participaram cinco vezes ou menos da política, representando menos da metade do período em que esta esteve vigente.

A fraqueza dessa associação sugere que o IDH-M, isoladamente, não prediz participação. Esse achado contraria a expectativa normativa de que municípios menos desenvolvidos seriam mais atraídos e beneficiados por um mecanismo redistributivo. Uma hipótese interpretativa consistente com o restante do capítulo é que o desenho do critério exige capacidades (documentação, comprovação, estabilidade burocrática, articulação com CME, registro de modalidades e atletas) que podem não acompanhar a condição de vulnerabilidade socioeconômica. Em outras palavras: justamente onde o recurso faria mais diferença, o custo institucional de acesso pode ser maior.

#### 6.4.6. *Transferência média x variáveis sociodemográficas: sinais de viés pró-capacidade e o “paradoxo” do IDH-M*

A Tabela 23 sumariza as correlações entre a transferência média recebida e variáveis sociodemográficas.

**Tabela 23** - Correlação de Pearson entre transferência média recebida e variáveis sociodemográficas

Variável	Variável	Correlação
Transferência Média Recebida	IDH-M	0.36
Transferência Média Recebida	População (Censo 2022)	0.29
Transferência Média Recebida	Gasto Real Médio – Função 27	0.27
Transferência Média Recebida	PIB <i>per capita</i>	-0.01
Transferência Média Recebida	Corrente líquida <i>per capita</i>	-0.27

Fonte: Elaboração própria, a partir de modelo de regressão linear múltipla estimado no *software* R, com dados do ICMS Esportivo (FJP), IBGE e Siconfi.

Embora em geral fracas, as correlações apontam tendências substantivas. A relação entre transferência média e IDH-M ( $r = 0,36$ ) é positiva: municípios mais desenvolvidos tendem a receber mais, em média. Também aparecem associações positivas com população ( $r = 0,29$ ) e gasto na Função 27 ( $r = 0,27$ ). Já o PIB *per capita* é praticamente nulo ( $-0,01$ ) e a RCL *per capita* tem associação negativa ( $-0,27$ ), coerente com o componente distributivo da fórmula (P).

O conjunto sugere um padrão misto: há um elemento redistributivo formal (P), mas há também um componente que favorece municípios com maior capacidade de mobilizar modalidades/atletas e formalizar comprovações, o que pode ser correlato de desenvolvimento.

Embora esses valores de correlação sejam fracos, eles apontam para tendências importantes. Em particular, a inclinação positiva entre a Transferência Média Recebida e o IDH-M sugere que a política do ICMS Esportivo está favorecendo, em certa medida, municípios mais desenvolvidos. Além disso, quanto mais um município concentra renda e maior é sua população, maior é a transferência recebida, o que pode indicar que os municípios com maiores recursos e capacidade administrativa estão mais aptos a cumprir os requisitos da política.

Cabe destacar também, como hipótese explicativa que impacta a transferência média recebida, a própria fórmula de cálculo do IE. Conforme detalhado na estrutura normativa-organizacional da política, a adesão dos municípios é influenciada por indicadores como o peso da receita corrente líquida *per capita* (P), o número de modalidades (NM) e o número de atletas (NA) comprovados. Embora o critério P vise reforçar o caráter distributivo ao pontuar mais municípios com menor receita, esses municípios frequentemente têm menos oportunidades esportivas comparados aos centrais com maior receita. Isso resulta em baixas pontuações nas variáveis NM e NA, que são fortemente influenciadas pelas ações de gestão municipal. Essa dinâmica pode explicar porque, por exemplo, a região Noroeste de Minas, com menor população e, provavelmente, menores valores de NM e NA, não está sendo adequadamente contemplada pela política.



A consequência é um “viés por capacidade”: o critério pode terminar recompensando quem já possui melhores condições administrativas e maior densidade de oferta, ainda que o desenho declare objetivo redistributivo. Nesse sentido, o diagnóstico da ALMG é direto “das quatro variáveis da fórmula (...) somente duas podem sofrer maior influência de ações das administrações municipais: número de atletas e número de modalidades” (Minas Gerais, 2016, p.55).

Os resultados dialogam com Coelho e Bedê (2016) que, ao realizarem uma avaliação de impacto global da distribuição de recursos financeiros da Lei do ICMS Solidário, no Estado de Minas Gerais, no período de 2000 a 2012, identificam em relação ao critério “esportes” que, apesar de ter aumentado consideravelmente o número de municípios beneficiados, demonstrou grande concentração de recursos, uma vez que apenas 10% dos municípios receberam 50% do montante atribuído ao critério, sendo eles concentrados nas regiões de planejamento mais desenvolvidas do estado. Além, destacam maior presença de municípios beneficiados em regiões mais desenvolvidas, sugerindo que o critério, tal como operacionalizado, pode reproduzir assimetrias territoriais ao invés de corrigi-las.

#### 6.5. Modelo de regressão linear múltipla: incentivos institucionais, desigualdades territoriais e os limites redistributivos do ICMS Esportivo

Com o intuito de aprofundar a análise sobre os determinantes estruturais da transferência média recebida pelos municípios no âmbito do critério “esportes”, estimamos um modelo de regressão linear múltipla em parceria com o LabEst/UFMG. A variável dependente corresponde à Transferência Média Recebida via ICMS Esportivo, enquanto as variáveis independentes incluem Gasto Médio na Função 27 (*per capita*), Índice de Gini, Receita Corrente Líquida Média (*per capita*) e PIB *per capita*.

Ao adotar esse procedimento inferencial, o estudo busca avançar para além da descrição empírica dos padrões distributivos, oferecendo uma leitura institucional e política sobre como as regras formais moldam o comportamento dos governos locais, em consonância com os pressupostos do neoinstitucionalismo (North, 1990; 1991; Ostrom, 1997; 2007). Em um contexto federativo marcado por profundas desigualdades fiscais e territoriais, compreender os fatores que condicionam o acesso aos recursos do ICMS Esportivo é central para avaliar se o critério opera como instrumento de equalização intermunicipal ou como mecanismo de reprodução de assimetrias pré-existentes.

A regressão linear múltipla permite estimar o impacto relativo de variáveis socioeconômicas e fiscais sobre o montante transferido, contribuindo para o debate sobre

coordenação federativa, autonomia municipal e os limites dos incentivos financeiros como instrumento de indução de políticas públicas (Arretche, 2000; 2003; 2010). Nesse sentido, o modelo oferece evidências empíricas sobre o modo como o desenho institucional do critério “esportes” estrutura incentivos, distribui oportunidades e condiciona resultados, produzindo efeitos que podem divergir dos objetivos redistributivos formalmente declarados.

### 6.5.1. Ajustes metodológicos e pressupostos do modelo

No processo de estimação, foram adotados procedimentos para garantir a adequação aos pressupostos do modelo (Osborne; Waters, 2002). A variável dependente foi transformada em logaritmo, visando reduzir assimetrias e aproximar a distribuição da normalidade. Adicionalmente, os municípios de Belo Horizonte e Uberlândia foram excluídos por apresentarem comportamento atípico (outliers), capaz de distorcer os coeficientes estimados. A variável IDH-M foi retirada da especificação final por não apresentar significância estatística consistente nos testes realizados.

Após sucessivas iterações e ajustes de robustez, obteve-se o modelo final apresentado na Tabela 24. É oportuno explicar, antes de apresentar os resultados observados, os componentes do modelo adotado.

**Tabela 24** - Modelo de regressão linear múltipla para explicar a transferência média recebida (variável dependente em log)

Coefficientes:	Estimado	Erro padrão	Estatística t	p-valor
Intercepto	1.786	4.31E-01	4.148	3.79E-05
Gasto Médio Função 27 ( <i>per capita</i> )	2.16E-03	1.27E-03	1.704	0.0888
Índice de Gini	-2.143	8.43E-01	-2.542	0.0113
Corrente Líquida Média ( <i>per capita</i> )	-6.66E-05	3.53E-05	-1.887	0.0596
PIB ( <i>per capita</i> )	-1.02E-05	2.13E-06	-4.805	1.92E-06

Fonte: Elaboração própria, a partir de modelo de regressão linear múltipla estimado no *software* R, com dados do ICMS Esportivo (FJP), IBGE e Siconfi.

Os “coeficientes”, indicados pela primeira coluna da tabela, são os valores que multiplicam as variáveis independentes. Eles representam o impacto de cada variável independente na variável dependente (transferência média recebida pelos municípios). Por exemplo, o coeficiente para "Gasto Médio Função 27 (*per capita*)" é 2.16E-03, o que indica que um aumento unitário nessa variável resultaria em um aumento de 0.00216 na variável dependente.

O “intercepto”, também conhecido como coeficiente de interceptação, é o valor onde a linha de regressão cruza o eixo y quando todas as variáveis independentes são iguais a zero. Em

termos mais simples, é o ponto de partida da linha de regressão no gráfico. Ele serve como uma referência inicial para medir o efeito das variáveis independentes.

O “erro padrão” diz respeito à precisão da estimativa do coeficiente de regressão. Em outras palavras, ele indica o quanto a estimativa do coeficiente pode variar devido ao acaso. Assim, um erro padrão pequeno sugere que a estimativa é bastante precisa e confiável, enquanto um erro padrão grande indica maior incerteza na estimativa do coeficiente. Por exemplo, se estamos analisando o impacto do Gasto Médio Função 27 (*per capita*) e o erro padrão é pequeno, podemos confiar mais na estimativa de que esse gasto tem um determinado efeito na variável dependente.

A “estatística t” representa a razão do coeficiente sobre seu erro padrão. É usada para testar a hipótese de que o coeficiente é diferente de zero. Se a “estatística t” for grande (positiva ou negativa), isso sugere que o coeficiente é significativamente diferente de zero.

Por fim, a última coluna da Tabela indica o “p-valor”. Este nos diz a probabilidade de observar os dados se a hipótese nula fosse verdadeira (neste caso, que o coeficiente é zero). Um p-valor pequeno (geralmente menor que 0.05) indica que podemos rejeitar a hipótese nula, ou seja, o coeficiente é significativamente diferente de zero.

Os resultados do modelo evidenciam que a transferência média recebida pelos municípios não depende exclusivamente de necessidades socioeconômicas, mas é fortemente condicionada por capacidades institucionais locais e pelo próprio desenho da política.

O coeficiente positivo associado ao Gasto Médio na Função 27 (*per capita*) indica que municípios que já investem mais em esporte e lazer tendem a receber valores mais elevados via ICMS Esportivo. Ainda que o nível de significância seja moderado, o resultado sugere a existência de um efeito cumulativo institucional, no qual municípios com maior capacidade administrativa, técnica e financeira ampliam suas chances de capturar recursos adicionais, reforçando dinâmicas de vantagem competitiva no interior da federação. Esse achado dialoga com North (1990), ao evidenciar como instituições moldam incentivos e produzem trajetórias dependentes, favorecendo atores que já dispõem de melhores condições estruturais.

No que se refere ao Índice de Gini, o coeficiente negativo e estatisticamente significativo revela um resultado politicamente sensível: municípios menos desiguais tendem a receber maiores transferências médias, o que tensiona frontalmente o discurso redistributivo que legitima o critério “esportes”. Em termos institucionais, esse resultado sugere que a política não opera como mecanismo efetivo de correção de desigualdades, mas pode estar contribuindo para a reprodução, ou mesmo o aprofundamento, de assimetrias socioeconômicas, contrariando o princípio constitucional de redução das desigualdades regionais.

A Receita Corrente Líquida Média (*per capita*) apresenta coeficiente negativo, indicando que municípios com menor capacidade fiscal tendem a receber valores mais elevados, o que está formalmente alinhado à lógica redistributiva da fórmula do Índice de Esportes. Contudo, a força moderada desse efeito sugere que o componente redistributivo existe, mas é insuficiente para neutralizar outros mecanismos que favorecem municípios mais estruturados administrativa e politicamente. Esse resultado reforça a leitura de Arretche (2003; 2010), segundo a qual transferências intergovernamentais podem mitigar desigualdades, mas não eliminam assimetrias de poder institucional e capacidade estatal.

Por sua vez, o PIB *per capita* apresenta coeficiente negativo altamente significativo, indicando que municípios menos ricos tendem a receber maiores transferências médias. Embora esse resultado sinalize um efeito redistributivo parcial, ele não garante, por si só, a efetiva equalização territorial, uma vez que capacidade econômica não se converte automaticamente em capacidade administrativa para cumprir exigências burocráticas, comprovar ações e maximizar pontuação, elemento central na lógica competitiva do critério.

Tomados em conjunto, os resultados sugerem que o ICMS Esportivo opera menos como um instrumento clássico de equalização fiscal e mais como uma arena de competição entre municípios, na qual vence quem possui maior capacidade de organização administrativa, maior densidade de oferta esportiva e melhor estrutura técnico-burocrática.

