



Análise de Implementação da Lei de Incentivo ao Esporte do Governo Federal: Um Olhar Sobre os Proponentes

Analysis of the Implementation of the Federal Government's Sports Incentive Law: A Look at Proponents

Análisis de la implementación de la ley de incentivos deportivos del gobierno federal: una mirada a los proponentes

Marcus Peixoto de Oliveira¹, **Rafael Silva Diniz¹**, **Luciano Pereira da Silva¹**

Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer - UFMG¹ - po.marcus@gmail.com

Resumo

O presente artigo tem por objetivo identificar a natureza jurídica dos proponentes que participam do mecanismo da Lei de Incentivo ao Esporte (LIE), Lei nº 11.423/2006, confirmando ou refutando a hipótese da maioria absoluta representar o considerado Terceiro Setor e a partir disto compreender a relação deste ator implementador, não estatal, com o poder público, sob a luz da chamada quarta geração dos estudos de implementação de políticas públicas. Para tanto utilizou-se o método de pesquisa documental com coleta de dados secundários da Secretaria Especial do Esporte por meio de uma abordagem quantitativa, assim como uma abordagem qualitativa através da análise de entrevistas realizadas com gestores das instituições proponentes. A fundamentação teórica para compreender e analisar a implementação da LIE se deu pela luz da quarta geração dos estudos de implementação de políticas públicas caracterizada pelos múltiplos modelos. Ao final, confirmou-se o domínio do Terceiro Setor como principal ator executor dos projetos, à frente de outras associações privadas e instituições públicas, apontando assim, a necessidade de uma atenção específica do Governo brasileiro para esses atores, na implementação da política. Nesse sentido, ratifica-se a possibilidade de um arcabouço analítico a partir dos novos arranjos institucionais.

Palavras-chave: Política esportiva; Lei de Incentivo ao Esporte; Implementação de política pública; Organizações do Terceiro Setor.

Abstract

This article aims to identify the legal nature of proponents institutions who participate in the mechanism of the Sports Incentive Law (LIE), Law nº 11.438/2006, confirming or refuting the hypothesis of absolute majority representing the considered Third Sector organizations and, from this, understanding the relationship of this implementing actor, non-state, with the Government, in the light of the so-called fourth generation of public policy implementation studies. For this purpose, the documentary research method with secondary data collection from the Special Sports Secretariat was used through a quantitative approach, as well as a qualitative approach through the analysis of semi-structured interviews with managers of the proposing institutions. Theoretical basis for understanding and analyzing the implementation of the LIE was given by the light of the fourth generation of public policy implementation studies characterized by multiple models. As results, was confirmed the domain of the Third Sector as the main executor of the projects, ahead of other private associations and public institutions, pointing to the need for specific attention from the Brazilian Government to these actors, in the policy implementation. In this sense, the possibility of an analytical framework based on the new institutional arrangements is ratified.

Keywords: Sport policy; Sport Incentive Law; Public policy implementation; Third Sector organizations.

Resumén

Este artículo tiene como objetivo identificar la naturaleza jurídica de los proponentes que participan en el mecanismo de la Ley de Incentivo al Deporte (LIE), Ley N ° 11.423 / 2006, confirmando o refutando la hipótesis de que la mayoría absoluta representa al Tercer Sector considerado y, con base en Esto, entender la



relación de este actor implementador no estatal con el gobierno, a la luz de la llamada cuarta generación de estudios sobre implementación de políticas públicas. Para ello, se utilizó el método de investigación documental con recolección de datos secundarios de la Secretaría Especial del Deporte a través de un enfoque cuantitativo, así como un enfoque cualitativo a través del análisis de entrevistas realizadas a los gerentes de las instituciones proponentes. La base teórica para comprender y analizar la implementación de la LIE se basó en la cuarta generación de estudios sobre la implementación de políticas públicas caracterizados por múltiples modelos. Finalmente, el dominio del Tercer Sector se confirmó como el principal actor ejecutor de los proyectos, por delante de otras asociaciones privadas e instituciones públicas, señalando así la necesidad de una atención específica por parte del Gobierno brasileño a estos actores en la implementación de la política. En este sentido, se ratifica la posibilidad de un marco analítico basado en los nuevos arreglos institucionales.

Palabras Clave: Política deportiva; Ley de Incentivos al Deporte; Implementación de políticas públicas; Organizaciones del Tercer Sector.

Introdução

De acordo com Pinto (2006), a discussão sobre governabilidade e democratização, a partir da década de 80, no Brasil, passou a receber a participação da sociedade civil na qualidade de parceira do Estado na condução de políticas públicas, ou mesmo como substituta deste, em áreas específicas, sobretudo nas que devem dar conta das políticas sociais.

Cada cidadão pode se organizar em grupos com objetivos diversos e não homogêneos como, por exemplo, os movimentos sociais, conselhos, associações de bairro, clubes, confrarias, dentre outros inúmeros exemplos, sem compulsoriamente possuir a alcunha de Organização Social (OS) ou Organização da Sociedade Civil (OSC). O art. 5º da Constituição vigente garante a plena liberdade de associação para fins lícitos. O reforço em atribuir conceitos a determinadas expressões ocorre por se tratar de um fenômeno relativamente novo. Corroborando com Fernandes (1994), a democratização, no final da década de 1980, trouxe junto à abertura política, também certa confusão. Formas antigas se desestabilizavam e as novas não eram evidentes.

A democratização se fez sob a égide de uma restauração. Abriu-se para novas competições políticas; promoveu, em muitos casos, a convocação de assembleias nacionais constituintes destinadas a redefinir as leis fundamentais do país; e aderiu às estratégias neoliberais de política econômica. Às incertezas decorrentes da redefinição das leis e das parcerias políticas somaram-se os ajustes estruturais com o desmonte sistemático das funções reguladoras e protecionistas do Estado (Fernandes, 1994).

Nos anos 1990, uma demanda crescente por otimização de recursos – aliada à necessidade de ampliação do acesso a serviços e de recuperação da infraestrutura – foi fator que fez com que o governo federal passasse a experimentar um conjunto de novas formas de planejamento e gestão marcados por novos arranjos institucionais (Lotta & Favareto, 2016). De acordo com Lotta e Vaz (2015), este movimento foi caracterizado por uma maior complexidade ao envolver novos atores, para além de entes governamentais, nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, contribuindo não apenas para a democratização, mas também para uma maior efetividade, em função do potencial que a aproximação da relação entre Estado e sociedade pode gerar.

