

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO

THIAGO SOUZA SANTANA

**ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS NA LEI
ESTADUAL DE INCENTIVO AO ESPORTE DE MINAS GERAIS**

Belo Horizonte
2018

Thiago Souza Santana

**ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS NA LEI
ESTADUAL DE INCENTIVO AO ESPORTE DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Gestão Organizacional e Tecnologias Gerenciais

Orientador: Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff

Belo Horizonte

2018

Ficha catalográfica

Santana, Thiago Souza.
S232a Análise da distribuição de recursos financeiros na Lei Estadual
2018 de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais [manuscrito] / Thiago
Souza Santana. – 2018.
164 f.: il., gráfs. e tabs.

Orientador: Ivan Beck Ckagnazaroff.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas
Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.
Inclui bibliografia (f. 154-164).

1. Políticas públicas – Minas Gerais – Teses. 2. Esportes –
Legislação – Minas Gerais – Teses. 3. Patrocínio esportivo –
Minas Gerais – Teses. I. Ckagnazaroff, Ivan Beck. II.
Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação
e Pesquisas em Administração. III. Título.

CDD: 361.6198151

Elaborada pela Biblioteca da FACE/UFMG. – FPS 011/2019



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO do Senhor **THIAGO SOUZA SANTANA**, REGISTRO N° 655/2018. No dia 24 de agosto de 2018, às 14:00 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Dissertação, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 10 de agosto de 2018, para julgar o trabalho final intitulado "**Análise da distribuição de recursos financeiros na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte**", requisito para a obtenção do **Grau de Mestre em Administração**, linha de pesquisa: **Gestão Organizacional e Tecnologias Gerenciais**. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

APROVAÇÃO;

() APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA (NÃO SUPERIOR A 90 NOVENTA DIAS);

() REPROVAÇÃO.

O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 24 de agosto de 2018.

NOMES

ASSINATURAS

Prof.Dr.Ivan Beck Ckagnazaroff
ORIENTADOR (CEPEAD/UFMG)

Prof.Dr.Bruno Lazzarotti Diniz Costa.....
(FJP/MG)

Prof.Dr.Mauro César da Silveira
(FJP/MG)

RESUMO

Para a execução de políticas públicas culturais e esportivas, instrumentos governamentais de renúncia fiscal têm tido posição central no financiamento das iniciativas. Nesse modelo, o poder decisório para alocação de recursos públicos é delegado ao setor privado, que financia projetos e deduz o valor investido do imposto a ser pago. Contudo, a lógica de mercado pode afetar negativamente a equidade do mecanismo, com possível prevalência de critérios mercadológicos para a escolha dos projetos a serem patrocinados pela empresa. O presente trabalho busca analisar a distribuição de recursos de políticas públicas implementadas por meio de instrumentos governamentais de renúncia fiscal, calcado na experiência da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais, em análise comparada a outras Leis de Incentivo. Realizou-se revisão da literatura relacionada, considerando as contribuições de autores que discorreram sobre o conceito de política pública e seu ciclo, bem como sobre o histórico de Leis de Incentivo ao Esporte e à Cultura no âmbito federal e em Minas Gerais. Para realização da pesquisa, de caráter quantitativo, foi feita a tabulação dos recursos financeiros distribuídos na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais de 2014 a abril de 2018, com as seguintes variáveis: recursos alocados por tipo de projeto e por tipo de executor, perfil das empresas apoiadoras, grau de dependência dos projetos em relação às empresas apoiadoras e evolução do orçamento anual destinado ao esporte em Minas Gerais. Os dados demonstram que a concentração identificada em outros mecanismos se repete na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, com recursos distribuídos para poucos Executores e poucos municípios, e por número limitado de empresas apoiadoras, ocasionando um descompasso entre o planejamento governamental e a efetiva distribuição dos recursos. No entanto, verificam-se também aspectos positivos da implementação da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, em especial o aumento de recursos destinados às ações esportivas em Minas Gerais, a concentração geográfica relativamente menor do que a identificada na Lei Estadual de Incentivo à Cultura e a atuação de entidades de Belo Horizonte e região em cidades do interior do estado.

Palavras-chave: Políticas públicas, instrumentos governamentais, renúncia fiscal, lei de incentivo, patrocínio, esporte.

ABSTRACT

For the implementation of cultural and sporting public policies, government instruments of fiscal renunciation have played a central role in the financing of initiatives. In this model, the decision-making power for allocating public resources is delegated to the private sector, which finances projects and deducts the amount invested from the tax to be paid. However, market logic can negatively affect the equity of the mechanism, with a possible prevalence of market criteria for the choice of projects to be sponsored by the company. The present work seeks to analyze the distribution of resources of public policies implemented through government instruments of fiscal renunciation, based on the experience of the State Law of Incentive to Sport of Minas Gerais, in comparison with other Incentive Laws. A review of the related literature was carried out, considering the contributions of authors who discussed the concept of public policy and his cycle, as well as the historical of Sports and Culture Incentive Laws in the federal ambit and in Minas Gerais. In order to carry out the research, of quantitative character, was tabulated the financial resources distributed in the State Law of Incentive to Sport of Minas Gerais from 2014 to April 2018, with the following variables: resources allocated by type of project and by type of executor, profile of the supporting companies, degree of dependence of the projects in relation to the supporting companies and evolution of the annual budget destined to the sport in Minas Gerais. The data show that the concentration identified in other mechanisms is repeated in the State Law of Sports Incentive, with resources distributed to few Executives and few municipalities and by a limited number of supporting companies, causing a mismatch between government planning and the effective distribution of resources. However, there are also positive aspects of the implementation of the State Sports Incentive Law, especially the increase of resources destined to sporting activities in Minas Gerais, the geographic concentration relatively smaller than that identified in the State Incentive Law for Culture and the performance of entities of Belo Horizonte and region in cities of the interior of the state.