Os achados sugerem que o critério opera sob uma lógica híbrida: ao mesmo tempo em que incorpora componentes redistributivos (RCL e PIB *per capita*), premia indiretamente municípios com maior capacidade administrativa e maior densidade de oferta esportiva, os quais tendem a pontuar melhor nas variáveis número de atletas e número de modalidades. À luz de Ostrom (1997; 2007), pode-se interpretar o critério “esportes” como um arranjo institucional que cria regras do jogo desiguais, favorecendo atores com maior capacidade de monitorar, reportar, comprovar e performar segundo os indicadores definidos pelo Estado. Assim, o desenho da política pode estar reproduzindo desigualdades institucionais preexistentes, ao favorecer entes que já dispõem de maior infraestrutura, capital humano e capacidade de execução.

Essa lógica reforça o argumento de que o ICMS Esportivo, embora formalmente redistributivo, reproduz padrões históricos de concentração institucional e territorial, convergindo com avaliações anteriores da ALMG (Minas Gerais, 2016) e de Coelho e Bedê (2016), que identificaram concentração de recursos em municípios mais estruturados e em regiões mais desenvolvidas do estado.

Sob a perspectiva do federalismo fiscal, os resultados sugerem que o critério não corrige suficientemente as assimetrias horizontais entre municípios, mas tende a premiar aqueles que já possuem maior capacidade de resposta aos incentivos do nível estadual. Assim, o ICMS Esportivo pode estar reforçando desigualdades federativas, ao induzir competição em um cenário estruturalmente desigual.

Embora a regressão linear múltipla ofereça evidências estatísticas relevantes, é fundamental reconhecer seus limites: a análise depende de pressupostos sobre distribuição dos dados, não estabelece relações causais diretas e pode ser sensível a outliers, variáveis omitidas e especificações alternativas (Figueiredo Filho; Silva Júnior, 2009). Ainda assim, os resultados fornecem subsídios empíricos consistentes para problematizar o funcionamento da política.

Diante desse quadro, os achados reforçam a necessidade de revisão do desenho institucional do ICMS Esportivo, especialmente no que se refere: à ponderação dos indicadores que estruturam o Índice de Esportes; ao fortalecimento das capacidades administrativas municipais, sobretudo em municípios pequenos e menos estruturados; e ao alinhamento mais rigoroso entre os objetivos redistributivos formais e os efeitos reais da política.

Ao articular análises quantitativas e qualitativas, esta pesquisa buscou contribuir para o campo dos estudos sobre políticas públicas de esporte e lazer, oferecendo evidências empíricas sobre os efeitos distributivos e indutivos de um instrumento fiscal inovador em âmbito subnacional. Ainda que não esgote os debates, os resultados aqui apresentados formulam hipóteses explicativas relevantes para futuras investigações e para o aprimoramento das estratégias de coordenação federativa no setor.

Em um contexto marcado pela Reforma Tributária e pela gradual extinção do ICMS Esportivo, compreender os limites, potencialidades e distorções desse mecanismo torna-se ainda mais urgente, tanto para o desenho de novos instrumentos redistributivos quanto para a defesa de políticas públicas comprometidas com a redução das desigualdades territoriais e com a efetivação do direito ao esporte e ao lazer.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese analisou a política fiscal de transferência intergovernamental do ICMS Esportivo em Minas Gerais, nos onze primeiros anos de repasse (2011–2021). O tema nasceu de uma inquietação que me acompanha há anos, entre a experiência profissional e a formação acadêmica: *como municípios, especialmente os pequenos, financiam políticas de esporte e lazer quando esses direitos são reconhecidos constitucionalmente, mas não contam com uma política nacional robusta, fundo público dedicado ou diretrizes capazes de reduzir desigualdades territoriais?* Em um país marcado por assimetrias federativas, a municipalização tende a ser apresentada como solução “natural”, mas ela frequentemente desloca para os entes com menor capacidade fiscal e administrativa a responsabilidade de garantir direitos que exigem recursos, estrutura, planejamento e continuidade.

A partir desse percurso, sustento como tese central que o ICMS Esportivo, embora inscrito em uma arquitetura redistributiva mais ampla (ICMS Solidário), atua predominantemente como um mecanismo indutor competitivo e de baixa potência fiscal, cujo desenho tende a reproduzir assimetrias de capacidade estatal entre municípios. Em termos diretos: a política amplia adesões e estimula a criação/funcionamento de arranjos institucionais mínimos, mas o faz com recursos estruturalmente pequenos e com um arranjo operacional que exige capacidades informacionais, técnicas e burocráticas desigualmente distribuídas no território. O resultado é um paradoxo: quanto mais municípios aderem, mais o incentivo se dilui; quanto mais complexas as exigências, mais a política se torna seletiva (não, necessariamente, selecionando “quem mais precisa”, mas quem melhor consegue operar o sistema).

O objetivo geral da tese foi analisar o ICMS Esportivo enquanto política fiscal de transferência intergovernamental do estado de Minas Gerais, ao longo de seus onze primeiros anos de implementação (2011–2021), buscando compreender seu desenho institucional, seus mecanismos de indução e redistribuição, e seus efeitos na organização, no financiamento e na materialização das políticas municipais de esporte e lazer, em um contexto marcado por desigualdades socioeconômicas e territoriais. De forma específica, buscamos: (1) Analisar a trajetória institucional e normativa das políticas de esporte e lazer em Minas Gerais, situando o ICMS Esportivo no interior do arranjo federativo e das concepções que orientam essas políticas; (2) Examinar a proposição, a composição normativa e os critérios de pontuação do ICMS Esportivo, discutindo seus fundamentos no contexto do federalismo fiscal, da desigualdade regional e da indução de capacidades estatais municipais; e (3) Analisar a materialização do

ICMS Esportivo nos municípios mineiros, articulando sua distribuição financeira às características socioeconômicas e demográficas locais e às formas de organização das políticas municipais de esporte e lazer.

Metodologicamente, a pesquisa adotou uma abordagem quanti-qualitativa, de caráter exploratório-descritivo, dialogando com o neoinstitucionalismo da escolha racional, ao compreender que regras e instituições estruturam incentivos e moldam decisões de gestores locais (Arretche, 2000; 2003; 2010). A investigação se organizou em três movimentos: (1) situar Minas Gerais e analisar capacidades estatais para a agenda de esporte e lazer (Gomide; Pires, 2014); (2) examinar documentalmente a estrutura normativa-organizacional do ICMS Esportivo no interior do ICMS Solidário; e (3) caracterizar a adesão e as transferências nos 853 municípios mineiros, entre 2011 e 2021, empregando análises descritivas e inferenciais, com apoio do LabEst/UFGM (correlação de Pearson e regressão linear múltipla), a partir de variáveis como população, região de planejamento, montante recebido, gasto na Função 27, IDH-M, Índice de Gini, PIB *per capita* e Receita Corrente Líquida *per capita*.

Os principais achados confirmam a tese e se organizam em cinco pontos articulados.

O primeiro achado evidencia que o esporte e o lazer, embora reconhecidos como direitos, ocupam um lugar fragilizado no pacto federativo, sobretudo em municípios pequenos. Sem coordenação nacional consistente e financiamento estruturante, a municipalização ocorre em um cenário de capacidade fiscal desigual, em que a maioria dos municípios depende fortemente de transferências. Em Minas Gerais, isso se agrava pelo perfil territorial: cerca de 80% dos municípios têm até 25.000 habitantes, e a faixa de 5.001 a 25.000 é a mais numerosa (54,5%). Isso torna o campo especialmente sensível a incentivos financeiros e, ao mesmo tempo, vulnerável a políticas de baixa potência.

O segundo achado é que o ICMS Esportivo possui baixa relevância financeira global. Mesmo com a expansão da arrecadação estadual de ICMS no período, o critério “esportes” manteve um peso reduzido, limitando sua capacidade material de alterar padrões de provisão local. Na prática, a política existe, e é importante que exista, mas seu desenho fiscal produz um efeito ambivalente: ela opera como sinal normativo (o esporte entra na partilha), porém com recursos insuficientes para sustentar políticas universais e estruturantes no território. Isso é decisivo quando falamos de direito social: direito sem materialidade orçamentária tende a se tornar retórica administrativa.

O terceiro achado mostra uma dinâmica de capilaridade com diluição do incentivo. A adesão cresceu de 11% (94 municípios) em 2011 para 48% (411) em 2021, com queda expressiva em 2017 e 2018 (28%), sugerindo efeitos de ciclos político-administrativos e

descontinuidades (Minas Gerais, 2023). Entretanto, a ampliação do número de participantes ocorreu sem aumento proporcional do recurso: os habilitados quadruplicaram, enquanto os valores totais apenas dobraram, reduzindo o retorno médio potencial por município. Em termos políticos, isso significa que a política passa a exigir mais esforço burocrático para colher ganhos cada vez menores, um cenário que penaliza quem tem menos estrutura.

O quarto achado evidencia que a adesão é generalizada, mas heterogênea e desigual. Todas as regiões apresentaram participação superior a 60%, com crescimento ao longo do tempo, mas há variações importantes: Jequitinhonha/Mucuri apresentou maior participação acumulada (89%), enquanto Alto Paranaíba teve menor (65%). Por porte populacional, os municípios de médio porte tendem a participar mais, enquanto os muito pequenos, maioria do estado, e os muito grandes apresentam padrões mais tensionados, indicando obstáculos diferentes: nos pequenos, predomina o déficit de capacidade burocrática e técnica; nos grandes, o benefício fiscal marginal pode não compensar o custo administrativo, sobretudo quando o valor *per capita* é irrisório.

O quinto achado, central para a tese, emerge das análises inferenciais: o ICMS Esportivo não distribui recursos principalmente para “quem mais precisa”; ele tende a favorecer quem tem maior capacidade de operar as regras. A correlação moderada entre participação e transferência média ( $r=0,51$ ) sugere que retorno maior incentiva permanência, produzindo um mecanismo cumulativo. As correlações fracas entre participação e IDH-M e entre participação e Gini ( $r=0,11$ ) indicam que desenvolvimento e desigualdade, isoladamente, pouco explicam a adesão. A regressão linear múltipla reforça a leitura ao apontar associações estatisticamente significativas que não convergem com a expectativa redistributiva em sentido forte, como o coeficiente negativo do Gini sugerindo maiores transferências médias onde há menor desigualdade, o que tensiona diretamente o discurso redistributivo. Assim, as evidências sustentam que o critério “esportes” opera como competição regulada: não basta precisar; é preciso ter aparato institucional para comprovar, pontuar, ranquear e competir.

Isso nos leva a uma implicação política decisiva: o ICMS Esportivo combina indução institucional (condicionalidades, pontuação, ranqueamento) com baixo fôlego fiscal, e essa combinação produz efeitos contraditórios sobre a democratização do direito. Ao induzir municípios a perseguirem o que pontua, a política pode deslocar prioridades locais e favorecer ações com maior capacidade de comprovação e visibilidade, inclusive permitindo pontuação por iniciativas de terceiros sem intervenção direta da prefeitura (Minas Gerais, 2016). Em um campo já marcado por “não lugar” institucional do esporte e do lazer, o risco é trocar política



pública por cumprimento procedimental: governar por pontuação, e não por necessidades sociais.

Quanto às limitações, é necessário reconhecer que os resultados dependem de bases secundárias e escolhas de mensuração, com riscos de incompletude e variações de registro administrativo (Figueiredo Filho; Silva Júnior, 2009). Embora tenham sido realizados ajustes (transformação log, exclusão de outliers, refinamento do modelo), as técnicas estatísticas não estabelecem causalidade. Ademais, parte dos mecanismos explicativos (rotatividade de equipes, aprendizagem institucional, disputas político-partidárias, redes de cooperação e a própria “cultura” burocrática local) não é plenamente capturada por modelos agregados. Por fim, o recorte até 2021 exige atualização frente a alterações normativas e ao contexto da Reforma Tributária.

Como pesquisas futuras, indicam-se ao menos seis frentes: (1) estudos qualitativos com gestores municipais, sobretudo dos que nunca aderiram ou aderiram apenas uma vez, para identificar barreiras reais e racionalidades políticas; (2) análises sobre efeito de eleições e alternâncias de governo na descontinuidade, articulando difusão, competição política local e institucionalização; (3) avaliações de impacto que observem mudanças na oferta territorial de esporte e lazer, indo além do montante transferido; (4) simulações do IE com novos pesos e faixas de RCL *per capita*, testando cenários distributivos alternativos; (5) comparações interestaduais, situando a singularidade mineira no debate nacional; e (6) estudos prospectivos sobre a redução/extinção do ICMS Esportivo e os mecanismos de recomposição de financiamento municipal para garantir direitos.

Diante do exposto, concluímos que o ICMS Esportivo é uma política relevante por existir, ao inscrever o esporte e o lazer no debate da partilha e acionar uma lógica de coordenação intergovernamental, mas insuficiente para cumprir uma função redistributiva robusta e, sobretudo, politicamente contraditória quando tomada como resposta ao financiamento desses direitos. Uma política que exige capacidade administrativa alta para acessar um recurso baixo tende a funcionar como filtro, não como correção de desigualdades.