O cenário de múltiplos atores é observado em diversos setores da política pública brasileira, em que pese o destaque às políticas públicas sociais financiadas via Gastos Tributários, no qual se encontra o Incentivo ao Desporto, instituído pela Lei nº 11.438/2006, Lei de Incentivo ao Esporte do Governo Federal (LIE). A articulação deste modelo de política pública envolve três atores fundamentais, que são: as pessoas físicas ou jurídicas, contribuinte do imposto de renda, que apoie projetos aprovados pelo Departamento de Incentivo e Fomento do Esporte (DIFE) da Secretaria

Especial do Esporte (SEESP) do Governo Federal, classificadas como patrocinadores ou doadores; as instituições proponentes representadas por pessoa jurídica de direito público, ou de direito privado com fins não econômicos, formuladores das propostas de projetos esportivos; e o Governo, que avalia o atendimento às prerrogativas dos projetos por meio de premissas e diretrizes estabelecidas (Brasil, 2006).

Importante política pública de esporte, a LIE, segundo Brasil (2020a), responde pela movimentação de um financiamento que passou da casa 2,5 bilhões de reais em quase 14 anos desde que foi implementada. Tal mecanismo é parte de um contexto que envolve direito social, tributação, gasto público, reforma administrativa estatal, mercado empresarial, Terceiro Setor (TS), dentre outros. Ou seja, fatores e atores políticos, econômicos e sociais, públicos e privados, que se inserem na dinâmica desta política e impactam diretamente a sua implementação.

A complexidade do seu mecanismo tem despertado o interesse de alguns pesquisadores do campo esportivo e da administração pública. Ainda que haja um vasto campo a ser explorado, no decorrer dos últimos anos, importantes estudos e análises jogaram luz ao tema. Silva (2015) identificou um baixo grau de aproveitamento dos recursos advindos da dedução do imposto, na região da Costa do Sol no estado do Rio de Janeiro, apontando o distanciamento entre patrocinador e proponente como uma das razões para tal cenário. De acordo com Guerreiro (2016), a distancia fez com que surgisse a figura dos agentes, responsáveis pela elaboração dos projetos, assim como da sua captação junto ao mercado, elucidando a importância do capital social para o sucesso na execução dos projetos incentivados.

Matias, Athayde, Húngaro e Mascarenhas (2015) verificaram se a democratização do recurso cumpria os requisitos de não concentração em proponente, em modalidade e manifestação esportiva e de região geográfica. Os autores, ao analisar os dados de 2007 a 2013, identificaram que a concentração era um *modus operandi* do mecanismo, contrariando preceitos estabelecidos na própria legislação. Campos e Nassif (2017) apresentaram um estudo de caso, no qual uma Associação Desportiva, da região metropolitana de São Paulo, expõem os benefícios gerados pela LIE na operação da instituição, como por exemplo a redução de despesas diretas e a possibilidade de atilizar os projetos como um ativo na captação de novos associados. Esse fato levanta a questão da finalidade de uma política de lei de incentivo: há de se atentar para o risco de o dinheiro público ser utilizado para fins privados.

Outros importantes trabalhos também identificaram e exploraram indicadores publicados nos relatórios de gestão com diferentes recortes temporais e geográficos como: a análise dos dados nacionais de 2007 a 2014 e de 83 projetos apresentados e 32 aprovados em 2013 na cidade de Belo Horizonte (Diniz, 2016), e o perfil dos proponentes e financiadores, de 2007 a 2016, identificando mais de 3.000 projetos aprovados no Brasil, neste período (Nascimento, 2019).

A partir da relevância desta política pública para o cenário esportivo brasileiro, e dos estudos realizados até o momento, este artigo tem por objetivo identificar a natureza jurídica dos proponentes que participam do mecanismo da LIE, confirmando ou refutando a hipótese da maioria absoluta representar o considerado TS e então, avançar no entendimento da relação deste ator implementador, não estatal, com o poder público, sob a luz da chamada quarta geração dos estudos de implementação de políticas públicas. De acordo com Pinto (2006), o aparecimento do TS alterou significativamente a gestão das políticas públicas, sendo celebrado, por alguns, como fortalecimento da sociedade civil e como surgimento e projeção de novos atores sociais.

Revisão da Literatura



O último terço do século XX foi marcado, no âmbito dos estudos sobre implementação, por disputas entre diferentes métodos que pretendiam compreendê-la através de duas correntes analíticas. A década de 1970 foi marcada pela primeira geração que defendia a perspectiva top down, com destaque para Pressman e Wildavsky (1973), Van Meter e Van Horn (1975), Bardach (1977), Sabatier e Mazmanian (1979, 1980). Em seguida, a segunda geração, representada por Lipsky (1971, 1980), Elmore (1980) e Hjern (1982), entre outros defensores da perspectiva bottom up. Já na década de 1990 a literatura apresenta novas possibilidades que através da sintetização das anteriores, buscam propor outros modelos analíticos. Esta terceira geração é chamada por Pulzl e Treib (2007) como Teoria Híbridas, e contam com as contribuições de Elmore (1985), Sabatier (1986) e Goggin et al. (1990).

Atualmente, estamos na quarta geração de estudos sobre implementação. Essa geração é marcada por múltiplos modelos e formas distintas de análise sobre o objeto e por produções disseminadas em vários países e continentes. É também marcada por uma influência maior de outros campos de estudos, especialmente a Sociologia, nas análises de implementação. Por fim, também é marcante nessa nova geração temas relacionados a novos modelos da ação estatal que se complexificaram pós processos de reformas do Estado no final do século XX. A ideia de governança, de instrumentos de ação pública, a relação entre atores estatais e não estatais, os novos arranjos institucionais, os processos multinível, sistemas de coordenação, capacidades estatais na implementação entre outros são algumas das temáticas que ganham espaço nessa nova agenda (Lotta 2019; Saetren, 2014; Hill & Hupe, 2003; Howlett, 1991).

Lotta (2019) apresenta cinco pressupostos analíticos que atuam na compreensão desta etapa da política pública.

- 1) A ideia de que formulação e implementação não são fases distintas;
- 2) Os processos decisórios são complexos sob variadas perspectivas;
- 3) Muitos atores são envolvidos nos processos decisórios que levam à materialização das políticas;
- 4) A implementação é influenciada por fatores relacionados a sistemas mais gerais (formato do estado, crenças e valores sociais, cultura nacional etc.), organizacionais e relacionados aos indivíduos que atuam nas políticas;
- 5) Os estudos de implementação se propõem a entender “a política como ela é”, ou seja, não apenas a analisar como ela deveria ser ou como está escrito nas normas em que ela deveria funcionar, mas sim como ela de fato acontece.