Key-words: Public policies, government instruments, fiscal renunciation, incentive law, sponsorship, sport.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparativo entre modelos de ciclo de política pública	27
Quadro 2 - Instrumentos conforme tipologia de Salamon (2002) e exemplos no Brasil	33
Quadro 3 - Temas abordados por estudos sobre a Lei Rouanet	54
Quadro 4 - Comparativo entre os mecanismos de incentivo fiscal	85
Quadro 5 - Variáveis analisadas por objetivo específico	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Proporção entre aplicação direta e transferências no Governo do Estado de Minas Gerais - Valores liquidados nominais da execução orçamentária por ano - 2011 a 2016.....	45
Tabela 2 - Percentual de transferências a municípios e a instituições privadas sem fins lucrativos no Governo do Estado de Minas Gerais - Valores liquidados nominais da execução orçamentária por ano - 2011 a 2016	46
Tabela 3 - Pessoas jurídicas mais frequentes entre os 10 maiores incentivadores pela Lei Rouanet a cada ano - período de 2003 a 2015	57
Tabela 4 - Pessoas jurídicas mais frequentes entre os 10 maiores proponentes pela LIC a cada ano - período de 2003 a 2015	59
Tabela 5 - Diferença entre os recursos investidos pela LIC e pelo FNC.....	61
Tabela 6 - Valores captados por segmento - Lei Estadual de Incentivo à Cultura - 2015	74
Tabela 7 - Maiores empresas incentivadoras na Lei Estadual de Incentivo à Cultura - 2015..	75
Tabela 8 - Relação de editais publicados na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais.....	79
Tabela 9 - Panorama geral da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - 2013 a 2017	95
Tabela 10 - Municípios com maior valor investido per capita na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018.....	101
Tabela 11 - Distribuição de recursos por território de desenvolvimento - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018.....	103
Tabela 12 - Distribuição dos recursos por dimensão esportiva - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018.....	105
Tabela 13 - Distribuição dos recursos por categoria de projeto - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018.....	108
Tabela 14 - Distribuição dos recursos por tipo de modalidade - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018.....	109
Tabela 15 - Distribuição dos recursos por modalidade - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018	111
Tabela 16 - Relação de Executores com melhor desempenho - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018.....	115

Tabela 17 - Relação de tipos de Executores com melhor desempenho - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018.....	119
Tabela 18 - Distribuição dos recursos por território-sede do Executor - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018.....	123
Tabela 19 - Distribuição dos recursos incentivados por grupo empresarial - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018.....	128
Tabela 20 - Distribuição dos recursos incentivados por natureza da empresa apoiadora - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018.....	130
Tabela 21 - Distribuição dos recursos incentivados por setor da empresa apoiadora - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018.....	132
Tabela 22 - Distribuição dos recursos incentivados por município-sede da empresa apoiadora - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018.....	136
Tabela 23 - Distribuição dos recursos incentivados por território-sede da empresa apoiadora - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018.....	138
Tabela 24 - Grau de dependência dos projetos do Executor em relação ao maior Apoiador - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018.....	140
Tabela 25 - Grau de dependência dos projetos no município em relação ao maior Apoiador - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018.....	142
Tabela 26 - Orçamento estadual destinado ao esporte de 2002 a 2017 - atualizado a valores de IGP-M para dezembro de 2017.....	145

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Justificativa, pergunta e objetivos da pesquisa.....	20
Figura 2 - Dinâmica do Processo Político: Sistemas Múltiplos e Interativos.....	24
Figura 3 - Ciclo de políticas públicas.....	28
Figura 4 - Os três componentes do processo de <i>agenda-setting</i>	30
Figura 5 - O Modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon.....	37
Figura 6 - Os três momentos da avaliação.....	39
Figura 7 - Recursos captados na Lei Federal de Incentivo ao Esporte por entidades de cada Região do Brasil - 2017.....	66
Figura 8 - Recursos captados na Lei Federal de Incentivo ao Esporte por Região de execução do Projeto - 2017.....	67
Figura 9 - Captação por manifestação desportiva na Lei Federal de Incentivo ao Esporte - período de 2007 a 2017.....	68
Figura 10 - Maiores incentivadores da Lei Federal de Incentivo ao Esporte - 2017.....	69
Figura 11 - Fluxo da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais.....	78

Figura 12 – Esquema do caso em estudo - Implementação da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte	88
Figura 13 - Mapa do valor total dos projetos apresentados por município de execução e apresentados - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018	97
Figura 14 - Mapa do valor total dos projetos aprovados por município de execução - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018	98
Figura 15 - Mapa do valor total dos projetos captados por município de execução - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018	100
Figura 16 - Esportes mais praticados em 2013 no Brasil	110
Figura 17 – Diagrama com o quantitativo de municípios com empresas participantes e com projetos executados - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018	135