Em um federalismo fiscal marcado por assimetrias históricas, não é razoável esperar que o direito se realize por “competição” entre municípios que partem de posições tão desiguais. Se o esporte e o lazer são direitos constitucionais, seu financiamento precisa deixar de ser um “critério residual” e passar a ser tratado como prioridade fiscal e política, com recursos compatíveis e com desenho institucional que reduza custos burocráticos, amplie capacidades locais e produza redistribuição substantiva, e não apenas capilaridade estatística.

A discussão sobre Reforma Tributária torna essa conclusão ainda mais urgente: extinguir um mecanismo já pequeno sem construir alternativas estruturantes significa, na prática, recuar na materialidade do direito e reforçar a tendência histórica de empurrar para os municípios (sobretudo os menores) a obrigação de garantir políticas que o próprio arranjo federativo não financia.

Ao encerrar esta tese, reconheço que este percurso é também pessoal e político: nasce de inquietações construídas entre a prática profissional, a militância pelo direito ao esporte e ao lazer e a formação acadêmica em um campo que insiste em disputar lugar nas agendas públicas.

As contribuições desta pesquisa se expressam em três frentes complementares: para a área das políticas de esporte e lazer, ao oferecer uma análise inédita e empiricamente fundamentada sobre financiamento intergovernamental e indução institucional; para o debate acadêmico, ao articular federalismo fiscal, neoinstitucionalismo e capacidades estatais na compreensão de políticas sociais subfinanciadas; e para a gestão pública mineira, ao evidenciar limites, contradições e possibilidades de aperfeiçoamento do ICMS Esportivo enquanto instrumento redistributivo.

Ao mesmo tempo, os achados reforçam a necessidade de aprofundar investigações qualitativas sobre decisão municipal, avaliações de impacto sobre oferta territorial de esporte e lazer e estudos prospectivos diante da Reforma Tributária e da possível extinção do critério.

Mais do que encerrar um ciclo, esta tese buscou abrir caminhos: para políticas menos simbólicas e mais estruturantes; para um financiamento que trate esporte e lazer como direitos e não como resíduos orçamentários; e para um campo de pesquisa que continue tensionando as fronteiras entre conhecimento, justiça fiscal e democratização do acesso às políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- ABADE, Natascha Stephanie Nunes; PEREIRA, Brisa de Assis; SILVA, Guilherme de Paiva Azevedo et al. Aparatos legais da política de esporte e lazer com ênfase no período pós-constituente. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE**, 22.; **CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS DO ESPORTE**, 9., 2021, [cidade]. **Anais [...]**. [s.l.]: [s.n.], 2021.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, Alexandre S.; MEDEIROS, Bernardo A.; AQUINO, Luseni M. C. (org.). **Estado, instituições e democracia: república**. Brasília: Ipea, 2010. v. 1, p. 177-212.
- ALCÂNTARA, André Carvalho. **Federalismo fiscal e desenvolvimento econômico: uma análise das políticas desenvolvimentistas do governo mineiro no período 2011-2022**. 2022. [Trabalho acadêmico] (tipo não informado) — [Instituição não informada], [Cidade], 2022.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005.
- AMARAL, Maria Tereza Marques; GOMES, Christianne Luce. **Metodologia da pesquisa aplicada ao lazer**. Brasília: SESI/DN, 2005.
- AMARAL, Silvia Cristina Franco. Políticas públicas de lazer. In: GOMES, Christianne Luce (org.). **Dicionário crítico de lazer**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004. p. 181-185.
- ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: Fapesp, 2000.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- ARRETCHE, Marta. Mitos e relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.
- ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.
- ARRETCHE, Marta; VASQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. cap. 4.
- BARUCO, Grasiela Cristina; CARCANHOLO, Marcelo Dias. Crise dos anos 1970 e as contradições da resposta neoliberal. In: **ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA**, 11., 2006, Vitória. **Anais [...]**. Vitória: SEP, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BEHRING, Elaine Rossetti et al. (org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 44-63.

BEHRING, Elaine Rossetti. Crise do capital, fundo público e valor. In: BEHRING, Elaine Rossetti et al. [Título do livro não informado]. [s.l.]: [s.n.], 2019. (Referência incompleta: faltam título, local e editora.)

BICHIR, Renata. Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI)**, [s.l.], v. 1, n. 1, p. 49-78, jun./ago. 2016.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 2017.

BOUCKAERT, Geert; PETERS, B. Guy; VERHOEST, Koen. **The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management**. London: Palgrave Macmillan, 2010.

BRACHT, Valter. **Esporte, Estado e sociedade**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

BRACHT, Valter. **Esporte, lazer e políticas públicas: interfaces e tensões**. Campinas: Autores Associados, 2005.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: maio 2023.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 3 out. 2003. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=10741&ano=2003&ato=c8egXU610dRpWT951>. Acesso em: maio 2023.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=8069&ano=1990&ato=461cXRq1keFpWT13a>. Acesso em: maio 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Receitas públicas: manual de procedimentos: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios**. Brasília, DF: STN, 2004.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC: diretrizes**. Brasília, DF: Ministério do Esporte, 2004.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Programa Segundo Tempo: diretrizes e fundamentos**. Brasília, DF: Ministério do Esporte, 2004.

BREGMAN, Daniel. Reforma tributária e mudança no critério de distribuição da cota-parte do ICMS: compatibilidade e impacto nos orçamentos municipais. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 35, p. 229-282, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 3-23, abr. 1991.

BUVINICH, Danielle P. R. O mapeamento da institucionalização dos Conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. [paginação não informada], 2014.

CAMARGO, Luiz Octávio de Lima. **O que é lazer**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1498-1512, nov./dez. 2020.

CARNEIRO, Fernando Henrique Silva. **O financiamento do esporte no Brasil: aspectos da atuação estatal nos governos Lula e Dilma**. 2018. [Trabalho acadêmico] (tipo e instituição não informados) — [s.l.], 2018.

CARNEIRO, Fernando Henrique Silva; ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone; MASCARENHAS, Fernando. A participação dos entes federados no financiamento ao esporte e lazer no Brasil. **PODIUM Sport, Leisure and Tourism Review**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 163-186, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5585/podium.v10i1.17786>.

CARVALHO, Grégory dos Passos; COELHO, Denilson Bandeira. Difusão da Estratégia Saúde da Família: fatores explicativos da adesão dos municípios de São Paulo, Brasil, no contexto coercitivo de indução pela esfera federal. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 8, [paginação não informada], ago. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232023288.14462022>.

CAVALCANTE, Pedro. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, [paginação não informada], dez. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000600008>.

CHECHI, Leticia Andrea; GRISA, Cátia. Abordagens institucionalistas e as contribuições na análise de políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, [s.l.], v. 23, n. 2, p. 735-753, 2019.

COASE, Ronald. A natureza da firma. In: COASE, Ronald. **A empresa, o mercado e o direito**. Chicago: University of Chicago Press, 1988.

COELHO, Daniel Caria Braga; BEDÊ, Júlio Cadaval (org.). **Avaliação de impacto da Lei do ICMS Solidário: Lei n. 18.030, de 2009**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016.

COÊLHO, Denilson Bandeira. Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; COÊLHO, Denilson Bandeira; SILVA, [prenome não informado] J. (org.). **Difusão de políticas públicas**. Santo André: Editora da UFABC, 2016. p. 35-64.

COÊLHO, Denilson Bandeira; CAVALCANTE, Pedro; TURGEON, Mathieu. Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, [n. não informado], p. 145-165, 2016.

COSENZA, L. Z. C. A importância da participação popular através dos conselhos municipais na formulação e aplicação de políticas públicas no âmbito local. **Revista Âmbito Jurídico**, [s.l.], 2015. Disponível em: <https://bdjur.tjdft.jus.br/xmlui/handle/tjdft/43910>. Acesso em: maio 2023.

COSTA, Luciana Assis et al. Política pública de “sombra” e iniciativas conjunturais: uma análise dos projetos “Esporte e Cidadania” e “Virando o Jogo”. In: COSTA, Luciana Assis et al. (org.). **Políticas de esporte e lazer: reflexões teóricas e repercussões práticas**. Campinas: Mercado de Letras, 2024. E-book. ISBN 978-85-7591-727-5.

COSTA, Luciana Assis; SILVA, Luciano Pereira da; ROCHA, Daniete Fernandes et al. Capacidade limitada de indução federal na implementação do Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC. **Licere**, Belo Horizonte, v. 24, n. 3, [paginação não informada], set. 2021. DOI: <https://doi.org/10.35699/2447-6218.2021.36329>.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedade civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES; Universidad Central de Venezuela, 2004.

DINIZ, Rafael Silva. **Mecenato esportivo: o trajeto da Lei Federal de Incentivo ao Esporte em Belo Horizonte**. 2016. Dissertação (Mestrado em Estudos do Lazer) — Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

DINIZ, Rafael; SILVA, Luciano. O ICMS Esportivo e o financiamento das políticas municipais de esporte em Minas Gerais. **Movimento**, Porto Alegre, v. 22, n. 4, p. 1223-1236, out./dez. 2016.

DOBBIN, Frank; SIMMONS, Beth; GARRETT, Geoffrey. The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition, or learning? **Annual Review of Sociology**, Palo Alto, v. 33, p. 449-472, 2007.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil**. São Paulo: Globo, 2005.

DUMAZEDIER, Joffre. **Lazer e cultura popular**. São Paulo: Perspectiva, 1979.

DUMAZEDIER, Joffre. **Valores e conteúdos culturais do lazer**. Tradução de Regina Maria Vieira. São Paulo: Sesc, 1980.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil: módulo 1: conceitos introdutórios sobre federalismo e federalismo fiscal.** Brasília, DF: Enap, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3182/1/M%C3%B3dulo%201%20-%20Conceitos%20introdut%C3%B3rios%20sobre%20federalismo%20e%20federalismo%20fiscal.pdf>. Acesso em: abr. 2023.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451991000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006). Acesso em: abr. 2022.

EVANS, Mark. Policy transfer in critical perspective. **Policy Studies**, [s.l.], v. 30, n. 3, p. 243-268, 2009.

FALLETI, Tulia. A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. **American Political Science Review**, [s.l.], v. 99, n. 3, p. 327-346, aug. 2005.

FIELD, Andy. **Descobrimo a estatística usando o SPSS**. 4. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

FREIRE, Isabella V. **Avaliação do impacto da Lei Robin Hood sobre municípios mineiros**. 2002. Monografia (Conclusão de curso) — Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2002.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, [paginação não informada], 2000.

FRUTUOSO, Fernando Antônio Silva. **ICMS solidário e suas implicações na composição das receitas do ICMS dos municípios mineiros**. 2018. Monografia/Dissertação (tipo não informado) — [Instituição não informada], Viçosa, 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). O histórico da Lei Robin Hood. Belo Horizonte: FJP, 2010. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/leirobinhood/historico>. Acesso em: 22 jul. 2020.

GOMES, Carina Antonellie Batista. **Desenvolvimento dos municípios mineiros: uma análise da Lei Robin Hood**. 2018. [Trabalho acadêmico] (tipo e instituição não informados) — [s.l.], 2018.

GOMES, Christianne Luce. Lazer como direito social: reflexões e desafios. In: GOMES, Christianne Luce (org.). **Políticas públicas de lazer**. Belo Horizonte: Autêntica, 2014. p. 17-35.

GOMES, Christianne Luce. **Lazer: concepções**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) — Fundação Getúlio Vargas, EAESP, São Paulo, 2003.

GRAHAM, Erin R.; SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. The diffusion of policy diffusion research in political science. **British Journal of Political Science**, [s.l.], v. 43, n. 3, p. 673-701, 2013.

HAIR JR., Joseph F.; ANDERSON, Ralph E.; TATHAM, Ronald L.; BLACK, William C. **Análise multivariada de dados**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HAIR, Joseph F.; BLACK, William C.; BABIN, Barry J.; ANDERSON, Ralph E. **Análise multivariada de dados**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, [paginação não informada], 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: esporte: 2016**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

ISAYAMA, Hélder Ferreira; GOMES, Christianne Luce. Políticas públicas de lazer no Brasil: interfaces com a cultura e a cidadania. In: GOMES, Christianne Luce (org.). **Políticas públicas de lazer**. Belo Horizonte: Autêntica, 2011. p. 41-60.

KLATT, Hartmut. Bases conceptuales del federalismo y la descentralización. **Contribuciones**, Buenos Aires, n. 4, p. 10-12, out./dez. 1993.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LENIN, Vladimir Ilitch. **Estado e revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na Revolução**. São Paulo: Centauro, 2007.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LIMA, Luciana Dias. Conexões entre o federalismo fiscal e o financiamento da política de saúde no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 511-522, 2007.

LITVACK, Jennie; AHMAD, Junaid; BIRD, Richard. **Rethinking decentralization in developing countries**. Washington, DC: World Bank, 1998.