Destes pressupostos analíticos da quarta geração, este artigo se aproxima das perspectivas de análise desenvolvidas por Hill e Hupe (2003) para compreender a complexidade de alguns processos decisórios na implementação da LIE. Os autores propõem uma separação, diferenciando as decisões multi-layering (múltiplas camadas) e multi-level (múltiplos níveis). O primeiro diz respeito a processos decisórios que envolvem várias camadas com mandato para decisão. É o caso, por exemplo, de sistemas federativos em que um ente não tem hierarquia sobre os demais. Assim, as decisões podem ser refeitas e alteradas com mandato legal para tal. Enquanto que nos processos multi-level, há vários níveis hierárquicos envolvidos na decisão. Na medida em que há subordinação, os atores precisam coordenar suas ações baseadas em incentivos e controles, em decisões que são passíveis de enforcement e de avaliação por parte dos superiores (Hill & Hupe, 2003).

Em geral, dada a complexidade do ambiente institucional, as políticas públicas vivenciam ambientes ao mesmo tempo de múltiplas camadas e múltiplos níveis. As análises sobre implementação devem, portanto, complexificar seu olhar para compreender esses vários processos

decisórios que são baseados em diferentes formas de coordenação de atores (Lotta, 2019; Hill & Hupe, 2003). Fica evidente a aproximação com o terceiro pressuposto elencado por Lotta (2019), principalmente no mecanismo de funcionamento da LIE no qual há grande interação entre perfis diferentes de atores. Estes podem estar dentro ou fora das organizações, podem ser estatais ou não estatais, podem ser formais ou informais.

Neste sentido, o modelo dos novos arranjos institucionais, ou dos arranjos institucionais complexos se enquadra diretamente à configuração da Lei de Incentivo ao Esporte. Entende-se tal modelo como 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. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas (Gomide & Pires, 2014). A complexidade atual está justamente em compreender tal capacidade do Estado junto a diversos e novos atores, por exemplo.

Pode-se dizer que os arranjos institucionais complexos, pautados por problemas concretos surgidos das políticas públicas, têm sido um elemento marcante das mudanças recentes da administração pública, e que pode ser organizado em três grandes eixos de mudanças: intersectorialidade; relações federativas; e no caso do objeto deste artigo, a inclusão de novos atores, seja da sociedade civil, sejam organizações não governamentais, na tomada de decisão e na execução das políticas públicas (Lotta & Vaz, 2015). O primeiro eixo na busca pela promoção e envolvimento de uma coordenação horizontal, e os dois últimos em um cenário verticalizado. Lotta e Favareto (2016) apontam além dos três eixos, a dimensão da territorialidade, que, segundo os autores, incorporam também formas de coordenação com distintos tipos de atores envolvidos.

Como aponta a literatura, cada vez mais há organizações não estatais envolvidas em produzir políticas públicas – como o modelo das Organizações Sociais da saúde no Brasil, por exemplo. A não incorporação desses atores nos modelos analíticos significa deixar a análise cega a uma questão empírica relevante e bastante presente em diversos países. A questão, portanto, é desenvolver tais modelos que olhem para esses atores como parte constitutiva do processo interativo que permeia a implementação (Lotta, 2019; Marques, 2003; Lazin, 1994; Grindle, 1977; Hill, 2003). Cabe a este estudo o esforço de materializar tal aproximação.

Método

Corroborando com Lotta (2015), para analisar a implementação é necessário, dentre outros fatores, entender quem são os atores, como eles interagem e agem sobre a implementação. Neste sentido, para alcançar o objetivo estabelecido, este estudo se apoiará em duas perspectivas metodológicas. Inicialmente, uma pesquisa de caráter documental em uma abordagem quantitativa, na qual, de acordo com Minayo (2002), oferece os alicerces necessários para a confirmação ou refutação de hipóteses e construção de teorias.

Para tanto, foram analisados os Relatórios de Gestão da Lei Federal de Incentivo ao Esporte, divulgados pela Secretaria Especial do Esporte, dos anos de 2015, 2016 e 2017, onde é possível encontrar dados referentes ao perfil das instituições proponentes. Não o bastante, soma-se à análise dados dos 208 projetos oriundos do estado de Minas Gerais de 2017 e 2018 solicitados via Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) do Governo Federal e respondido pelo DIFE no primeiro semestre de 2020.

Em seguida, por meio de uma abordagem qualitativa, foram analisados o conteúdo de oito entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores de instituições proponentes. Todas são



Associações Privadas sem fins lucrativos que submeteram projetos para avaliação do DIFE, na tentativa de conseguir a chancela do Governo para captação dos recursos via LIE. De acordo com May (2004), as entrevistas geram compreensões ricas das biografias, experiências, opiniões, valores, aspirações, atitudes e sentimentos das pessoas.

Era imperativo que os entrevistados tivessem participado da formulação do projeto, além de terem acompanhado o trâmite da proposta pelas etapas de aprovação, de 2016 a 2020. O recorte temporal se explica por ser o período de renovação da LIE, após ampliação da data limite da implementação de 2015 para 2022 e por configurar uma mudança de cenário desta política pública após alterações normativas do seu mecanismo pelas Portarias. Após contatos realizados via e-mail e indicações das próprias instituições, sendo sempre respeitados os critérios de seleção, foram realizadas as oito entrevistas no primeiro semestre de 2020. Os sujeitos participantes foram identificados como Entrevistado 1 (E1), Entrevistado 2 (E2), Entrevistado 3 (E3) e assim, sucessivamente, até Entrevistado 8 (E8). Destaca-se que esta pesquisa foi submetida e aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da UFMG .

O roteiro continha 14 perguntas que se dividiam em quatro pilares, no entanto, este artigo tomará como base dois deles: a instituição proponente (a estrutura organizacional e perfil de atividades executadas); e o mecanismo da Lei Federal de Incentivo ao Esporte. As entrevistas foram gravadas por meio de aplicativo de telefone celular que realiza gravações de áudio, sendo posteriormente transcritas na íntegra, respeitando toda a oralidade dos participantes. Do seu conteúdo, elencaram-se trechos que qualificam o entendimento dos temas em questão e que se articulam com o referencial teórico ancorado nos modelos de análise de implementação de políticas públicas da quarta geração.