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	11
1.1.	Objetivos.....	16
1.2.	Justificativa.....	17
2.	REFERENCIAL TEÓRICO	22
2.1.	Políticas públicas	22
2.2.	Ciclo de uma política pública	27
2.2.1.	Identificação do Problema	28
2.2.2.	Formação de agenda	30
2.2.3.	Formulação de Alternativas.....	31
2.2.4.	Tomada de Decisão	34
2.2.5.	Implementação.....	37
2.2.6.	Avaliação	38
2.2.7.	Extinção	40
2.3.	Renúncia fiscal	42
2.3.1.	Lei Federal de Incentivo à Cultura (Lei Rouanet).....	53
2.3.2.	Lei Federal de Incentivo ao Esporte	63
2.3.3.	Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais	71
2.3.4.	Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais	77
3.	METODOLOGIA	89
3.1.	População e seleção	90
3.2.	Coleta dos dados	91
3.3.	Análise dos dados	92
4.	ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DA LEI ESTADUAL DE INCENTIVO AO ESPORTE DE MINAS GERAIS	95
4.1.	Distribuição de recursos financeiros por tipo de projeto	96
4.1.1.	Distribuição por município de execução	96
4.1.2.	Distribuição por território de execução	101
4.1.3.	Distribuição por dimensão esportiva	104
4.1.4.	Distribuição por categoria	107
4.1.5.	Distribuição por tipo de modalidade	108
4.1.6.	Distribuição por modalidade	109
4.2.	Distribuição de recursos financeiros por tipo de Executor.....	113
4.2.1.	Distribuição por Executor.....	114

4.2.2.	Distribuição por natureza jurídica	117
4.2.3.	Distribuição por território-sede do Executor	120
4.3.	Perfil das empresas apoiadoras de Projetos Esportivos.....	126
4.3.1.	Investimento por grupo empresarial	126
4.3.2.	Investimento por natureza da empresa	130
4.3.3.	Investimento por área de atuação da empresa	132
4.3.4.	Investimento por município-sede da empresa	134
4.3.5.	Investimento por território-sede da empresa	137
4.4.	Grau de dependência	139
4.4.1.	Grau de dependência dos projetos do Executor em relação ao maior Apoiador	139
4.4.2.	Grau de dependência dos projetos no município em relação ao maior Apoiador	141
4.5.	Evolução do orçamento estadual destinado ao esporte	143
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	147
	REFERÊNCIAS	154

1. INTRODUÇÃO

O modelo atual de execução de políticas públicas no Brasil sofreu significativa influência da Constituição Federal de 1988, em especial do princípio federalista ressaltado na Carta Magna. Por exemplo, ao tratar sobre o Sistema Único de Saúde - SUS (Art. 198, I), sobre as ações governamentais na assistência social (Art. 204, I) e sobre o Sistema Nacional de Cultura (Art. 216-A), é evidente a opção pela execução descentralizada e participativa. A mudança no modelo federativo trouxe novas competências aos governos estaduais e municipais, cada qual com sua autonomia político-administrativa. Ainda que exista a vantagem de os governos municipais estarem mais próximos dos cidadãos e da realidade local, não há como desconsiderar o maior desafio de coordenação de políticas públicas em decorrência do modelo descentralizado de execução.

Para Arretche (1996), nos anos 1980, houve um consenso de que a execução descentralizada de políticas públicas seria a alternativa mais democrática. Além disso, supunha-se que modelos descentralizados seriam mais eficientes e colaborariam para maior equidade, para a redução das práticas clientelistas e para um incremento do controle social sobre o Estado. Assim, a centralização foi associada a práticas retrógradas, não democráticas, ineficazes e pouco transparentes. Foi nesse ambiente político que ocorreram as discussões para formulação da Constituição Federal de 1988. Contudo, a autora ressalta que a descentralização não vem acompanhada de mecanismos automáticos de controle social sobre recursos públicos, de tal forma que não é possível generalizar a descentralização como uma melhor alternativa do que os modelos centralizados, cabendo análise caso a caso. Nesse sentido, o "caráter democrático do processo decisório depende menos do âmbito no qual se tomam decisões e mais da natureza das instituições delas encarregadas" (ARRETCHE, 1996, p. 17).

Também a partir dos anos 1980, verificou-se uma onda de reformas na Administração Pública em diversos países. Ainda que cada reforma tenha suas especificidades a partir do cenário em que foram realizadas, pode-se dizer que as propostas foram baseadas nos conceitos da Nova Gestão Pública (ou *New Public Management*), buscando aumento da eficiência governamental, da qualidade dos serviços prestados à sociedade e da transparência no setor público (POLLITT e BOUCKAERT, 2002).

Para se alcançar esses objetivos, ainda segundo Pollitt e Bouckaert (2002), uma das metas de maior destaque no âmbito do movimento reformista é a redução do tamanho dos governos. A redução do número de funcionários de um governo usualmente não é acompanhada de um encolhimento no escopo de suas responsabilidades, especialmente considerando a constante pressão da sociedade pela inclusão de novos serviços públicos na agenda governamental.

Nesse sentido, conforme Bresser-Pereira (1998), além da transferência de responsabilidades do governo federal para a Administração Pública local, outra estratégia adotada na experiência brasileira foi a transferência da prestação de serviços anteriormente ofertados diretamente pela máquina estatal para entidades públicas não estatais, que são entidades sem finalidade lucrativa inseridas no denominado Terceiro Setor, voltadas para o alcance de interesses públicos ou coletivos. Tais entidades são balizadas pelas normas do regime jurídico privado, mas diferem de empresas (Segundo Setor) por não terem orientação para o lucro, e sim para a oferta de benefícios sociais.