LOPES, Enrique Felipe. **ICMS esportivo: uma abordagem geral sobre a participação dos municípios mineiros**. 2021. Monografia — Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, [Cidade], 2021.

LOTTA, Gabriela S.; VAZ, José C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 2, [paginação não informada], 2015.

MACHADO, José Ângelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 61-? (paginação incompleta), 2015.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Estudos do lazer**. 5. ed. rev. Campinas: Autores Associados, 2012.



MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Lazer e educação**. 8. ed. Campinas: Papirus, 2008.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Lazer e políticas públicas**. 3. ed. Campinas: Papirus, 2013.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Cristiane; FARIA, Gustavo. Critério esporte. In: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. **Avaliação de impacto da Lei do ICMS Solidário: Lei n. 18.030, de 2009**. Belo Horizonte: ALMG, 2016. p. [paginação do capítulo não informada].

MARTINS, Rafael D'Almeida; FERREIRA, Leila da Costa. Oportunidades e barreiras para políticas locais e subnacionais de enfrentamento das mudanças climáticas em áreas urbanas: evidências de diferentes contextos. **Ambiente & Sociedade**, [s.l.], v. 13, n. 2, [paginação não informada], dez. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2010000200002>.

MASCARENHAS, Fernando. Lazer, política e hegemonia. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Campinas, v. 26, n. 1, p. 9-27, 2005.

MASCARENHAS, Fernando. **Políticas públicas de lazer no Brasil: dilemas e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 2008.

MAY, Tim. Pesquisa documental: escavações e evidências. In: MAY, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MENICUCCI, Eleonora. O golpe e as perdas de direitos para as mulheres. In: RUBIM, Linda; ARGOLO, Fernanda (org.). **O golpe na perspectiva de gênero**. Salvador: Edufba, 2018.

MENICUCCI, Telma. Políticas de esporte e lazer: o estado da arte e um objeto em construção. In: ISAYAMA, Hélder Ferreira; LINHALES, Meily Assbú (org.). **Avaliação de políticas e políticas de avaliação: questões para o esporte e o lazer**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 179-202.

MENICUCCI, Telma. Políticas públicas de lazer: questões analíticas e desafios políticos. In: ISAYAMA, Hélder Ferreira; LINHALES, Meily Assbú (org.). **Sobre lazer e política: maneiras de ver, maneiras de fazer**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 136-163.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. **Avaliação de impacto da Lei do ICMS Solidário: Lei n. 18.030, de 2009**. Belo Horizonte: ALMG, 2016.

MINAS GERAIS. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado de Minas Gerais. 30. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2022. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70446>. Acesso em: ago. 2024.

MINAS GERAIS. Decreto nº 45.393, de 9 de junho de 2010. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 10 jun. 2010. Disponível em: <http://esportes.mg.gov.br/esportes/icms-solidario-criterio--esportes>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MINAS GERAIS. Decreto nº 47.067, de 20 de novembro de 2019. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Belo Horizonte, MG, 2019.

Disponível em: [https://social.mg.gov.br/images/Diretorias\\_regionais/decreto\\_47067.pdf](https://social.mg.gov.br/images/Diretorias_regionais/decreto_47067.pdf). Acesso em: 22 jul. 2020.

MINAS GERAIS. Decreto-Lei nº 32.771, de 4 de julho de 1991. Dispõe sobre formato de distribuição do ICMS entre os municípios. (Revogado). Belo Horizonte, MG, 1991.

MINAS GERAIS. Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios e dá outras providências. Belo Horizonte, MG, 1995. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/robinhood/index.php/leirobinhood/legislacao/lei1204095>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MINAS GERAIS. Lei nº 12.999, de 31 de julho de 1998. Cria a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Minas Gerais (Arsemg), dispõe sobre seu funcionamento e estrutura e dá outras providências. Belo Horizonte, MG, 1998. Disponível em: [https://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao\\_tributaria/leis/112999\\_1998.html](https://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/112999_1998.html). Acesso em: jul. 2022.

MINAS GERAIS. Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Belo Horizonte, MG, 2000. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/robinhood/index.php/leirobinhood/legislacao/lei1380300>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MINAS GERAIS. Lei nº 15.457, de 12 de janeiro de 2005. Institui a Política Estadual de Desporto. Belo Horizonte, MG, 2005. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15457&comp=&ano=2005>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MINAS GERAIS. Lei nº 16.318, de 11 de agosto de 2006. Dispõe sobre a concessão de desconto para pagamento de crédito tributário inscrito em dívida ativa com o objetivo de estimular a realização de projetos desportivos no Estado. Belo Horizonte, MG, 2006. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=16318&comp=&ano=2006>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MINAS GERAIS. Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Belo Horizonte, MG, 2009. Disponível em: <http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/34/LEI%2018030%202009%20-%20ICMS.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MINAS GERAIS. Lei nº 20.824, de 31 de julho de 2013. Altera as Leis nº 6.763/1975, 14.937/2003 e 14.941/2003, revoga dispositivo da Lei nº 15.424/2004, concede incentivo a projetos esportivos e dá outras providências. Belo Horizonte, MG, 2013. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=20824&comp=&ano=2013>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MINAS GERAIS. Resolução Sedese nº 66/2021, de 20 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o critério “Esportes” do ICMS Solidário – ICMS Esportivo. Belo Horizonte, MG, 2021. Disponível em: [https://social.mg.gov.br/images/Docs2023/docs\\_2024/RESOLUCAO\\_SEDESE\\_66\\_2021\\_ALTERADA\\_23\\_2022\\_E\\_23\\_2024\\_1.pdf](https://social.mg.gov.br/images/Docs2023/docs_2024/RESOLUCAO_SEDESE_66_2021_ALTERADA_23_2022_E_23_2024_1.pdf). Acesso em: 22 jul. 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. **Cartilha ICMS Esportivo – Subsecretaria de Estado de Esportes (Subesp)**. Belo Horizonte, MG: Sedese, 2020. Disponível em: <http://observatoriodoesporte.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/cartilha-icms-esportivo-2020.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2020.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. **ICMS Esportivo**. Belo Horizonte, MG: Sedese, [2023]. Disponível em: <https://social.mg.gov.br/esportes/icms-esportivo>. Acesso em: maio 2023.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. **Propostas de ações conjuntas com instituições de ensino superior – Subsecretaria de Estado de Esportes (Subesp)**. Belo Horizonte, MG: Sedese, 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude. Resolução nº 13, de 7 de março de 2013. Dispõe sobre o critério Esportes do ICMS Solidário – ICMS Esportivo. Belo Horizonte, MG, 2013. Disponível em: <http://www.2005-2015.agenciaminas.mg.gov.br/media/uploads/2013/12/16/resolucao-seej-no-13-2013-icms-esportivo.pdf>. Acesso em: jul. 2023.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo e Esportes. **Índice Mineiro de Desenvolvimento Esportivo: 3. ed.** Belo Horizonte, MG: [s.n.], 2014. Disponível em: [http://observatoriodoesporte.mg.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/IMDE\\_v03\\_13.pdf](http://observatoriodoesporte.mg.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/IMDE_v03_13.pdf). Acesso em: 10 ago. 2020.

NORTH, Douglass C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, [s.l.], v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

O'CONNOR, James. **USA: a crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. (ed.). **Federalism and the welfare state: new world and European experiences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso do Brasil**. Belo Horizonte: Escola de Governo/FJP, 2007. (Texto para discussão, n. 43).

Disponível em:

<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?>. Acesso em: 22 jul. 2020.

OLIVEIRA, Marcus Peixoto de. **A lei de incentivo ao esporte do governo federal: um olhar sobre os proponentes e seus desafios nas etapas de aprovação do projeto**. 2020. Manuscrito (dados de instituição/local não informados).

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela Spanghero; FREITAS, Matheus Nunes. Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa: as burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 70, n. 3, p. 458-485, 2019.

OSBORNE, Jason W.; WATERS, Elaine. Four assumptions of multiple regression that researchers should always test. **Practical Assessment, Research & Evaluation**, [s.l.], v. 8, n. 2, 2002. Disponível em: <http://PAREonline.net/getvn.asp?v=8&n=2>. Acesso em: maio 2023.

- OSTROM, Elinor. Escolha racional institucional: uma avaliação da estrutura de análise e desenvolvimento institucional. In: SABATIER, Paul A. (org.). **Teorias do processo político**. Boulder: Westview Press, 2007. (Dados de paginação não informados).
- PAIVA, A. L. de; MELO, J. O. F.; GONÇALVES, R. M. L.; JÚNIOR, A. C. B. Avaliação dos impactos dos critérios de distribuição do ICMS da Lei Robin Hood no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em Minas Gerais. **Revista Ambiente Contábil**, [s.l.], v. 6, n. 1, p. 35-63, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/4129>. Acesso em: 5 out. 2024.
- PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do Suas em Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 211-235, jun. 2011.
- PEREIRA, Brisa de Assis; ABADE, Natascha Stephanie Nunes; SILVA, Guilherme de Paiva Azevedo et al. Aparatos legais da política de esporte e lazer com ênfase no período pós-constituinte. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE**, 22.; **CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS DO ESPORTE**, 9., 2021, (cidade não informada). **Anais [...]**. [s.l.]: [s.n.], 2021.
- PIERSON, Paul. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance**, [s.l.], v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.
- PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília, DF: Ipea, 2014.
- PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília, DF: Ipea; Enap, 2018.
- POCHMANN, Márcio. **Desigualdade e justiça tributária**. Brasília, DF: Ipea, 2008.
- POCHMANN, Márcio. **Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004.
- PYLE, Howard. **The merry adventures of Robin Hood**. [s.l.]: Project Gutenberg; Feedbooks, 2003. (Edição/URL não informados.)
- REIS, Breno Salomon; GALVÃO, César Augusto; ADAMCZYK, Willian. **Avaliação do programa ICMS Esportivo de Minas Gerais: impactos sobre indicadores sociais**. Evidência Express (EvEx). Brasília, DF: Enap; UnB, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7377>. Acesso em: 22 jul. 2024.
- RIBEIRO, Gabriela Machado. **Políticas de esporte e lazer: o papel da universidade em questão**. Pelotas: UFPel; ESEF, 2012.
- RIKER, William H. **Federalism: origin, operation and significance**. Boston: Little, Brown and Company, 1964.
- RODDEN, Jonathan. Comparative federalism and decentralization: on meaning and measurement. **Comparative Politics**, [s.l.], v. 36, n. 4, p. 481-500, 2004.

RODDEN, Jonathan. The dilemma of fiscal federalism: hard and soft budget constraints around the world. 2001. Mimeografado (dados de local/instituição não informados).

RUESCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter B. The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. In: EVANS, Peter B.; SKOCPOL, Theda (org.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 44-77.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, p. 4-22, 2012.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. Apresentação no I Simpósio Orçamento Público e Políticas Sociais. Universidade Estadual de Londrina (UEL), 2012. (Dados de local/editora não aplicáveis; registro do evento não informado.)

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e seguridade social. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilasio. Orçamento da assistência social entre benefícios e serviços. In: VAZ, Flávio Tonelli; MARTINS, Floriano José (org.). **Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades**. Brasília, DF: Anfip, 2011. p. 199-222.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, (paginação não informada), 2014.

SANTOS, Edmilson Santos dos; MENDES, A. D. Níveis de adesão ao gasto público na função desporto e lazer por parte dos municípios brasileiros. **Pensar a Prática**, Goiânia, v. 23, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5216/rpp.v23.54542>. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fe/article/view/54542>. Acesso em: 19 out. 2024.

SANTOS, Edmilson Santos dos; STAREPRAVO, Fernando Augusto; HIRATA, Edson. Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil: descentralização, financiamento e desigualdades. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Campinas, v. 40, n. 4, p. 401-409, 2018.

SANTOS, Edmilson Santos; STAREPRAVO, Fernando Augusto; HIRATA, Edson. Perfil das prefeituras que descentralizaram o PELC de 2003 a 2012. **Licere**, Belo Horizonte, v. 21, n. 1, p. 71-88, 2018.

SANTOS, Flávia Pessôa; SOARES, Fabiana de Menezes. Avaliação de impacto da lei como instrumento de legística. In: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. **Avaliação de impacto da Lei do ICMS Solidário: Lei n. 18.030, de 2009**. Belo Horizonte: ALMG, 2016. (Paginação do capítulo não informada.)

SANTOS, Gilmar Ribeiro; PALES, Raissa Cota. Desenvolvimento regional e desigualdades sociais entre as macrorregiões de planejamento de Minas Gerais. In: **ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, 36., 2012, Montes Claros. **Anais [...]**. [s.l.]: [s.n.], 2012.

SANTOS, Maria Helena; COUTINHO, Marcelo. Política comparada: estado das artes e perspectivas no Brasil. **BIB**, [s.l.], n. 54, p. 3-146, 2000.

SCHWARTZ, Gisele Maria. O conteúdo virtual do lazer: contemporizando Dumazedier. **Licere**, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 23-31, 2003.