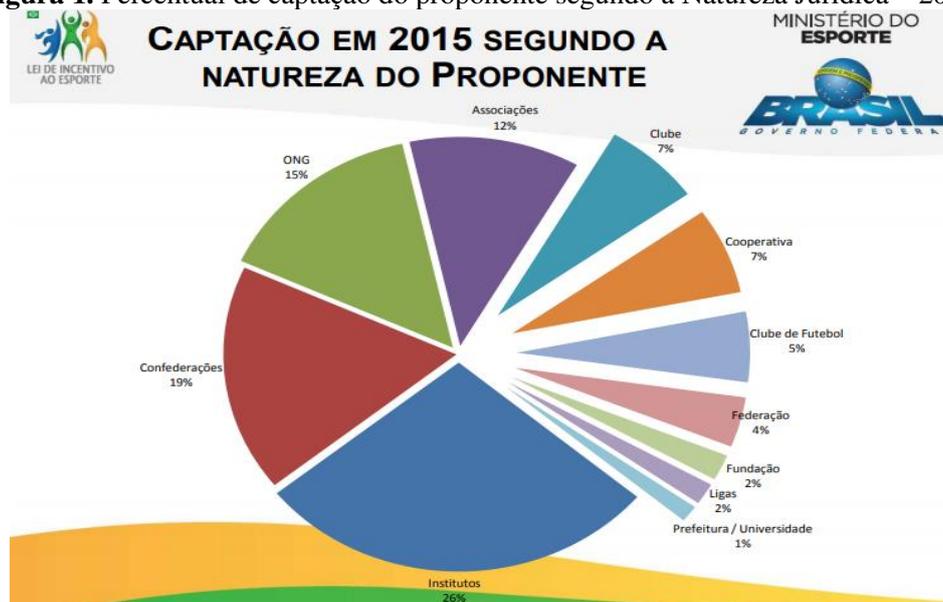
Resultados e discussão

Natureza Jurídica dos proponentes

A falta de uma regulamentação jurídica do TS, principalmente envolvendo financiamento público, estimulou a criação de legislação que pudesse especificar e normatizar sua relação com o Estado. Merecem destaques: as leis nº 9.637/1998 e nº 9.790/1999 que instituíram respectivamente as Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público; o novo Código Civil através da lei nº 10.406/2002 que estabeleceu, entre outras medidas, definições às pessoas jurídicas de direito privado como as associações, sociedades, fundações, organizações religiosas e os partidos políticos; e, por fim, a lei nº 13.019/2014 conhecida como Marco Regulatório do Terceiro Setor, que oficializou o termo Organização da Sociedade Civil (OSC) e definiu os tipos de contratos entre estas entidades e o Poder Público (Brasil, 1998, 1999, 2002, 2014) . Segundo o Ipea (2020), a OSC representa apenas a forma mais recente de fazer referência àquelas entidades antes denominadas ONGs. O Marco Regulatório não extinguiu as normas para qualificação de OS ou OSCIP.

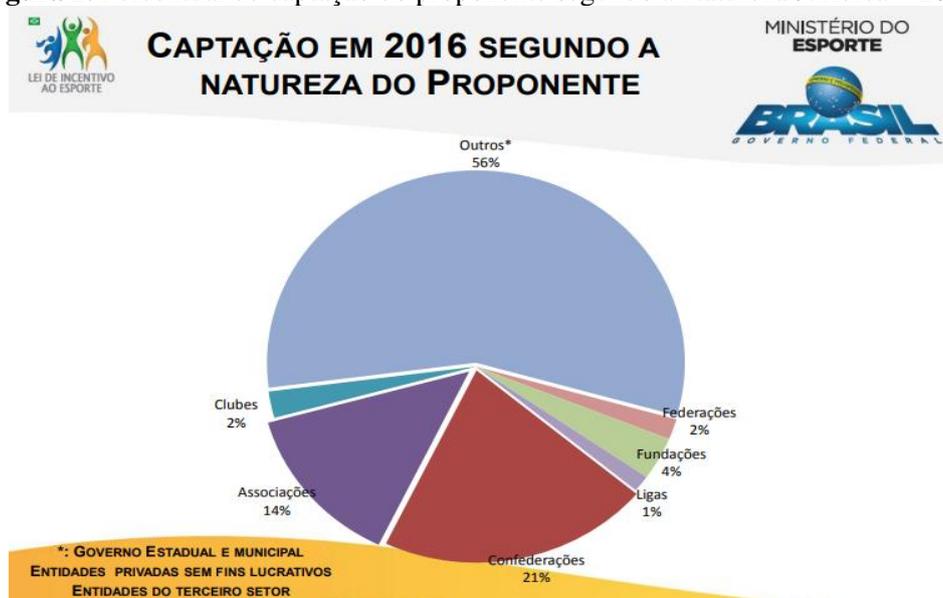
Esta breve elucidação do processo histórico de formalização do TS auxilia o entendimento dos três próximos gráficos que serão expostos a seguir. Percebe-se que o órgão responsável pela elaboração e publicação das informações referentes à natureza jurídica dos proponentes não seguiu preceitos técnicos para nomear as instituições.

A Figura 1 expõe o maior percentual de captação para os Institutos (26%), seguido pelas Confederações (19%), ONGs (15%) e Associações (12%). Destes quatro primeiros, exceto Confederação, por representar um grupo específico, não poderia ser classificado como TS.

Figura 1. Percentual de captação do proponente segundo a Natureza Jurídica – 2015.

Fonte: Relatório de Gestão LIE 2015, (Brasil, 2016)

Em seguida, a Figura 2 apresenta os números de 2016, sendo que há uma alteração no formato da legenda. A representação do maior percentual, com 56%, engloba estado, município, entidades privadas sem fins lucrativos e TS. Infelizmente a falta de cuidado por parte do então Ministério do Esporte continua, pois, além de diferenciar os dois últimos que seriam sinônimos, enquadram entes privados junto com entes públicos. No entanto, mais uma vez é possível observar o destaque do TS, compreendido nos 56% e nos 14% das Associações.

Figura 2. Percentual de captação do proponente segundo a Natureza Jurídica – 2016.

Fonte: Relatório de Gestão LIE 2016, (Brasil, 2017)

O Código Civil, instituído pela lei nº 10.406/2002, é bem claro ao definir as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado com ou sem fins lucrativos. É um equívoco enquadrar entidades privadas sem fins lucrativos em um percentual, e Clubes, Associações, Confederações e Federações em outros.