Ainda para Bresser-Pereira (1998), a segunda metade do Século XX foi marcada pela expansão da atuação das organizações públicas não estatais na produção de bens e serviços públicos e no controle social. Destaca-se a flexibilidade de gestão por parte de tais entidades, por se enquadrarem no regime jurídico de Direito Privado, o que poderia favorecer a qualidade e a eficiência dos produtos gerados, em comparação àqueles realizados diretamente pelo aparato estatal. Logo, a flexibilidade na prestação de serviços públicos por entidades do Terceiro Setor, desde que acompanhada de um monitoramento adequado por parte do Estado, tenderia a contribuir para os objetivos da Nova Gestão Pública, quais sejam aumento da eficiência, maior transparência e melhor qualidade dos serviços públicos prestados.

A execução mediante transferência financeira a outros entes (Prefeituras, organizações do Terceiro Setor, etc) é relativamente recorrente na implementação de políticas públicas no caso do Governo Estadual de Minas Gerais (cerca de 20% da execução orçamentária anual se dá por meio de transferências - 98,48 bilhões de reais de 2011 a 2017), o que ressalta a necessidade de se estudar a implementação de políticas públicas descentralizadas (MINAS GERAIS, 2018a).

A execução da política pública, descentralizada ou não, pode ser estruturada de diversas formas.

A forma de estruturação é denominada instrumento governamental, o qual é conceituado por Salamon (2002) como "método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público" (SALAMON, 2002, p. 191). Peters (2002) ressalta os distintos impactos que a seleção de instrumentos pode ter sobre o sucesso das políticas públicas, o que demonstra a importância do estudo desses instrumentos, ainda pouco explorados pela academia de acordo com Lascoumes e Le Galès (2007).

Salamon (2002) relaciona tipos de instrumentos governamentais, que podem variar desde a execução direta à concessão de empréstimos. Para o estudo em questão, será analisado o instrumento governamental de renúncia fiscal, que visa estimular determinado comportamento por parte das empresas ou dos indivíduos pelo adiamento, redução ou isenção de obrigações tributárias.

Uma possibilidade de implementação via renúncia fiscal se dá por meio de Leis de Incentivo, nas quais a entidade governamental responsável pela política pública aprova projetos apresentados por entidades públicas ou privadas, a serem financiados por empresas mediante concessão de isenção fiscal. Trata-se de um modelo complexo, tendo em vista que a decisão final pela alocação de recursos referentes à política pública não é diretamente da Administração Pública, mas sim das empresas que financiam os Projetos Esportivos: o Estado aprova os Projetos de acordo com o mérito, a viabilidade e o interesse público, contudo quem define de fato quais Projetos serão implementados são as empresas apoiadoras. Em outras palavras, esse modelo de implementação exige a conciliação de interesses públicos (execução dos Projetos mais alinhados às necessidades da população beneficiada) e privados (retorno de mídia e de responsabilidade social das empresas ao patrocinarem os Projetos).

É possível verificar a relevância e a recorrência dos mecanismos de renúncia fiscal para a execução de políticas públicas, em especial nas áreas da Cultura e do Esporte. De acordo com dados de Cesnik e Saad (2017), foram identificados mecanismos de renúncia fiscal nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), em diversas temáticas. Realizando a

¹ Versão original em inglês: "a tool of public action is an identifiable method through which collective action is structured to address a public problem" (SALAMON, 2002, p. 19).

tabulação dos dados apresentados por Cesnik e Saad (2017), verifica-se um montante de renúncia fiscal² de quase 3,1 bilhões de reais por ano: 2,1 bilhões por ano para cultura; 500 milhões por ano para o esporte; 323 milhões por ano para ações voltadas para a criança e o adolescente; 83 milhões por ano para iniciativas voltadas para o idoso; e 92 milhões por ano para a área da saúde.

A recorrência das Leis de Incentivo é contraposta por suas fragilidades. Ainda que os Projetos sejam aprovados pela Administração Pública, a decisão final de alocação de recursos cabe às empresas, ou seja, o mecanismo de renúncia fiscal se rende a uma lógica de mercado, o que tende a gerar uma concentração de benefícios nos grandes centros econômicos. Rubim (2011) ressalta que o poder de deliberação passa do Estado para as empresas apoiadoras, ainda que os recursos aportados nos projetos sejam públicos (muitas vezes sem qualquer contrapartida financeira exigida na legislação). O autor destaca a incapacidade dessas leis de alavancar novos recursos privados, que seria um dos motivos para adoção do modelo de renúncia fiscal.

A lógica de mercado afeta negativamente a equidade de mecanismos de incentivo fiscal nos quais a decisão de financiamento cabe ao setor privado. Estudos referentes às Leis Federais de Incentivo ao Esporte e à Cultura e à Lei Estadual de Incentivo à Cultura indicam que as regiões com maior atividade econômica são justamente as que mais recebem recursos (COSTA, MEDEIROS E BUCCO, 2017; OLIVEIRA E FERNANDES, 2017; OLIVEIRA, 2018; AUGUSTIN, 2011; MATIAS *et al*, 2015; SILVA, 2015; GIROLETTI e GIROLETTI, 2008). Além da concentração geográfica, Rubim (2011) alerta que os benefícios são direcionados às atividades com potencial mercantil, que deveriam ser desenvolvidos sem os recursos públicos provenientes das leis de incentivo. Em resumo, estudos indicam que as Leis de Incentivo não têm chegado àqueles que mais precisam das políticas públicas – iniciativas em regiões com menor poder econômico e iniciativas com menor potencial lucrativo.