SILVA, Aline Galantinni et al. O impacto da política do ICMS Esportivo sobre a gestão esportiva municipal de Minas Gerais. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 1, n. 24, p. 13-41, jul./dez. 2013.

SILVA, Bráulio Humberto da. **Distribuição e perfil da prática esportiva nos municípios participantes do ICMS esportivo em Minas Gerais no ano de 2012**. 2014. Monografia (Graduação em Administração Pública) — Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2014.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, (paginação não informada), 2009. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/447>. Acesso em: abr. 2023.

SOARES, Márcia M. **Formas de Estado: federalismo**. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2013.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília, DF: Enap, 2018.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3719>. Acesso em: abr. 2023.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013**. 2016. Tese (Doutorado) — (instituição e programa não informados), Brasília, DF, 2016.

SUGIYAMA, Natasha Borges. **Diffusion of good government: social sector reforms in Brazil**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2012.

SUGIYAMA, Natasha Borges. Ideology & social networks: the politics of social policy diffusion in Brazil. **Latin American Research Review**, [s.l.], v. 43, n. 3, p. 82-108, 2007.

TABACHNICK, Barbara G.; FIDELL, Linda S. **Using multivariate statistics**. 5. ed. Boston: Allyn & Bacon, 2007.

TREISMAN, Daniel. Decentralization and quality of government. 2000. Working paper — University of California, Los Angeles, 2000. (Série/número não informados.)

TSEBELIS, George. O poder do Parlamento Europeu como um definidor condicional da agenda. **American Political Science Review**, [s.l.], v. 88, n. 1, p. 795-815, 1994. Disponível em: [http://sites.lsa.umich.edu/tsebelis/wp-content/uploads/sites/246/2015/03/power\\_of\\_the\\_european\\_parliament\\_1994\\_apsr.pdf](http://sites.lsa.umich.edu/tsebelis/wp-content/uploads/sites/246/2015/03/power_of_the_european_parliament_1994_apsr.pdf). Acesso em: maio 2023.

VALLE E SILVA, Nelson. **Relatório de consultoria sobre melhoria do treinamento em ciência social quantitativa e aplicada no Brasil**. Rio de Janeiro: Laboratório Nacional de Computação Científica, 1999.

VELLOZO, Júlio César de Oliveira; ALMEIDA, Silvio Luiz de. O pacto de todos contra os escravos no Brasil Imperial. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 2137-2160, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2019/40640>.

WANDERLEY, C. B. Transferências federativas e potências dos contratos: avaliação da Lei Robin Hood. In: **ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA (ANPEC)**, 2006, (cidade não informada). **Anais [...]**. Rio de Janeiro: EPGE/FGV, 2006.

WERNECK VIANNA, Luiz et al. Doutores e teses em ciências sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 453-515, 1998.

## ANEXO - MACRO REGIÕES DE PLANEJAMENTO ESTADUAL

Código da Região	Nome Região de Planejamento	Município
I	Central	Abaeté
I	Central	Alfredo Vasconcelos
I	Central	Alvinópolis
I	Central	Alvorada de Minas
I	Central	Antônio Carlos
I	Central	Araçá
I	Central	Augusto de Lima
I	Central	Baldim
I	Central	Barão de Cocais
I	Central	Barbacena
I	Central	Barroso
I	Central	Bela Vista de Minas
I	Central	Belo Horizonte
I	Central	Belo Vale
I	Central	Betim
I	Central	Biquinhas
I	Central	Bom Jesus do Amparo
I	Central	Bonfim
I	Central	Brumadinho
I	Central	Buenópolis
I	Central	Cachoeira da Prata
I	Central	Caetanópolis
I	Central	Caeté
I	Central	Capela Nova
I	Central	Capim Branco
I	Central	Caranaíba
I	Central	Carandaí
I	Central	Casa Grande
I	Central	Catas Altas
I	Central	Catas Altas da Noruega
I	Central	Cedro do Abaeté
I	Central	Conceição da Barra de Minas
I	Central	Conceição do Mato Dentro
I	Central	Confins
I	Central	Congonhas
I	Central	Congonhas do Norte
I	Central	Conselheiro Lafaiete
I	Central	Contagem
I	Central	Cordisburgo
I	Central	Corinto
I	Central	Coronel Xavier Chaves
I	Central	Couto de Magalhães de Minas
I	Central	Cristiano Otôni
I	Central	Crucilândia



<b>I</b>	Central	<b>Curvelo</b>
<b>I</b>	Central	<b>Datas</b>
<b>I</b>	Central	<b>Desterro de Entre-Rios</b>
<b>I</b>	Central	<b>Desterro do Melo</b>
<b>I</b>	Central	<b>Diamantina</b>
<b>I</b>	<b>Central</b>	<b>Dionísio</b>

---

<b>Código da Região</b>	<b>Nome da Região de Planejamento</b>	<b>Município</b>
I	Central	<b>Dom Joaquim</b>
I	Central	<b>Dores de Campos</b>
I	Central	<b>Entre-Rios de Minas</b>
I	Central	<b>Esmeraldas</b>
I	Central	<b>Felício dos Santos</b>
I	Central	<b>Felixlândia</b>
I	Central	<b>Ferros</b>
I	Central	<b>Florestal</b>
I	Central	<b>Fortuna de Minas</b>
I	Central	<b>Funilândia</b>
I	Central	<b>Gouveia</b>
I	Central	<b>Ibertioga</b>
I	Central	<b>Ibirité</b>
I	Central	<b>Igarapé</b>
I	Central	<b>Inhaúma</b>
I	Central	<b>Inimutaba</b>
I	Central	<b>Itabira</b>
I	Central	<b>Itabirito</b>
I	Central	<b>Itaguara</b>
I	Central	<b>Itambé do Mato Dentro</b>
I	Central	<b>Itatiaiuçu</b>
I	Central	<b>Itaverava</b>
I	Central	<b>Jaboticatubas</b>
I	Central	<b>Jeceaba</b>
I	Central	<b>Jequitibá</b>
I	Central	<b>João Monlevade</b>
I	Central	<b>Joaquim Felício</b>
I	Central	<b>Juatuba</b>
I	Central	<b>Lagoa Dourada</b>
I	Central	<b>Lagoa Santa</b>
I	Central	<b>Madre de Deus de Minas</b>
I	Central	<b>Maravilhas</b>
I	Central	<b>Mariana</b>
I	Central	<b>Mário Campos</b>
I	Central	<b>Mateus Leme</b>
I	Central	<b>Matozinhos</b>
I	Central	<b>Moeda</b>
I	Central	<b>Monjolos</b>
I	Central	<b>Morada Nova de Minas</b>
I	Central	<b>Morro da Garça</b>
I	Central	<b>Morro do Pilar</b>
I	Central	<b>Nazareno</b>
I	Central	<b>Nova Era</b>
I	Central	<b>Nova Lima</b>
I	Central	<b>Nova União</b>
I	Central	<b>Onça de Pitangui</b>
I	Central	<b>Ouro Branco</b>
I	Central	<b>Ouro Preto</b>
I	Central	<b>Paineiras</b>
I	<b>Central</b>	<b>Papagaios</b>

<b>Código da Região</b>	<b>Nome da Região de Planejamento</b>	<b>Município</b>
I	Central	<b>Pará de Minas</b>
I	Central	<b>Paraopeba</b>
I	Central	<b>Passabém</b>
I	Central	<b>Pedro Leopoldo</b>
I	Central	<b>Pequi</b>
I	Central	<b>Piedade do Rio Grande</b>
I	Central	<b>Piedade dos Gerais</b>
I	Central	<b>Pitangui</b>
I	Central	<b>Pompéu</b>
I	Central	<b>Prados</b>
I	Central	<b>Presidente Juscelino</b>
I	Central	<b>Presidente Kubitschek</b>
I	Central	<b>Prudente de Moraes</b>
I	Central	<b>Queluzito</b>
I	Central	<b>Raposos</b>
I	Central	<b>Resende Costa</b>
I	Central	<b>Ressaquinha</b>
I	Central	<b>Ribeirão das Neves</b>
I	Central	<b>Rio Acima</b>
I	Central	<b>Rio Manso</b>
I	Central	<b>Rio Piracicaba</b>
I	Central	<b>Rio Vermelho</b>
I	Central	<b>Ritópolis</b>
I	Central	<b>Sabará</b>
I	Central	<b>Santa Bárbara</b>
I	Central	<b>Santa Bárbara do Tugúrio</b>
I	Central	<b>Santa Cruz de Minas</b>
I	Central	<b>Santa Luzia</b>
I	Central	<b>Santa Maria de Itabira</b>
I	Central	<b>Santana de Pirapama</b>
I	Central	<b>Santana do Garambéu</b>
I	Central	<b>Santana do Riacho</b>
I	Central	<b>Santana dos Montes</b>
I	Central	<b>Santo Antônio do Itambé</b>
I	Central	<b>Santo Antônio do Rio Abaixo</b>
I	Central	<b>Santo Hipólito</b>
I	Central	<b>São Brás do Suaçuí</b>
I	Central	<b>São Domingos do Prata</b>
I	Central	<b>São Gonçalo do Rio Abaixo</b>
I	Central	<b>São Gonçalo do Rio Preto</b>
I	Central	<b>São João del-Rei</b>
I	Central	<b>São Joaquim de Bicas</b>
I	Central	<b>São José da Lapa</b>
I	Central	<b>São José da Varginha</b>
I	Central	<b>São José do Goiabal</b>
I	Central	<b>São Sebastião do Rio Preto</b>
I	Central	<b>São Tiago</b>
I	Central	<b>Sarzedo</b>
I	Central	<b>Senador Modestino Gonçalves</b>
I	<b>Central</b>	<b>Senhora dos Remédios</b>

<b>Código da Região</b>	<b>Nome da Região de Planejamento</b>	<b>Município</b>
I	Central	Serra Azul de Minas
I	Central	Serro
I	Central	Sete Lagoas
I	Central	Taquaraçu de Minas
I	Central	Tiradentes
I	Central	Três Marias
I	Central	Vespasiano
II	Mata	Abre-Campo
II	Mata	Acaiaca
II	Mata	Além Paraíba
II	Mata	Alto Caparaó
II	Mata	Alto Jequitibá
II	Mata	Alto Rio Doce
II	Mata	Amparo da Serra
II	Mata	Antônio Prado de Minas
II	Mata	Aracitaba
II	Mata	Araponga
II	Mata	Argirita
II	Mata	Astolfo Dutra
II	Mata	Barão do Monte Alto
II	Mata	Barra Longa
II	Mata	Belmiro Braga
II	Mata	Bias Fortes
II	Mata	Bicas
II	Mata	Brás Pires
II	Mata	Caiana
II	Mata	Cajuri
II	Mata	Canaã
II	Mata	Caparaó
II	Mata	Caputira
II	Mata	Carangola
II	Mata	Cataguases
II	Mata	Chácara
II	Mata	Chalé
II	Mata	Chiador
II	Mata	Cipotânea
II	Mata	Coimbra
II	Mata	Coronel Pacheco
II	Mata	Descoberto
II	Mata	Diogo de Vasconcelos
II	Mata	Divinésia
II	Mata	Divino
II	Mata	Dom Silvério
II	Mata	Dona Eusébia
II	Mata	Dores do Turvo
II	Mata	Durandé
II	Mata	Ervália
II	Mata	Espera Feliz
II	Mata	Estrela-d'Alva
II	Mata	Eugenópolis

<b>Código da Região</b>	<b>Nome da Região de Planejamento</b>	<b>Município</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Ewbank da Câmara</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Faria Lemos</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Fervedouro</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Goianá</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Guaraciaba</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Guarani</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Guarará</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Guidoval</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Guiricema</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Itamarati de Minas</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Jequeri</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Juiz de Fora</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Lajinha</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Lamim</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Laranjal</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Leopoldina</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Lima Duarte</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Luisburgo</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Manhuaçu</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Manhumirim</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Mar de Espanha</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Maripá de Minas</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Martins Soares</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Matias Barbosa</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Matipó</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Mercês</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Miradouro</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Miraí</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Muriaé</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Olaria</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Oliveira Fortes</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Oratórios</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Orizânia</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Paiva</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Palma</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Patrocínio do Muriaé</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Paula Cândido</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Pedra Bonita</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Pedra do Anta</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Pedra Dourada</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Pedro Teixeira</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Pequeri</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Piau</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Piedade de Ponte Nova</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Piranga</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Pirapetinga</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Piraúba</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Ponte Nova</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Porto Firme</b>
<b>II</b>	<b>Mata</b>	<b>Presidente Bernardes</b>