O Relatório de 2017 da LIE é o último a apresentar esse tipo de informação, que pode ser verificada na Figura 3. Dessa vez não há especificação em relação ao asterisco, indicando mais uma falha grave na publicação. Destaca-se os 21% para Associações, que dentre os proponentes identificados possui o maior percentual. Ratifica-se que as 3 figuras representam a forma fiel de como está publicado no site da LIE. O Governo Federal não poderia eximir-se de uma informação no mínimo correta, ainda que com pouca profundidade.

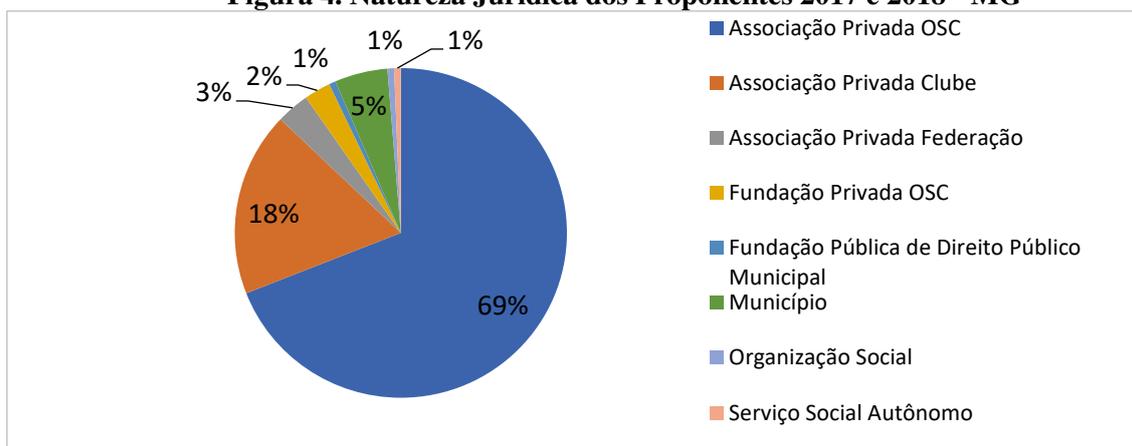
Figura 3. Percentual de captação do proponente segundo a Natureza Jurídica – 2017.



Fonte: Relatório de Gestão LIE 2017, (Brasil, 2018)

Devido à negligência com a informação, e para que fosse possível identificar com mais fidedignidade o perfil das instituições, os autores levantaram o percentual de proponentes de Minas Gerais em 2017 e 2018 que tiveram seus projetos avaliados pelo DIFE, de acordo com a natureza jurídica, como pode ser observado na Figura 4. Foram 208 projetos para 155 instituições proponentes.

Figura 4. Natureza Jurídica dos Proponentes 2017 e 2018 - MG



Fonte: Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte via e-SIC (Brasil, 2020b). Elaborado pelo autor.

Através do número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica chega-se ao comprovante de inscrição e de situação cadastral. Nele, há o código e descrição da natureza jurídica que são classificados inicialmente em cinco grandes categorias: administração pública; entidades

empresariais; entidades sem fins lucrativos; pessoas físicas e organizações internacionais; e outras instituições extraterritoriais. Como visto anteriormente, somente instituições ligadas à administração pública ou entidades sem fins lucrativos estão aptas a se tornarem proponentes de projetos esportivos via LIE.

Apesar das diferentes Associações Privadas estarem cadastradas no mesmo enquadramento quanto à natureza jurídica, foi possível através do nome das instituições, identificar o perfil dessas associações. Desta forma, as Associações Privadas foram divididas em OSC, Clube e Federação. As duas últimas não são caracterizadas como de interesse público, logo, não fazem parte do TS. Ambas possuem objetivos estatutários voltados para os seus próprios associados.

Dos 155 proponentes que submeteram projetos ao DIFE, em 2017 e 2018, destaca-se a majoritária participação das OSCs, com 69%, seguido, com percentual bem abaixo, pelos clubes. A primeira entidade pública que aparece são os Municípios, 5%, provavelmente representados pelas respectivas secretarias de governo do poder Executivo. Todos os demais percentuais estão muito próximos, porém é interessante enfatizar a participação de uma (1) entidade do Serviço Social Autônomo que representa o Sistema S, assim como uma (1) instituição registrada com a qualificação de OS.

As entidades pertencentes ao denominado Sistema S foram instituídas por leis específicas, sendo todas pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, de cunho social e de formação profissional vinculada ao sistema sindical, sujeitas ao disposto no art. 240 da Constituição Federal. A maior parte dos recursos é arrecadada compulsoriamente por empresas, que pagam um valor sobre a folha de pagamento. Ainda que administrem verbas de natureza parafiscal, com recursos recolhidos do setor produtivo beneficiado, possuem patrimônio e receitas próprias. Ou seja, são entidades privadas, sem finalidade de lucro, criadas para atender interesses sociais do Estado, porém representam uma classe específica. Deste modo, esta pesquisa não enquadrará como TS.

Do universo de instituições proponentes apresentadas, 72% representam o TS (Associação Privada OSC, Fundação Privada e OS), em segundo estão os clubes, com 18% e em terceiro os entes públicos, com 6%. O perfil estrutural das associações varia de acordo com o seu objeto de atuação. Chama atenção a baixa participação de pessoas jurídicas de direito público. Segundo os Relatórios de Gestão da LIE de 2015 a 2019, dentre os quinze proponentes que mais captaram recursos nos respectivos anos, nenhum era de direito público.

Análise de implementação sob a luz da quarta geração

As entrevistas com os gestores das instituições proponentes se justificam na medida em que oferecem as impressões destes em relação ao seu papel como implementador da política pública. Por meio de entrevistas semiestruturadas, foi possível estabelecer duas categorias: a instituição proponente, sua estrutura organizacional e perfil de atividades executadas; e a Lei Federal de Incentivo ao Esporte e seu mecanismo de funcionamento. Vale salientar que a proposta desse artigo é buscar uma aproximação da literatura que avança sobre modelos de análise de implementação de políticas públicas tomando como base as falas dos proponentes. A configuração da LIE se enquadra em arranjos que envolvem tanto organizações públicas, como sociedade e mercado. De acordo com Lotta e Vaz (2015), esses novos arranjos institucionais são, por definição, heterogêneos.