Rubim (2011) ainda alerta a posição central que as leis de incentivo possuem no financiamento das iniciativas culturais. De acordo com o autor, as leis de incentivo são um produto do modelo

² Cabe salientar que o levantamento é relativo a iniciativas do Governo Federal, de todos os Governos Estaduais e do Distrito Federal, e de algumas capitais – Belém; Belo Horizonte; Brasília; Curitiba; Florianópolis; Manaus; Porto Alegre; Rio de Janeiro; Salvador e São Paulo. Logo, o montante pode ser ainda superior ao indicado, tendo em vista a possibilidade de existirem outras leis de incentivo em outros municípios.

neoliberal vigente, tendo tomado o lugar das políticas de financiamento e sendo transformadas “praticamente na política cultural oficial do estado brasileiro” (Rubim, 2011, p. 18).

Observa-se que, mesmo diante dos desafios da execução via renúncia fiscal, a Administração Pública tem utilizado esse modelo de implementação de políticas públicas. Inserida nesse contexto de expansão da atuação das entidades do Terceiro Setor em políticas públicas, a Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais, também conhecida como Minas Esportiva Incentivo ao Esporte, é um programa de fomento à prática do esporte e da atividade física, tendo sido criado pela Lei Estadual nº 20.824, de 31 de julho de 2013, e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 46.308, de 13 de agosto de 2013. Apesar das normas terem sido publicadas no segundo semestre de 2013, os primeiros projetos foram executados em 2014 (MINAS GERAIS, 2018b).

Conforme Decreto Estadual nº 46.308/2013, as pessoas jurídicas sem finalidade lucrativa que cumprem os requisitos da legislação apresentam projetos para a Secretaria de Estado de Esportes (SEESP), para análise de um Comitê Deliberativo composto de forma paritária por representantes da Secretaria e da sociedade civil, indicados pelo Conselho Estadual de Desporto. Sendo o Projeto Esportivo aprovado, o Executor poderá providenciar a captação junto a empresas contribuintes de ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. Por se tratar de execução de recurso público, os Projetos captados são executados, mediante autorização de início emitida pela SEESP, respeitando as normas estabelecidas, podendo ser vistoriados pela Equipe da Secretaria. Por fim, a legislação prevê que as entidades executoras devem prestar contas a cada seis meses e ao final da execução.

Por ser mais nova do que as outras Leis de Incentivo, nota-se uma carência maior de estudos sobre a Lei Estadual de Incentivo ao Esporte. Também por ser mais nova, os legisladores tiveram a oportunidade de considerar os resultados das Leis de Incentivo até 2013 para sua normatização e posterior implementação. Resta saber se o desenho adotado foi suficiente para não repetir a concentração na distribuição de recursos verificada nas Leis de Incentivo mais antigas.

Desse modo, dada a recorrência da execução descentralizada de políticas públicas em parceria com prefeituras municipais e entidades sem finalidade lucrativa, bem como a necessidade de se analisar os tipos de implementação dessas políticas públicas e as fragilidades, a complexidade e os desafios da execução via renúncia fiscal, o presente trabalho buscará avaliar a implementação de um instrumento governamental do tipo renúncia fiscal em parceria com esses dois grupos de atores, buscando discutir a seguinte questão-problema: **Como foram distribuídos os recursos financeiros da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte em Minas Gerais no período de 2014 a abril de 2018?**

1.1. Objetivos

O objetivo geral será analisar a distribuição de recursos financeiros em políticas públicas implementadas por meio de instrumentos governamentais do tipo renúncia fiscal, calcado na experiência da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais, a partir dos resultados de 2014 a abril de 2018. Serão desenvolvidos ainda os seguintes objetivos específicos:

- a) analisar se a distribuição de recursos por tipo de projetos na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais é similar às conclusões de estudos referentes a outras Leis de Incentivo;
- b) analisar se a distribuição de recursos por tipo de Executor na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais é similar às conclusões de estudos referentes a outras Leis de Incentivo;
- c) identificar o perfil de empresas apoiadoras de Projetos Esportivos em Minas Gerais;
- d) mensurar o grau de dependência dos projetos dos Executores e dos projetos nos municípios em relação às empresas que apoiam os respectivos Projetos;
- e) identificar se a implementação da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais em 2014 aumentou o volume de recursos estaduais disponibilizados anualmente para o esporte em Minas Gerais.

1.2. Justificativa

Inicialmente, cabe salientar a expansão das políticas descentralizadas e o consequente crescimento da atuação das entidades do Terceiro Setor nas políticas públicas, como destacado por Bresser-Pereira (1998).

Para sucesso da execução do instrumento governamental do tipo renúncia fiscal, observa-se a necessidade de adesão do Terceiro Setor, entendido como o conjunto de organizações privadas sem finalidade lucrativa voltadas para o alcance de interesses públicos. O momento atual de amadurecimento da gestão dessas entidades e de aprimoramento do marco legal alinha-se a um determinado desenho da política pública que abre espaço para o papel estratégico que vem sendo atribuído ao Terceiro Setor. Esse contexto é favorável para que a Administração Pública expanda as parcerias com as entidades para a execução de políticas públicas (SILVA, 2010).