<b>Código da Região</b>	<b>Nome da Região de Planejamento</b>	<b>Município</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Raul Soares</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Recreio</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Reduto</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Rio Casca</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Rio Doce</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Rio Espera</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Rio Novo</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Rio Pomba</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Rio Preto</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Rochedo de Minas</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Rodeiro</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Rosário da Limeira</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Santa Bárbara do Monte Verde</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Santa Cruz do Escalvado</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Santa Margarida</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Santa Rita do Ibitipoca</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Santa Rita do Jacutinga</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Santana de Cataguases</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Santana do Deserto</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Santana do Manhuaçu</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Santo Antônio do Aventureiro</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Santo Antônio do Grama</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Santos Dumont</b>
<b>II</b>	Mata	<b>São Francisco do Glória</b>
<b>II</b>	Mata	<b>São Geraldo</b>
<b>II</b>	Mata	<b>São João do Manhuaçu</b>
<b>II</b>	Mata	<b>São João Nepomuceno</b>
<b>II</b>	Mata	<b>São José do Mantimento</b>
<b>II</b>	Mata	<b>São Miguel do Anta</b>
<b>II</b>	Mata	<b>São Pedro dos Ferros</b>
<b>II</b>	Mata	<b>São Sebastião da Vargem Alegre</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Sem-Peixe</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Senador Cortes</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Senador Firmino</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Senhora de Oliveira</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Sericita</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Silveirânia</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Simão Pereira</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Simonésia</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Tabuleiro</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Teixeiras</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Tocantins</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Tombos</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Ubá</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Urucânia</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Vermelho Novo</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Viçosa</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Vieiras</b>
<b>II</b>	Mata	<b>Visconde do Rio Branco</b>
<b>II</b>	<b>Mata</b>	<b>Volta Grande</b>

<b>Código da Região</b>	<b>Nome da Região de Planejamento</b>	<b>Município</b>
III	Sul de Minas	<b>Aiuruoca</b>
III	Sul de Minas	<b>Alagoa</b>
III	Sul de Minas	<b>Albertina</b>
III	Sul de Minas	<b>Alfenas</b>
III	Sul de Minas	<b>Alpinópolis</b>
III	Sul de Minas	<b>Alterosa</b>
III	Sul de Minas	<b>Andradas</b>
III	Sul de Minas	<b>Andrelândia</b>
III	Sul de Minas	<b>Arantina</b>
III	Sul de Minas	<b>Arceburgo</b>
III	Sul de Minas	<b>Areado</b>
III	Sul de Minas	<b>Baependi</b>
III	Sul de Minas	<b>Bandeira do Sul</b>
III	Sul de Minas	<b>Boa Esperança</b>
III	Sul de Minas	<b>Bocaina de Minas</b>
III	Sul de Minas	<b>Bom Jardim de Minas</b>
III	Sul de Minas	<b>Bom Jesus da Penha</b>
III	Sul de Minas	<b>Bom Repouso</b>
III	Sul de Minas	<b>Borda da Mata</b>
III	Sul de Minas	<b>Botelhos</b>
III	Sul de Minas	<b>Brasópolis</b>
III	Sul de Minas	<b>Bueno Brandão</b>
III	Sul de Minas	<b>Cabo Verde</b>
III	Sul de Minas	<b>Cachoeira de Minas</b>
III	Sul de Minas	<b>Caldas</b>
III	Sul de Minas	<b>Camanducaia</b>
III	Sul de Minas	<b>Cambuí</b>
III	Sul de Minas	<b>Cambuquira</b>
III	Sul de Minas	<b>Campanha</b>
III	Sul de Minas	<b>Campestre</b>
III	Sul de Minas	<b>Campo do Meio</b>
III	Sul de Minas	<b>Campos Gerais</b>
III	Sul de Minas	<b>Capetinga</b>
III	Sul de Minas	<b>Capitólio</b>
III	Sul de Minas	<b>Careaçu</b>
III	Sul de Minas	<b>Carmo da Cachoeira</b>
III	Sul de Minas	<b>Carmo de Minas</b>
III	Sul de Minas	<b>Carmo do Rio Claro</b>
III	Sul de Minas	<b>Carrancas</b>
III	Sul de Minas	<b>Carvalhópolis</b>
III	Sul de Minas	<b>Carvalhos</b>
III	Sul de Minas	<b>Cássia</b>
III	Sul de Minas	<b>Caxambu</b>
III	Sul de Minas	<b>Claraval</b>
III	Sul de Minas	<b>Conceição da Aparecida</b>
III	Sul de Minas	<b>Conceição das Pedras</b>
III	Sul de Minas	<b>Conceição do Rio Verde</b>
III	Sul de Minas	<b>Conceição dos Ouros</b>
III	Sul de Minas	<b>Congonhal</b>
III	<b>Sul de Minas</b>	<b>Consolação</b>

<b>Código da Região</b>	<b>Nome da Região de Planejamento</b>	<b>Município</b>
III	Sul de Minas	<b>Coqueiral</b>
III	Sul de Minas	<b>Cordislândia</b>
III	Sul de Minas	<b>Córrego do Bom Jesus</b>
III	Sul de Minas	<b>Cristina</b>
III	Sul de Minas	<b>Cruzília</b>
III	Sul de Minas	<b>Delfim Moreira</b>
III	Sul de Minas	<b>Delfinópolis</b>
III	Sul de Minas	<b>Divisa Nova</b>
III	Sul de Minas	<b>Dom Viçoso</b>
III	Sul de Minas	<b>Elói Mendes</b>
III	Sul de Minas	<b>Espírito Santo do Dourado</b>
III	Sul de Minas	<b>Estiva</b>
III	Sul de Minas	<b>Extrema</b>
III	Sul de Minas	<b>Fama</b>
III	Sul de Minas	<b>Fortaleza de Minas</b>
III	Sul de Minas	<b>Gonçalves</b>
III	Sul de Minas	<b>Guapé</b>
III	Sul de Minas	<b>Guaranésia</b>
III	Sul de Minas	<b>Guaxupé</b>
III	Sul de Minas	<b>Heliódora</b>
III	Sul de Minas	<b>Ibiraci</b>
III	Sul de Minas	<b>Ibitiúra de Minas</b>
III	Sul de Minas	<b>Ijaci</b>
III	Sul de Minas	<b>Ilicínea</b>
III	Sul de Minas	<b>Inconfidentes</b>
III	Sul de Minas	<b>Ingaí</b>
III	Sul de Minas	<b>Ipuiúna</b>
III	Sul de Minas	<b>Itajubá</b>
III	Sul de Minas	<b>Itamoji</b>
III	Sul de Minas	<b>Itamonte</b>
III	Sul de Minas	<b>Itanhandu</b>
III	Sul de Minas	<b>Itapeva</b>
III	Sul de Minas	<b>Itaú de Minas</b>
III	Sul de Minas	<b>Itumirim</b>
III	Sul de Minas	<b>Itutinga</b>
III	Sul de Minas	<b>Jacuí</b>
III	Sul de Minas	<b>Jacutinga</b>
III	Sul de Minas	<b>Jesuânia</b>
III	Sul de Minas	<b>Juruáia</b>
III	Sul de Minas	<b>Lambari</b>
III	Sul de Minas	<b>Lavras</b>
III	Sul de Minas	<b>Liberdade</b>
III	Sul de Minas	<b>Luminárias</b>
III	Sul de Minas	<b>Machado</b>
III	Sul de Minas	<b>Maria da Fé</b>
III	Sul de Minas	<b>Marmelópolis</b>
III	Sul de Minas	<b>Minduri</b>
III	Sul de Minas	<b>Monsenhor Paulo</b>
III	Sul de Minas	<b>Monte Belo</b>
III	<b>Sul de Minas</b>	<b>Monte Santo de Minas</b>



<b>Código da Região</b>	<b>Nome da Região de Planejamento</b>	<b>Município</b>
III	Sul de Minas	<b>Monte Sião</b>
III	Sul de Minas	<b>Munhoz</b>
III	Sul de Minas	<b>Muzambinho</b>
III	Sul de Minas	<b>Natércia</b>
III	Sul de Minas	<b>Nepomuceno</b>
III	Sul de Minas	<b>Nova Resende</b>
III	Sul de Minas	<b>Olímpio Noronha</b>
III	Sul de Minas	<b>Ouro Fino</b>
III	Sul de Minas	<b>Paraguaçu</b>
III	Sul de Minas	<b>Paraisópolis</b>
III	Sul de Minas	<b>Passa-Quatro</b>
III	Sul de Minas	<b>Passa-Vinte</b>
III	Sul de Minas	<b>Passos</b>
III	Sul de Minas	<b>Pedralva</b>
III	Sul de Minas	<b>Piranguçu</b>
III	Sul de Minas	<b>Piranguinho</b>
III	Sul de Minas	<b>Poço Fundo</b>
III	Sul de Minas	<b>Poços de Caldas</b>
III	Sul de Minas	<b>Pouso Alegre</b>
III	Sul de Minas	<b>Pouso Alto</b>
III	Sul de Minas	<b>Pratápolis</b>
III	Sul de Minas	<b>Ribeirão Vermelho</b>
III	Sul de Minas	<b>Santa Rita de Caldas</b>
III	Sul de Minas	<b>Santa Rita do Sapucaí</b>
III	Sul de Minas	<b>Santana da Vargem</b>
III	Sul de Minas	<b>São Bento Abade</b>
III	Sul de Minas	<b>São Gonçalo do Sapucaí</b>
III	Sul de Minas	<b>São João Batista do Glória</b>
III	Sul de Minas	<b>São João da Mata</b>
III	Sul de Minas	<b>São José da Barra</b>
III	Sul de Minas	<b>São José do Alegre</b>
III	Sul de Minas	<b>São Lourenço</b>
III	Sul de Minas	<b>São Pedro da União</b>
III	Sul de Minas	<b>São Sebastião da Bela Vista</b>
III	Sul de Minas	<b>São Sebastião do Paraíso</b>
III	Sul de Minas	<b>São Sebastião do Rio Verde</b>
III	Sul de Minas	<b>São Tomás de Aquino</b>
III	Sul de Minas	<b>São Tomé das Letras</b>
III	Sul de Minas	<b>São Vicente de Minas</b>
III	Sul de Minas	<b>Sapucaí-Mirim</b>
III	Sul de Minas	<b>Senador Amaral</b>
III	Sul de Minas	<b>Senador José Bento</b>
III	Sul de Minas	<b>Seritinga</b>
III	Sul de Minas	<b>Serrania</b>
III	Sul de Minas	<b>Serranos</b>
III	Sul de Minas	<b>Silvianópolis</b>
III	Sul de Minas	<b>Soledade de Minas</b>
III	Sul de Minas	<b>Tocos do Moji</b>
III	Sul de Minas	<b>Toledo</b>
III	<b>Sul de Minas</b>	<b>Três Corações</b>

<b>Código da Região</b>	<b>Nome da Região de Planejamento</b>	<b>Município</b>
III	Sul de Minas	Três Pontas
III	Sul de Minas	Turvolândia
III	Sul de Minas	Varginha
III	Sul de Minas	Venceslau Brás
III	Sul de Minas	Virgínia
IV	Triângulo	Água Comprida
IV	Triângulo	Araguari
IV	Triângulo	Araporã
IV	Triângulo	Cachoeira Dourada
IV	Triângulo	Campina Verde
IV	Triângulo	Campo Florido
IV	Triângulo	Canápolis
IV	Triângulo	Capinópolis
IV	Triângulo	Carneirinho
IV	Triângulo	Cascalho Rico
IV	Triângulo	Centralina
IV	Triângulo	Comendador Gomes
IV	Triângulo	Conceição das Alagoas
IV	Triângulo	Conquista
IV	Triângulo	Delta
IV	Triângulo	Fronteira
IV	Triângulo	Frutal
IV	Triângulo	Gurinhata
IV	Triângulo	Indianópolis
IV	Triângulo	Ipiacaçu
IV	Triângulo	Itapajipe
IV	Triângulo	Ituiutaba
IV	Triângulo	Iturama
IV	Triângulo	Limeira do Oeste
IV	Triângulo	Monte Alegre de Minas
IV	Triângulo	Pirajuba
IV	Triângulo	Planura
IV	Triângulo	Prata
IV	Triângulo	Santa Vitória
IV	Triângulo	São Francisco de Sales
IV	Triângulo	Tupaciguara
IV	Triângulo	Uberaba
IV	Triângulo	Uberlândia
IV	Triângulo	União de Minas
IV	Triângulo	Veríssimo
V	Alto Paranaíba	Abadia dos Dourados
V	Alto Paranaíba	Arapuá
V	Alto Paranaíba	Araxá
V	Alto Paranaíba	Campos Altos
V	Alto Paranaíba	Carmo do Paranaíba
V	Alto Paranaíba	Coromandel
V	Alto Paranaíba	Cruzeiro da Fortaleza
V	Alto Paranaíba	Douradoquara
V	Alto Paranaíba	Estrela do Sul
V	Alto Paranaíba	Grupiara