O primeiro ponto a ser discutido refere-se ao entendimento do proponente, TS, como parte do processo de implementação. A chamada parceria entre o poder público e as organizações da sociedade civil foi considerada, na década de 1990, uma saída para os problemas das políticas públicas estatais, pois as organizações civis estariam livres da burocracia pública e seriam mais próximas da população



atendida. Tal argumento está presente na fala de alguns gestores entrevistados, o que demonstra que a linha de raciocínio de delegar responsabilidades estatais do provimento de políticas públicas às instituições privadas seria uma solução para flexibilização das burocracias de implementação, como pode ser observado pela fala de E6:

Só pensar que o poder executivo não teria jamais a capacidade de executar todas as ações esportivas ou culturais que são executadas pelos projetos incentivados. E aí, transferir isso para uma entidade que é especialista, muitas vezes que precisa ser, até pela lei, especialista na ação. Eu acho uma ação muito positiva e também pelos resultados que a gente vê acontecendo (Entrevistado 6).

O posicionamento do gestor é reforçado no relato seguinte de E1, no qual o entrevistado também assume que as políticas de lei de incentivo foram formuladas se conectando com esta ordem de pensamento em que coloca a Administração Pública como ineficiente no exercício desta função:

Mas eu acho as leis muito válidas para o Terceiro Setor para execução de políticas públicas por descentralizar recursos. E o Terceiro Setor, eu vejo que faz uma gestão melhor nesse recurso. E assim, eu acho muito válido a lei, bastante eficaz (Entrevistado 1).

E1 aborda o tema relacionado ao repasse dos recursos. Há duas frentes de análise nesse ponto. Primeiro em relação ao envolvimento de outro ator, além do Governo, fundamental para a efetividade do recurso, que são os patrocinadores/doadores, em sua maioria, no sentido de volume financeiro, empresas que compõem o mercado de capitais. A origem do financiamento dos projetos parte da dedução do Imposto de Renda de Pessoa Física ou Jurídica, ou seja, dinheiro público, porém a decisão do aporte fica a cargo do indivíduo ou empresa.

Somente a escolha em aportar o recurso financeiro não significa que este será utilizado pelo projeto. Há um fluxo de aprovação realizado pelo DIFE que decidirá se será liberado ou não. Este cenário pode ser analisado pela compreensão dos processos decisórios abordados pelas duas perspectivas de Hill e Hupe (2003), os processos de decisões *multi-layering* e *multi-level*. As políticas públicas são constituídas por diversas camadas decisórias – às vezes hierárquicas, às vezes paralelas. Essas camadas são compostas por atores responsáveis por decidirem temas ou questões distintas ao longo das políticas públicas (Hill & Hupe, 2003).

Compreende-se a relação do patrocinador/doador com a Administração Pública no cenário da LIE como um processo *multi-layering*, afinal são camadas distintas de decisão quanto à alocação do incentivo no projeto esportivo. Assim como há as etapas de aprovação pelo Governo Federal, o proponente fica dependendo de uma decisão positiva por parte também do patrocinador/doador. Esta dependência do proponente por ambos o coloca em outra camada de processo decisório, em um cenário *multi-level*, no qual há uma espécie de subordinação decisória entre as partes, logo, os atores precisam coordenar suas ações baseadas em incentivos e controles.

Este ponto evidencia o eixo vertical do mecanismo de coordenação da LIE. Os incentivos financeiros podem ser considerados como um instrumento eficaz para induzir rumos da política pública. O Poder Público opera por meio de constrangimentos constitucionais e legais, como Portarias e Resoluções, por exemplo, que obrigam os proponentes a seguirem dentro do possível uma diretriz central.

No contexto do mecenato esportivo, é possível identificar uma atuação nesse sentido também entre patrocinador e proponente, como pode ser observado na fala de E7:

A gente tem um projeto no estado do Rio de Janeiro, em Itaguaí, Mangaratiba, Paraíba do Sul que nós temos parceiros que se interessam que nossas ações sejam feitas lá. E aí assim, com certeza um projeto sendo executado próximo da planta da empresa, já que a lei permite isso, para ela é mais interessante, pois ela vai ver o retorno do imposto que ela está pagando (Entrevistado 7).

Este relato evidencia uma aproximação entre o proponente, executor do projeto, e a empresa patrocinadora. Esta relação fica mais intrínseca quando há uma preocupação de fundo comercial com o projeto e muitas vezes o patrocinador faz o papel do Governo, como aponta E1:

A empresa às vezes tem um recurso para apoiar um projeto, mas a partir do momento que for doar um recurso à instituição, tem que colocar alguém... Algum funcionário da empresa para cuidar dessa relação empresa-projeto. Então às vezes o cara não tem essa pessoa e já enxerga isso como um custo. “Eu vou colocar dinheiro no projeto X, mas quem vai olhar esse projeto? Quem vai olhar se minha logo está correta no uniforme? O que esses meninos estão fazendo?” Então ele já passa a ter uma preocupação. Essas grandes empresas que tratam, que já tem algum departamento de ação institucional, que degradam o meio ambiente, já tem esse departamento e geralmente esse departamento fica responsável por essa relação com o projeto (Entrevistado 1).

E1 aponta o quanto a origem do recurso financeiro é relevante na implementação da LIE. De acordo com Lotta e Vaz (2015) os novos arranjos institucionais têm sido vistos como capazes de promover, pela via da integração de iniciativas de diversos atores, uma melhor alocação de recursos. Isso pode ocorrer tanto pela combinação da alocação de recursos provenientes de distintas fontes, como por uma distribuição de responsabilidades mais eficiente do ponto de vista alocativo, o que remete à ligação entre arranjos institucionais complexos como potencializadores do processo de descentralização, com efeitos especialmente nas fases de implementação das políticas (Lotta & Vaz, 2015).

No entanto, cabe elucidar que, de um modo geral, o cenário é de certo distanciamento entre os atores implementadores, tanto na relação proponente/patrocinador, proponente/governo e governo/patrocinador. Há um potencial de utilização desse recurso que muitas vezes não é aproveitado, gerando uma demanda reprimida, que por vezes, acaba sendo executada por poucos que possuem recursos de capital social, além do domínio técnico operacional do mecanismo. Segundo Guerreiro (2016), o governo poderia criar ferramentas mais eficientes de aproximação entre os proponentes e os apoiadores, afinal, há um afastamento estrutural que dificulta a apresentação de novos projetos às empresas. De acordo com Silva (2015) a instabilidade das instituições públicas brasileiras foi apontada como fator de risco para a aproximação e utilização da legislação brasileira, sobretudo, para assuntos que se afastam da atividade fim das empresas, reduzindo ainda mais as chances de utilização da LIE e afastando, assim, potenciais patrocinadores.