Na gestão de uma entidade do Terceiro Setor, um desafio recorrente é o financiamento de suas atividades em um cenário de concorrência e recursos escassos. De acordo com Rocha e Campos (2010), dentre o universo de Projetos patrocinados no cenário mundial, destaca-se o apoio a Projetos Esportivos, seja com isenção fiscal ou não. O processo de captação não é trivial, uma vez que se trata de um esforço de alinhamento entre interesses e expectativas de entidades responsáveis pelas iniciativas e empresas financiadoras, de tal forma que os objetivos principais a serem atingidos pela empresa com uma ação de patrocínio influenciam diretamente na importância de determinadas características dos projetos de patrocínio, no momento da sua avaliação como investimento. Esse processo de seleção de projetos a serem patrocinados pelas empresas apoiadoras é determinante para a distribuição dos recursos financeiros, pois em certa medida a decisão final de investimento não é do poder público, mas sim da empresa apoiadora, que escolhe aquele que será patrocinado em detrimento dos demais aprovados, a partir de critérios próprios de seleção, ainda que a empresa tenha dedução total do recurso incentivado e não arque com um centavo de investimento próprio.

Reis e Santos (1996) indicam a "absoluta carência de pesquisas" no setor de mecenato e patrocínio, especialmente no que se refere a critérios de escolha dos projetos, viabilidade de mensuração dos benefícios do patrocínio, direitos e deveres das partes. Os autores ressaltam

ainda os ganhos potenciais para todas as partes nesse tipo de parceria: Administração Pública, empresas patrocinadoras, patrocinados, atuais e potenciais clientes da empresa e sociedade como um todo (enquanto beneficiária da ação).

Em relação especificamente ao caso de patrocínio estudado, por ser uma política pública baseada em legislação recente, a Lei Estadual de Incentivo ao Esporte naturalmente carece de estudos para diagnóstico da situação atual do mecanismo e das oportunidades de melhoria do mesmo. Percebe-se que a criação da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte pode ser considerada um avanço para as práticas esportivas no estado de Minas Gerais, por ser uma oportunidade para expansão das políticas públicas do esporte nos diversos municípios de Minas Gerais, tendo em vista os recursos limitados aplicados na área³.

De acordo com as informações do site, em relação à captação de recursos, são 260 Projetos Esportivos com algum recurso captado, dentre os 645 aprovados. O montante captado de 2014 a 2018 (posição do dia 24 de abril de 2018, data da última atualização feita pela SEESP) foi de R\$ 52.037.491,02, sendo que em nenhum ano foi alcançado o limite de isenção fiscal autorizado pelo Decreto 46.308/2013. Quanto à execução, 200 Projetos Esportivos tiveram sua execução iniciada, após captação do valor necessário, o que equivale a 31,01% dos Projetos Esportivos aprovados.

A partir dos dados preliminares evidenciados, é pertinente identificar qual o cenário da captação de recursos na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte e analisar se há concentração na alocação de recursos, tal como em outras Leis de Incentivo. As diversas entidades sem finalidade lucrativa de Minas Gerais, as Prefeituras Municipais e os órgãos da Administração Pública

³ No âmbito estadual, conforme dados do Portal da Transparência, a execução financeira da Secretaria de Estado de Esportes (SEESP) para a função Desporto e Lazer em 2015 foi de R\$ 16.482.923,37, em 2016 foi de R\$ 15.381.175,82 e em 2017 foi de R\$ 12.536.370,85 (MINAS GERAIS, 2018a). Nos termos do artigo 2º do Decreto 46.308/2013, o limite para o incentivo fiscal relativo aos Projetos Esportivos é de 0,05% (cinco centésimos por cento) da receita líquida anual do ICMS que coube ao Estado, relativamente ao exercício anterior. De acordo com informações disponibilizadas no site do Programa (MINAS GERAIS, 2018b), esse montante equivaleu a R\$ 14.059.240,55 para 2015, R\$ 13.933.655,78 para 2016 e R\$ 15.395.775,84 para 2017, valores significativos em comparação com a execução financeira anual para Desporto e Lazer. Cabe ressaltar que, por se tratar de renúncia fiscal (o recurso, ainda que público, não chega a entrar nos cofres do Tesouro), os recursos da Lei de Incentivo não são contabilizados na execução orçamentária e financeira da Secretaria, logo não estão inseridos nos montantes de cerca de 16,5 milhões, 15,3 milhões e 12,5 milhões de reais executados em 2015, 2016 e 2017, respectivamente.

Indireta têm na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte uma oportunidade ainda não aproveitada efetivamente para financiamento de suas atividades esportivas. Verifica-se que 68,99% dos Projetos Esportivos que são aprovados não chegam a ser executados, por falta de patrocínio efetuado por empresas contribuintes de ICMS, que podem deduzir o valor destinado ao projeto do seu saldo devedor do imposto. Em suma, os dados apresentados indicam que, até o momento, o mecanismo possui efetividade limitada e possivelmente baixa capilaridade.