<b>Código da Região</b>	<b>Nome da Região de Planejamento</b>	<b>Município</b>
V	Alto Paranaíba	<b>Guimarânia</b>
V	Alto Paranaíba	<b>Ibiá</b>
V	Alto Paranaíba	<b>Iraí de Minas</b>
V	Alto Paranaíba	<b>Lagoa Formosa</b>
V	Alto Paranaíba	<b>Matutina</b>
V	Alto Paranaíba	<b>Monte Carmelo</b>
V	Alto Paranaíba	<b>Nova Ponte</b>
V	Alto Paranaíba	<b>Patos de Minas</b>
V	Alto Paranaíba	<b>Patrocínio</b>
V	Alto Paranaíba	<b>Pedrinópolis</b>
V	Alto Paranaíba	<b>Perdizes</b>
V	Alto Paranaíba	<b>Pratinha</b>
V	Alto Paranaíba	<b>Rio Paranaíba</b>
V	Alto Paranaíba	<b>Romaria</b>
V	Alto Paranaíba	<b>Sacramento</b>
V	Alto Paranaíba	<b>Santa Juliana</b>
V	Alto Paranaíba	<b>Santa Rosa da Serra</b>
V	Alto Paranaíba	<b>São Gotardo</b>
V	Alto Paranaíba	<b>Serra do Salitre</b>
V	Alto Paranaíba	<b>Tapira</b>
V	Alto Paranaíba	<b>Tiros</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Aguanil</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Araújos</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Arcos</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Bambuí</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Bom Despacho</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Bom Sucesso</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Camacho</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Campo Belo</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Cana Verde</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Candeias</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Carmo da Mata</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Carmo do Cajuru</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Carmópolis de Minas</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Cláudio</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Conceição do Pará</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Córrego Danta</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Córrego Fundo</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Cristais</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Divinópolis</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Dores do Indaiá</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Doresópolis</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Estrela do Indaiá</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Formiga</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Ibituruna</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Igaratinga</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Iguatama</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Itapeçerica</b>
VI	Centro-Oeste	<b>Itaúna</b>
VI	<b>Centro-Oeste</b>	<b>Japaraíba</b>

<b>Código da Região</b>	<b>Nome da Região de Planejamento</b>	<b>Município</b>
VI	Centro-Oeste	Lagoa da Prata
VI	Centro-Oeste	Leandro Ferreira
VI	Centro-Oeste	Luz
VI	Centro-Oeste	Martinho Campos
VI	Centro-Oeste	Medeiros
VI	Centro-Oeste	Moema
VI	Centro-Oeste	Nova Serrana
VI	Centro-Oeste	Oliveira
VI	Centro-Oeste	Pains
VI	Centro-Oeste	Passa-Tempo
VI	Centro-Oeste	Pedra do Indaiá
VI	Centro-Oeste	Perdigão
VI	Centro-Oeste	Perdões
VI	Centro-Oeste	Pimenta
VI	Centro-Oeste	Piracema
VI	Centro-Oeste	Pium-í
VI	Centro-Oeste	Quartel Geral
VI	Centro-Oeste	Santana do Jacaré
VI	Centro-Oeste	Santo Antônio do Amparo
VI	Centro-Oeste	Santo Antônio do Monte
VI	Centro-Oeste	São Francisco de Paula
VI	Centro-Oeste	São Gonçalo do Pará
VI	Centro-Oeste	São Roque de Minas
VI	Centro-Oeste	São Sebastião do Oeste
VI	Centro-Oeste	Serra da Saudade
VI	Centro-Oeste	Tapiraí
VI	Centro-Oeste	Vargem Bonita
VII	Noroeste	Arinos
VII	Noroeste	Bonfinópolis de Minas
VII	Noroeste	Buritis
VII	Noroeste	Cabeceira Grande
VII	Noroeste	Dom Bosco
VII	Noroeste	Formoso
VII	Noroeste	Guarda-Mor
VII	Noroeste	João Pinheiro
VII	Noroeste	Lagamar
VII	Noroeste	Lagoa Grande
VII	Noroeste	Natalândia
VII	Noroeste	Paracatu
VII	Noroeste	Presidente Olegário
VII	Noroeste	São Gonçalo do Abaeté
VII	Noroeste	Unai
VII	Noroeste	Uruana de Minas
VII	Noroeste	Varjão de Minas
VII	Noroeste	Vazante
VIII	Norte	Águas Vermelhas
VIII	Norte	Berizal
VIII	Norte	Bocaiúva
VIII	Norte	Bonito de Minas
VIII	Norte	Botumirim

<b>Código da Região</b>	<b>Nome da Região de Planejamento</b>	<b>Município</b>
VIII	Norte	<b>Brasilândia de Minas</b>
VIII	Norte	<b>Brasília de Minas</b>
VIII	Norte	<b>Buritzeiro</b>
VIII	Norte	<b>Campo Azul</b>
VIII	Norte	<b>Capitão Enéias</b>
VIII	Norte	<b>Catuti</b>
VIII	Norte	<b>Chapada Gaúcha</b>
VIII	Norte	<b>Claro dos Poções</b>
VIII	Norte	<b>Cônego Marinho</b>
VIII	Norte	<b>Coração de Jesus</b>
VIII	Norte	<b>Cristália</b>
VIII	Norte	<b>Curral de Dentro</b>
VIII	Norte	<b>Divisa Alegre</b>
VIII	Norte	<b>Engenheiro Navarro</b>
VIII	Norte	<b>Espinosa</b>
VIII	Norte	<b>Francisco Dumont</b>
VIII	Norte	<b>Francisco Sá</b>
VIII	Norte	<b>Fruta de Leite</b>
VIII	Norte	<b>Gameleiras</b>
VIII	Norte	<b>Glaucilândia</b>
VIII	Norte	<b>Grão-Mogol</b>
VIII	Norte	<b>Guaraciama</b>
VIII	Norte	<b>Ibiaí</b>
VIII	Norte	<b>Ibiracatu</b>
VIII	Norte	<b>Icarai de Minas</b>
VIII	Norte	<b>Indaiabira</b>
VIII	Norte	<b>Itacambira</b>
VIII	Norte	<b>Itacarambi</b>
VIII	Norte	<b>Jaíba</b>
VIII	Norte	<b>Janaúba</b>
VIII	Norte	<b>Januária</b>
VIII	Norte	<b>Japonvar</b>
VIII	Norte	<b>Jequitai</b>
VIII	Norte	<b>Josenópolis</b>
VIII	Norte	<b>Juramento</b>
VIII	Norte	<b>Juvenília</b>
VIII	Norte	<b>Lagoa dos Patos</b>
VIII	Norte	<b>Lassance</b>
VIII	Norte	<b>Lontra</b>
VIII	Norte	<b>Luislândia</b>
VIII	Norte	<b>Mamonas</b>
VIII	Norte	<b>Manga</b>
VIII	Norte	<b>Matias Cardoso</b>
VIII	Norte	<b>Mato Verde</b>
VIII	Norte	<b>Mirabela</b>
VIII	Norte	<b>Miravânia</b>
VIII	Norte	<b>Montalvânia</b>
VIII	Norte	<b>Monte Azul</b>
VIII	Norte	<b>Montes Claros</b>
VIII	<b>Norte</b>	<b>Montezuma</b>

<b>Código da Região</b>	<b>Nome da Região de Planejamento</b>	<b>Município</b>
VIII	Norte	<b>Ninheira</b>
VIII	Norte	<b>Nova Porteirinha</b>
VIII	Norte	<b>Novorizonte</b>
VIII	Norte	<b>Olhos-d'Água</b>
VIII	Norte	<b>Padre Carvalho</b>
VIII	Norte	<b>Pai Pedro</b>
VIII	Norte	<b>Patis</b>
VIII	Norte	<b>Pedras de Maria da Cruz</b>
VIII	Norte	<b>Pintópolis</b>
VIII	Norte	<b>Pirapora</b>
VIII	Norte	<b>Ponto Chique</b>
VIII	Norte	<b>Porteirinha</b>
VIII	Norte	<b>Riachinho</b>
VIII	Norte	<b>Riacho dos Machados</b>
VIII	Norte	<b>Rio Pardo de Minas</b>
VIII	Norte	<b>Rubelita</b>
VIII	Norte	<b>Salinas</b>
VIII	Norte	<b>Santa Cruz de Salinas</b>
VIII	Norte	<b>Santa Fé de Minas</b>
VIII	Norte	<b>Santo Antônio do Retiro</b>
VIII	Norte	<b>São Francisco</b>
VIII	Norte	<b>São João da Lagoa</b>
VIII	Norte	<b>São João da Ponte</b>
VIII	Norte	<b>São João das Missões</b>
VIII	Norte	<b>São João do Pacuí</b>
VIII	Norte	<b>São João do Paraíso</b>
VIII	Norte	<b>São Romão</b>
VIII	Norte	<b>Serranópolis de Minas</b>
VIII	Norte	<b>Taiobeiras</b>
VIII	Norte	<b>Ubaí</b>
VIII	Norte	<b>Urucuia</b>
VIII	Norte	<b>Vargem Grande do Rio Pardo</b>
VIII	Norte	<b>Várzea da Palma</b>
VIII	Norte	<b>Varzelândia</b>
VIII	Norte	<b>Verdelândia</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Águas Formosas</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Almenara</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Angelândia</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Araçuaí</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Aricanduva</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Ataléia</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Bandeira</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Berilo</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Bertópolis</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Cachoeira de Pajeú</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Capelinha</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Caraí</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Carbonita</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Carlos Chagas</b>
IX	<b>Jequitinhonha-Mucuri</b>	<b>Catuji</b>

<b>Código da Região</b>	<b>Nome da Região de Planejamento</b>	<b>Município</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Chapada do Norte</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Comercinho</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Coronel Murta</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Crisólita</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Divisópolis</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Felisburgo</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Francisco Badaró</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Franciscópolis</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Frei Gaspar</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Fronteira dos Vales</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Itaipé</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Itamarandiba</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Itaobim</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Itinga</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Jacinto</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Jenipapo de Minas</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Jequitinhonha</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Joáima</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Jordânia</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>José Gonçalves de Minas</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Ladainha</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Leme do Prado</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Malacacheta</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Mata Verde</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Maxacalis</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Medina</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Minas Novas</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Monte Formoso</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Nanuque</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Novo Cruzeiro</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Novo Oriente de Minas</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Ouro Verde de Minas</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Padre Paraíso</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Palmópolis</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Pavão</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Pedra Azul</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Ponto dos Volantes</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Poté</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Rio do Prado</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Rubim</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Salto da Divisa</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Santa Helena de Minas</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Santa Maria do Salto</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Santo Antônio do Jacinto</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Serra dos Aimorés</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Setubinha</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Teófilo Otôni</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Turmalina</b>
IX	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Umburatiba</b>
IX	<b>Jequitinhonha-Mucuri</b>	<b>Veredinha</b>

<b>Código da Região</b>	<b>Nome da Região de Planejamento</b>	<b>Município</b>
<b>IX</b>	Jequitinhonha-Mucuri	<b>Virgem da Lapa</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Açucena</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Água Boa</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Aimorés</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Alpercata</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Alvarenga</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Antônio Dias</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Belo Oriente</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Bom Jesus do Galho</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Braúnas</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Bugre</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Campanário</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Cantagalo</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Capitão Andrade</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Caratinga</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Carmésia</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Central de Minas</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Coluna</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Conceição de Ipanema</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Conselheiro Pena</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Coroaci</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Coronel Fabriciano</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Córrego Novo</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Cuparaque</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Divino das Laranjeiras</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Divinolândia de Minas</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Dom Cavati</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Dores de Guanhães</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Engenheiro Caldas</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Entre-Folhas</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Fernandes Tourinho</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Frei Inocência</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Frei Lagonegro</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Galiléia</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Goiabeira</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Gonzaga</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Governador Valadares</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Guanhães</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Iapu</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Imbé de Minas</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Inhapim</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Ipaba</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Ipanema</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Ipatinga</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Itabirinha de Mantena</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Itambacuri</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Itanhomi</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Itueta</b>
<b>X</b>	Rio Doce	<b>Jaguaraçu</b>
<b>X</b>	<b>Rio Doce</b>	<b>Jampruca</b>