Quanto à relação proponente/governo, segundo Silva (2015), o desconhecimento da estrutura normativa, aliada ao complexo procedimento de elaboração dos projetos fragiliza a utilização da LIE por grande parte das entidades esportivas. Diniz (2016) aponta que altos indicadores de rejeição sem análise do mérito sugerem que o Governo amplie a interlocução com os proponentes a fim de aumentar a familiaridade com as exigências legais e diminuir a quantidade de insucessos na aprovação. Essa aproximação é salutar em uma via de mão dupla, pois o conhecimento gerado na ponta pelos atores executores poderiam auxiliar na criação de soluções para uma implementação mais eficaz, contudo há pouca participação destes no processo decisório. Em sua maioria, as possibilidades de tomada de decisão ficam restritas aos espaços de discricionariedade que o mecanismo de coordenação do Governo não consegue operar. Não há no mecanismo da LIE uma estrutura formal que incentive a participação dos proponentes em uma possível reformulação da política pública, por exemplo.

Há uma interação clara do executor do projeto com o público atendido e com o patrocinador que precisa confiar o recurso da dedução fiscal no projeto esportivo, porém parece haver um distanciamento entre proponente e o Governo, como foi observado por E5:

Antes tinha um contato telefônico. Hoje você tem um contato por e-mail, mas assim... Encaminha para o e-mail de uma central e aí esse e-mail vai ser encaminhado pro setor específico. Muitas vezes o setor específico responde, mas não responde a contento do que você precisa. Nós temos um projeto que a gente está tentando executá-lo há muito tempo e já foi pedido início de execução várias vezes e ocorre o mesmo tipo de diligência. Coisa que resolve com um telefonema. Então assim, isso é um dificultador, hoje é um dificultador (Entrevistado 5).

Avançando neste contexto de afastamento, E8 faz colocações quanto a um cenário de desresponsabilização premeditada por parte do Governo, uma vez que este não atua na ponta como executor do projeto esportivo:



Eu acho que falta qualidade técnica por parte do Ministério, agora Secretaria. Você tem que pensar no desenho institucional. No desenho institucional seria uma parceria, só que não é bem uma parceria que se faz. Você assume todos os ônus da relação de execução, e o pessoal está muito mais preocupado na documentação que você vai entregar do que no que vai ser feito mesmo (Entrevistado 8).

Ainda que os novos arranjos institucionais avancem em termos dos resultados das de alocação, muitas mazelas persistem na dimensão operacional. Os novos arranjos não necessariamente trazem consigo processos de trabalho com uma natureza distinta daquela que preside boa parte dos processos na administração pública brasileira (Lotta & Vaz, 2015).

E2 apresenta uma questão relacionada à dimensão da territorialidade ao apresentar uma dificuldade em relação à LIE por não haver canais de comunicação descentralizados.

A primeira coisa quando eu entrei para fazer um cadastro do projeto eu liguei em Brasília e perguntei: “tem alguma regional fora de Brasília?” Não, não tem. E nas outras leis sempre tem uma regional que dá suporte. A gente é uma instituição sem fins lucrativos que vive de recursos diversos. A gente não tem um corpo jurídico, um corpo administrativo ideal pra poder se debruçar e se dedicar em uma legislação. Então eventualmente vão surgir dúvidas e questionamentos, que eventualmente são muitas, e a gente precisa desse suporte, então eu acho que trazer para um nível mais capilar que seja estadual ou regional (Entrevistado 2).

Para fazer frente a esses problemas, nos últimos anos o Governo Federal brasileiro tem experimentado uma variedade de arranjos institucionais cujo objetivo é construir políticas públicas efetivas em um contexto territorial como o brasileiro, marcado pela diversidade e complexidade (Lotta & Vaz, 2015). No entanto, é perceptível a necessidade de avanço em algumas medidas incrementais.

Conclusões

Este artigo teve como objetivo apresentar a realidade quantitativa quanto à natureza jurídica dos proponentes que submetem projetos à LIE, assim como se aproximar da literatura sobre análise de implementação das políticas públicas. Buscou-se utilizar modelos analíticos da quarta geração dos estudos sobre implementação por entender a complexidade que a política em questão apresenta.

A escolha do modelo dos novos arranjos institucionais como forma de análise foi dada após compreensão do mecanismo de repasse do recurso financeiro envolver ente privado (patrocinador/doador) e ente público (Governo) nos processos decisórios, assim como a confirmação do espaço destinado ao proponente ser preenchido, de forma majoritária, pelo Terceiro Setor.

A incorporação de atores que estão fora das instituições estatais na etapa de implementação exige um novo olhar para as ações do poder público. É fundamental para o Governo ter ciência de quem são seus atores implementadores, qual a capacidade de atuação destes, e quais os entraves da norma que impactam a possibilidade de execução na ponta. As diretrizes precisam ser claras e constantemente avaliadas para que facilite uma tendência de aprimoramento do programa.

O universo de possibilidades analíticas que auxiliam a maior compreensão da implementação da LIE é diverso, no entanto, ainda percebe-se uma dificuldade de aprofundamento da literatura ao envolver diretamente os três setores da sociedade: Governo, Mercado e Terceiro Setor.

Referências

Brasil (1998). Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona

e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Congresso Nacional, Brasília. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm.