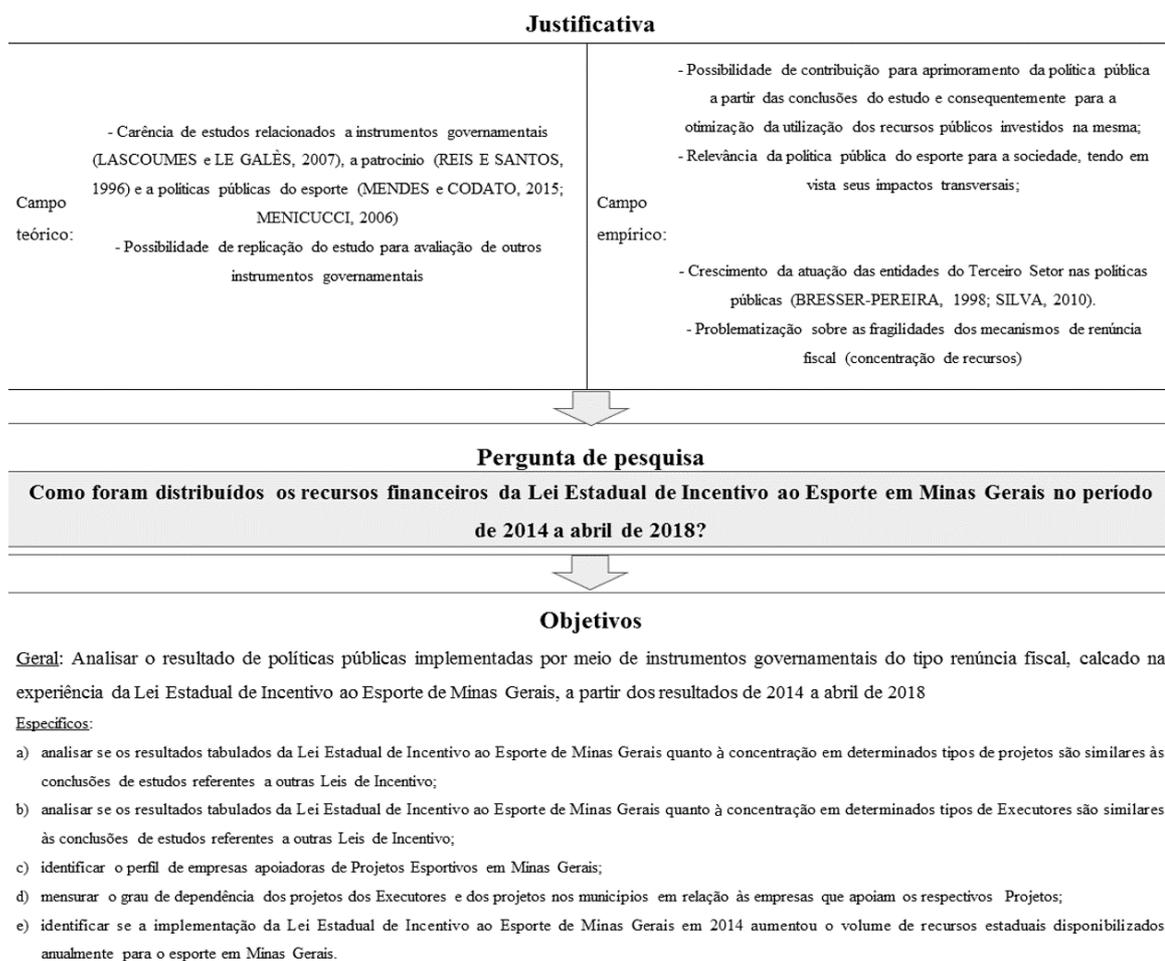
A carência de estudos não é exclusiva para o mecanismo estudado - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte -, mas se estende também à política pública do esporte em âmbito nacional, mesmo após a inclusão do acesso às práticas esportivas como direito social e do fomento ao esporte como dever do Estado, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, como discutido por Mendes e Codato (2015). O campo das políticas públicas esportivas ainda é pouco explorado pela comunidade acadêmica brasileira, carecendo de maiores estudos, inclusive pelo fato do papel do Estado nesse campo ser objeto de disputas e controvérsias constantes (MENICUCCI, 2006). Por esse motivo, é importante salientar a limitação bibliográfica referente a políticas públicas do esporte, em especial no que se refere a estudos referentes a iniciativas executadas em parceria com o Terceiro Setor e especificamente referentes à renúncia fiscal. Essa falta de estudos relacionados a políticas públicas do esporte pode ser entendida como uma lacuna de conhecimento a ser preenchida pela academia, dada a relevância do tema esporte em diversos aspectos da vida de um cidadão, tais como ocupação de tempo livre, socialização e melhoria da qualidade de vida e de saúde. Afinal, trata-se de uma política com impactos transversais sobre a sociedade.

Por fim, analisar políticas públicas sob o espectro de seus instrumentos governamentais também é tema pouco explorado pelos acadêmicos, de acordo com Lascoumes e Le Galès (2007). Logo, justifica-se ainda esse estudo pela possibilidade de ser aplicado de forma similar na análise de outros instrumentos governamentais, em especial aqueles de renúncia fiscal.

Assim como em qualquer instrumento governamental, os dados relativos à implementação são um importante insumo para a elaboração de diagnósticos para identificação de pontos de sucesso, falhas e lacunas. O estudo pode contribuir de forma prática para a melhoria dessa política pública, trazendo benefícios para o Estado enquanto gestor da política e para a

sociedade enquanto beneficiária dos Projetos Esportivos executados. Em resumo, verifica-se relevância do estudo proposto no aspecto teórico, dada a importância do tema (análise de políticas públicas → análise de instrumentos governamentais do tipo renúncia fiscal) e o limitado número de estudos sobre patrocínio e renúncia fiscal; alinhada à contribuição para o campo empírico, em virtude da oportunidade para o desenvolvimento do esporte, do volume de recursos relacionados e da possibilidade de replicação do estudo. A Figura 1 resume os objetivos do trabalho e as justificativas para o seu desenvolvimento.

Figura 1 - Justificativa, pergunta e objetivos da pesquisa



Fonte: Elaboração própria.