<b>Código da Região</b>	<b>Nome da Região de Planejamento</b>	<b>Município</b>
X	Rio Doce	<b>Joanésia</b>
X	Rio Doce	<b>José Raydan</b>
X	Rio Doce	<b>Mantena</b>
X	Rio Doce	<b>Marilac</b>
X	Rio Doce	<b>Marliéria</b>
X	Rio Doce	<b>Materlândia</b>
X	Rio Doce	<b>Matias Lobato</b>
X	Rio Doce	<b>Mendes Pimentel</b>
X	Rio Doce	<b>Mesquita</b>
X	Rio Doce	<b>Mutum</b>
X	Rio Doce	<b>Nacip Raydan</b>
X	Rio Doce	<b>Naque</b>
X	Rio Doce	<b>Nova Belém</b>
X	Rio Doce	<b>Nova Módica</b>
X	Rio Doce	<b>Paulistas</b>
X	Rio Doce	<b>Peçanha</b>
X	Rio Doce	<b>Periquito</b>
X	Rio Doce	<b>Pescador</b>
X	Rio Doce	<b>Piedade de Caratinga</b>
X	Rio Doce	<b>Pingo-d'Água</b>
X	Rio Doce	<b>Pocrane</b>
X	Rio Doce	<b>Resplendor</b>
X	Rio Doce	<b>Sabinópolis</b>
X	Rio Doce	<b>Santa Bárbara do Leste</b>
X	Rio Doce	<b>Santa Efigênia de Minas</b>
X	Rio Doce	<b>Santa Maria do Suaçuí</b>
X	Rio Doce	<b>Santa Rita de Minas</b>
X	Rio Doce	<b>Santa Rita do Itueto</b>
X	Rio Doce	<b>Santana do Paraíso</b>
X	Rio Doce	<b>São Domingos das Dores</b>
X	Rio Doce	<b>São Félix de Minas</b>
X	Rio Doce	<b>São Geraldo da Piedade</b>
X	Rio Doce	<b>São Geraldo do Baixio</b>
X	Rio Doce	<b>São João do Manteninha</b>
X	Rio Doce	<b>São João do Oriente</b>
X	Rio Doce	<b>São João Evangelista</b>
X	Rio Doce	<b>São José da Safira</b>
X	Rio Doce	<b>São José do Divino</b>
X	Rio Doce	<b>São José do Jacuri</b>
X	Rio Doce	<b>São Pedro do Suaçuí</b>
X	Rio Doce	<b>São Sebastião do Anta</b>
X	Rio Doce	<b>São Sebastião do Maranhão</b>
X	Rio Doce	<b>Sardoá</b>
X	Rio Doce	<b>Senhora do Porto</b>
X	Rio Doce	<b>Sobralia</b>
X	Rio Doce	<b>Taparuba</b>
X	Rio Doce	<b>Tarumirim</b>
X	Rio Doce	<b>Timóteo</b>
X	Rio Doce	<b>Tumiritinga</b>
X	<b>Rio Doce</b>	<b>Ubaporanga</b>

<b>Código da Região</b>	<b>Nome da Região de Planejamento</b>	<b>Município</b>
X	Rio Doce	Vargem Alegre
X	Rio Doce	Virginópolis
X	<b>Rio Doce</b>	<b>Virgolândia</b>

Fonte: Governo do Estado de Minas Gerais (*online*). Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) - Macro Regiões de Planejamento Estadual. Disponível em: <<https://www.mg.gov.br/pagina/geografia>>. Acesso em: jun. 2024.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A - CRITÉRIOS DE PARTILHA DA COTA-PARTE DO ICMS DOS ESTADOS BRASILEIROS

UF	LEI	CRITÉRIOS
<b>Acre</b>	Lei n.º 3.532/2019	1) VAF (70%); 2) Preservação Ambiental (2,5%); 3) Inversamente proporcional ao valor adicionado <i>per capita</i> de cada município (8,5%); 4) Qualidade da Educação (19%).
<b>Alagoas</b>	Lei n.º 8.744/2022	1) VAF (75%), 2) População do município e a população total do estado; 3) Área de cada município e a área total do Estado (5%); 4) Iguitalitariamente (10%); 5) Qualidade Educacional (5%); 6) ICMS Verde (3%).
<b>Amapá</b>	Lei Complementar n.º 0120/2019	1) VAF (75%), 2) Desenvolvimento Escolar (18%); 3) Saúde (2%); 4) Populacional (2%); d) Critério meio ambiente (2%); 5) Área cultivada (1%).
<b>Amazonas</b>	Lei n.º 2.749/2002	1) VAF (75%), 2) Equitativamente entre municípios (14%); 2) População do município e a população do estado (0,7%); 3) Área do município e a total do estado (0,3%); 4) Aprendizagem e de aumento da equidade (10%).
<b>Bahia</b>	Lei Complementar n.º 13/997	1) VAF (75%), 2) População (10%), 2) Área (7,5%) e 3) “Parte Iguitária” (7,5%).
<b>Ceará</b>	Lei n.º 12.612/1996	1) VAF (75%), 2) Qualidade Educacional (18%), 3) Qualidade da Saúde (5%), 4) Qualidade do Meio Ambiente (2%).
<b>Espírito Santo</b>	Lei n.º 11.227/2020	1) VAF (75%), 2) Qualidade educacional (12,5%), 3) Serviços de saúde (3,0%), 4) Propriedades rurais (3,5%), 5) Comercialização de produtos agrícolas, agropecuários e hortigranjeiros (6,0%).
<b>Goiás</b>	Resolução n.º 16/2000	1) VAF (90%) e 2) Quotas iguais entre todos os municípios (10%).
<b>Maranhão</b>	Projeto de Lei 340/2022	1) VAF (65%), 2) Desenvolvimento da Educação (20%), 3) Qualidade da saúde (10%), 4) Quotas iguais para todos os municípios (3%) e 5) População do município em relação a do estado (2%).
<b>Mato Grosso</b>	Lei complementar n.º 73/2000	1) VAF (65,0%); 2) Receita própria (2,0%); 3) População (4,0%); 4) IDH (11,0%); 5) Unidade de conservação/terra indígena (4,0%); 6) Resultados da educação (10,0%); 7) Resultados de saúde (4,0).
<b>Mato Grosso do Sul</b>	Lei Complementar n.º 57/1991	1) VAF (75%); 2) Iguitário entre todos os municípios (7%); 3) Área (5%); 4) Eleitores (5%); 5) Receita própria de cada município (3%); 6) Terras indígenas homologadas, unidade de conservação da natureza (5%).
<b>Minas Gerais</b>	Lei n.º 24.431/2023	1) VAF (75%); 2) Área geográfica (1%); 3) População dos cinquenta Municípios mais populosos (2%); 4) Educação (2%); 5) Produção de alimentos (1%); 6) Patrimônio cultural (1%); 7) Meio ambiente (1,1%); 8) Cota mínima (1,5%); 9) Municípios mineradores (0,01%); 10) Recursos hídricos (0,25%); 11) Municípios sede de estabelecimentos penitenciários (0,5%); 12) Esportes (0,5%); 13) Turismo (0,5%); 14) ICMS solidário (1,89%); 15) Mínimo <i>per capita</i> (3,75%).
<b>Pará</b>	Lei n.º 5.645/991	1) VAF (75%), 2) distribuídos igualmente entre todos os municípios (7%); 3) população do seu território (5%); 4) superfície territorial (5%); 5) critério ecológico (8%).
<b>Paraíba</b>	Decreto n.º 43.319/2022	1) VAF (65%); 2) Equitativa para todos os municípios (20%); 3) População de cada município e a população total do estado (5%); 4) Resultados de aprendizagem e de aumento da equidade (10%).
<b>Paraná</b>	Lei Complementar n.º 249/2022	1) VAF (65%); 2) Produção agropecuária (8%); 3) Resultados de aprendizagem e de aumento da equidade (10%); 4) Habitantes da zona rural (6%); 5) Propriedades rurais cadastradas (2%); 6) Área territorial (2%); 7) Territórios unidades de conservação ambiental (5%); 8) Iguitário pelo número de municípios do Estado (2%).
<b>Pernambuco</b>	Lei n.º 10.489/1990	1) VAF (75%); 2) Participação relativa (5%); 3) Unidades de conservação (1%); 4) Destinação Final de Resíduos Sólidos (2%); 5) Saúde (3%); 6) Educação (3%); 7) Receita Tributária Própria (1%); 8) Inversamente ao PIB <i>per capita</i> (3%); 9) Área de Segurança (3%); 10) População (4%).

<b>Piauí</b>	Lei n.º 5.886/2009	1) VAF (75%); 2) População do município (10%); 3) Área territorial (10%); 4) Meio Ambiente – ICMS Ecológico (5%).
<b>Rio de Janeiro</b>	Lei n.º 5.100/2007	1) População; 2) Área Geográfica; 3) Receita Própria; 4) Cota Mínima; 5) Ajuste Econômico; 6) Conservação ambiental.
<b>Rio Grande do Norte</b>	Lei n.º 11.253/2022	1) VAF (75%), 2) População do município e a do Estado (5%), 3) Equitativamente entre todos os municípios (5%), 4) Área territorial (15%), 5) Aprendizagem e de aumento da equidade (10% a partir de 2024).
<b>Rio Grande do Sul</b>	Lei n.º 15.766/2021	1) VAF (65%), 2) Área (7%), 3) Propriedades rurais (4,5%), 4) Produtividade primária (3,5%), 5) Inverso ao VAF <i>per capita</i> (2%), 6) Programa de Integração Tributária (1%) e 7) Educação (17%).
<b>Rondônia</b>	Lei Complementar n.º 147/1996	1) VAF (75%), 2) Superfície territorial (0,5%); 3) Produção agrícola, pecuária e extrativa; 4) População (0,5%); 5) Partes iguais (14%); Unidades de conservação (5%).
<b>Roraima</b>	Lei Complementar n.º 293/2020	1) Equitativa para municípios com PIB <i>per capita</i> superior ao PIB <i>per capita</i> do Estado de Roraima (1%); 2) Forma equitativa para Municípios com PIB <i>per capita</i> inferior ou igual ao PIB <i>per capita</i> do Estado de Roraima (99%).
<b>Santa Catarina</b>	Lei n.º 18.489/2022	1) VAF (75%); 2) Educação (10%); 3) Partes iguais entre todos os Municípios (15%).
<b>São Paulo</b>	Lei n.º 8.510/1993	1) VAF (76%); 2) População de cada município e a população total do Estado (13%); 3) Receita tributária própria de cada município e a soma da receita tributária própria de todos os municípios paulistas (5%); 4) Área cultivada (3%); 5) Reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica (0,5%); 6) Área de conservação (0,5%); 7) Resultado da divisão do valor correspondente a esse percentual pelo número de municípios do Estado.
<b>Sergipe</b>	Lei n.º 8628/2019	1) VAF (75%); 2) Quota Social do ICMS-Municípios (25%) – 2.1 Educação (18%) e 2.2 Saúde (7%).
<b>Tocantins</b>	Lei n.º 1.323/2002	1) VAF (75%); 2) Quota igual (8%); 3) População (2%), 4) Área Territorial (2%), 5) Meio Ambiente (2%), 6) Unidades de Conservação e Terras Indígenas (3,5%), 7) Controle e combate a queimadas Saneamento Básico (2%), 8) Conservação da Água e Coleta e Destinação do Lixo (3,5%), 9) Conservação e Manejo do Solo (2%).
<b>Distrito Federal</b>	-	“Desperdiça a oportunidade conferida pela Constituição Federal aos Governos Estaduais de elaborarem modelos que potencializem a aplicação das políticas públicas com a aferição de resultados e insiram estes resultados para a redistribuição do ICMS aos municípios”, afirma a mensagem governamental.

Fonte: Elaboração própria, adaptado de legislações estaduais.

## APÊNDICE B - BASE DE DADOS DOS MUNICÍPIOS (2011 A 2021)

Disponibilizamos livremente os dados brutos coletados e reunidos em uma única base de dados, para possibilitar novas análises e pesquisas futuras.

Drive pessoal (Brisa de Assis Pereira).

Disponível em:

<<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1j0SzNKZktvaDdAfD45vXyJPaqFmqKXsF/edit?usp=sharing&oid=105495209195612481790&rtpof=true&sd=true>>.

As principais bases de coleta de dados foram:

1. *Site Sedese* » Subesp » ICMS Esportivo  
Disponível em: <<https://social.mg.gov.br/esportes/icms-esportivo>>.
  - a. Relatórios de Indicadores Definitivos do ICMS Solidário – Critério Esportes.
2. Portal Robin Hood dados consolidados - Fundação João Pinheiro  
Disponível em: <<http://robin-hood.fjp.mg.gov.br/>>.
  - a. Repasse anual critério Esportes: Transferências » Demonstrativos da Receita de ICMS/IPI-exportação pelo ano e mês de referência » Critério Esportes;
3. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)  
Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/panorama>>.
  - a. Pib *per capita* (Censo 2010);
  - b. Índice de Gini (Censo 2010);
  - c. População (Estimativa anual do IBGE);
  - d. IDH-M (IBGE Censo 2010).
4. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)  
Disponível em:  
<[https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf)>.
  - a. Gasto na Função 27 – Desporto e Lazer: Consulta Finbra » Receitas Orçamentárias (Anexo I-C) » Filtrar só despesas “empenhadas” e “Função 27”.
5. Plataforma de Monitoramento da Subesp.  
Disponível em: <<https://bit.ly/3r2Xo6d>>.
  - a. ICMS Esportivo » Situação do Conselho.
  - b. ICMS Esportivo » Programas/Projetos » Atividades esportivas.
6. *Site João Pinheiro* - Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)  
Disponível em: <<https://imrs.fjp.mg.gov.br/Consultas>>.
  - a. Gasto *per capita* com esporte: Consultas » Dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) » Indicador » Esporte e Lazer).