- Brasil (1999). Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm.
- Brasil (2002). Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Congresso Nacional, Brasília. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm.
- Brasil (2006). Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006. Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências. Congresso Nacional, Brasília. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20042006/2006/Lei/L11438compilado.htm.
- Brasil (2014). Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Congresso Nacional, Brasília. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm.
- Brasil (2016). Relatório de Gestão da Lei de Incentivo ao Esporte em 2015. Ministério do Esporte, Brasília. https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/lei-de-incentivo-ao-esporte/arquivos/atendimentos-presenciais-e-relatorios-de-gestao/relatrio_de_gestao_-_2015_-_atualizado_-_final.pdf.
- Brasil (2017). Relatório de Gestão da Lei de Incentivo ao Esporte em 2016. Ministério do Esporte, Brasília. https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/lei-de-incentivo-ao-esporte/arquivos/atendimentos-presenciais-e-relatorios-de-gestao/relatrio_de_gestao_-_2016_-_finalizado_-_mudanas_slide_natureza_do_proponente.pdf.
- Brasil (2018). Relatório de Gestão da Lei de Incentivo ao Esporte em 2017. Ministério do Esporte, Brasília. https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/lei-de-incentivo-ao-esporte/arquivos/atendimentos-presenciais-e-relatorios-de-gestao/relatrio_de_gestao_-_2017_-_atualizado_17_04_2018.pdf.
- Brasil (2020a). Relatório de Gestão da Lei de Incentivo ao Esporte em 2019. Ministério da Cidadania, Secretaria Especial do Esporte. Brasília. <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/lei-de-incentivo-ao-esporte/arquivos/relatorio-de-gestao-2019-lei-de-incentivo-ao-esporte.pdf>.
- Brasil (2020b). Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão. <https://www.gov.br/acessoinformacao/pt-br>.
- Campos, J., & Nassif, V. (2018). A Lei de Incentivo ao Esporte como ação estratégica em uma Associação Desportiva. *Revista Intercontinental De Gestão Desportiva-Rigd*, 7(3), 214-227. <http://www.revista.universo.edu.br/index.php?journal=gestoesportiva&page=article&op=view&path%5B%5D=6286&path%5B%5D=3247>.
- Diniz, R. S., (2016). Mecenato esportivo: o trajeto da lei federal de incentivo ao esporte em Belo Horizonte. Dissertação apresentada à Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Universidade Federal de Minas Gerais para obtenção do grau de Mestre, orientado por Luciano Pereira da Silva, Belo Horizonte.
- Elmore, R. (1985). Forward and backward mapping: reversible logic in the analysis of public policy. In K. Hand & T.A.J. Toonen (Eds.), *Policy implementation in Federal and Unitary Systems* (pp. 71-96). Martinus Nijhoff.
- Fernandes, R.C. (1994). Privado, porém Público – o Terceiro Setor na América Latina. Relume Dumará.
- Goggin, M.L., Bowman, A.O., Lester, J.P., & O'Toole, L.J. (1990). Studying the dynamics of public policy implementation: A third-generation approach. In D.J. Palumbo & D.J. Calista (Eds.) *Implementation and the policy process: Opening up the black box* (pp. 181-197). Greenwood Press.
- Gomide, A., & Pires, R. (2014). Capacidades estatais e democracia. Arranjos institucionais de políticas públicas. Ipea.
- Grindle, S.M., (1977). Bureaucrats, politicians, and peasants in Mexico: a case study in public policy. University of California Press.



- Guerreiro, R.B., (2016). Capital social e desempenho institucional: o relacionamento entre os agentes da Lei Federal de Incentivo ao Esporte. Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração: Gestão do Esporte da Universidade Nove de Julho para obtenção do grau de Mestre, orientado por Júlio Araujo Carneiro da Cunha, São Paulo.
- Hill, H., (2003). Understanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13, 265-282.
- Hill, M. & Hupe, P.L., (2003). *Implementation Public Policy*. Sage Publications.
- Howlett, M., (1991). Policy instruments, policy styles and policy implementations, national approaches to theories of instrument choice. *Policy Studies Journal*, 19(2), 1-21.
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, (2020). Mapa das Organizações da Sociedade Civil. Perguntas Frequentes. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <https://mapaosc.ipea.gov.br/perguntas-frequentes.html>.
- Lazin, F., (1994). *Politics and policy implementation: project renewal in Israel*. State University of New York Press.
- Lotta, G.S., (2015). Burocracia e implementação de políticas de saúde. *Fiocruz*.
- Lotta, G.S. & Favaretto, A., (2016). Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 24(57), 49-65.
- Lotta, G.S. & Vaz, J.C., (2015). Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. *Revista do Serviço Público* 66(2): 171-194. <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/409>.
- Lotta, G.S., (2019). Public policy as it is: contributions from studies on implementation to the analysis of public policies. In G.S. Lotta (Ed.) *Theory and analysis on the implementation of public policies in Brazil* (pp. 11-38). Enap.
- Marques, E., (2003). *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. Anablume.
- Matias, W.B., Athayde, P.F., Húngaro, E.M. & Mascarenhas, F., (2015). A lei de incentivo fiscal e o (não) direito ao esporte no Brasil. *Revista Movimento*, 21(1), 95-110. <http://www.seer.ufrgs.br/Movimento/article/view/46419>.
- May, T., Soares C.A.S.N. & Cortes, S.M.V., (2004). *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. Artmed.
- Minayo, M.C.S., (2002). Ciência, Técnica e Arte: o desafio da pesquisa social. In M.C.S. Minayo (Ed.), *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade* (pp. 9-30). Editora Vozes.
- Nascimento, A. S., (2019). A lei federal de incentivo ao esporte: análise do perfil dos proponentes e financiadores dos projetos esportivos (2007-2016). Dissertação apresentada à Faculdade de Educação Física da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do grau de Mestre, orientada por Eliana de Toledo Ishibashi, Campinas.
- Pressman, J. & Wildavsky, A., (1973) *Implementation*. University of California Press.
- Pinto, C.R.J., (2006). As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores. *Dados* 49(3), 651-670. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582006000300008&lng=en&nrm=iso.
- Pulzl, H. & Treib O., (2007). Implementing public policy. In F. Fischer, G.J. MILLER & M.S. Sidney (Eds.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods* (pp. 89-108). Taylor & Francis Group,.
- Sabatier, P. A. and Mazmanian, D.A., (1979). The implementation of regulatory policy: a framework of analysis. University of California.
- Sabatier, P. A., (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy* 6(1), 21-48. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003846>
- Saetren, H., (2014). Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: an empirical assessment. *Public Policy and Administration* 29(2), 84-105.
- Silva C. L., (2015). Análise da efetividade da Lei De Incentivo Ao Esporte (Lei 11.438/2006) na Costa Do Sol/RJ: investigação sob o prisma dos três setores da sociedade. 193 f. Dissertação apresentada à Escola de Engenharia da Universidade Federal Fluminense para obtenção do grau de Mestre, orientado por Fernando Oliveira de Araujo, Niterói.

Recebido em: 25/09/2021

Aceite em: 10/11/2021

Endereço para correspondência:



Marcus Peixoto de Oliveira

po.marcus@gmail.com



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Attribution 3.0