Feita essa introdução, no segundo capítulo do trabalho será levantado o referencial teórico relacionado a políticas públicas, a instrumentos governamentais e especificamente à

implementação mediante renúncia fiscal, com contextualização para o cenário brasileiro e apresentação de conclusões de estudos realizados anteriormente sobre Leis de Incentivo no Brasil e em Minas Gerais. Após esse referencial, será detalhada no terceiro capítulo a metodologia da pesquisa - população, métodos de coleta e de análise.

No quarto capítulo será apresentada a tabulação da distribuição dos recursos financeiros da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, sendo verificado o alinhamento destes com conclusões de estudos referentes às Leis Federais de Incentivo ao Esporte e à Cultura e à Lei Estadual de Incentivo à Cultura. Por fim, serão apresentadas as conclusões referentes à pesquisa aplicada, com o intuito de se responder à questão problematizada e aos objetivos identificados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico desse trabalho aborda o tema políticas públicas e está dividido em três seções. Após explicação do conceito políticas públicas e suas tipologias na primeira seção, a segunda parte trata sobre o ciclo de uma política pública e sobre a categorização de instrumentos governamentais para implementação de políticas públicas. Por fim, a terceira parte se refere a um tipo de instrumento governamental, que é a renúncia fiscal, sendo apresentado o contexto brasileiro e algumas das leis de incentivo em âmbito federal e estadual - Minas Gerais. Observa-se que o referencial teórico parte do geral para o específico, ou seja, inicia-se com a conceituação de políticas públicas e é finalizado com o tópico renúncia fiscal, um tipo específico de instrumento governamental para implementação de políticas públicas.

2.1. Políticas públicas

Tendo em vista que o presente trabalho tem como objetivo analisar a alocação do recurso financeiro decorrente da implementação de uma política pública por meio do instrumento governamental do tipo renúncia fiscal, a proposta desta seção é delimitar o conceito de política pública e apresentar o seu ciclo, discutindo desde a concepção da política até seu desfecho. Segundo Souza (2006), a discussão sobre política pública é relativamente nova no âmbito da Ciência Política, tendo sua importância realçada a partir dos anos 1960.

Para melhor entender o que é uma política pública, cabe inicialmente discutir o termo política e suas dimensões. Em uma definição ampla de Schmitter (1965), a política é a resolução pacífica de conflitos. Rua (1997), apresentando o conceito de forma mais detalhada, define política como o “conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos” (RUA, 1997, p. 1).

Rua (1997) ressalta que, na língua inglesa, o termo política pode ser dividido em três dimensões, denominados *politics*, *polity* e *policy*. *Politics* é a ação política decorrente da relação entre os atores envolvidos, dos embates e das coalizões políticas. A *polity* corresponde "à estrutura

paramétrica estável da política e que, supõe-se, deve ser a mais consensual possível entre os atores” (COUTO e ARANTES, 2002, p. 7). Por fim, para Rua (1997), a *policy*, vinculada à política pública (*public policy*), é o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores, e se trata de *output* das *politics*. A partir dessa definição, Rua (1997) ainda diferencia e exemplifica decisão política e política pública:

“Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. Um exemplo encontra-se na emenda constitucional para reeleição presidencial. Trata-se de uma decisão, mas não de uma política pública. Já a privatização de estatais ou a reforma agrária são políticas públicas” (RUA, 1997, p. 2).

As três dimensões políticas podem ser resumidas da seguinte forma: enquanto a *polity* é a estrutura-base (regras gerais) para o jogo político, a *politics* é o jogo político em si e a *policy* é o resultado desse processo. O tema dessa seção é a *policy* e seus desdobramentos, ainda que não seja possível tratar sobre o tema sem considerar todo o aspecto político que o envolve. Ainda em relação ao conceito *policy*, Souza (2006) demonstra a multiplicidade de definições, apresentadas a seguir:

“Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 5).

As três dimensões tratadas (*polity*, *politic* e *policy*) se relacionam entre si, em um processo de constante retroalimentação. Tomando como base a abordagem sistêmica de políticas públicas, Easton (1965) considera a existência de sistemas abertos múltiplos, interativos e de escopo

diferenciado, para a organização da vida em sociedade. A partir da aplicação da teoria sistêmica por Easton (1965), Rua e Romanini (2013) delimitaram o modelo representado na Figura 2. No modelo, o sistema internacional é o mais amplo, estando dentro dele o sistema nacional, o qual se subdivide em subsistemas econômico, social, cultural e político. O resultado das políticas públicas influencia todos os subsistemas, sendo que o sistema político, composto por organizações públicas e atores políticos, é aquele no qual elas são concebidas. O sistema político indicado na Figura 2 é baseado na *polity* (regras), sendo o ambiente no qual acontece a *politics* (jogo político), decorrente dos *inputs* (apoios e demandas) que determinados atores desejam priorizar na agenda de discussão. A partir das discussões e do jogo de poderes, decisões políticas e políticas públicas, conceituadas anteriormente por Rua (1997), são possíveis *outputs* do processo.

Figura 2 - Dinâmica do Processo Político: Sistemas Múltiplos e Interativos



Fonte: Rua e Romanini, 2013, p. 31.

Conceituados o termo política e suas dimensões, cabe tratar especificamente sobre a política pública (*public policy*). Afinal, o que pode ser classificado como política pública? Lima (2012) apresenta duas abordagens principais: estadista - conforme personalidade jurídica do

formulador, ou seja, a política é pública se originada de decisão estatal; ou multicêntrica - mais ampla, decorre da questão (*issue*) que originou a *policy*, se o problema é público, a política é pública, seja apresentado por ente estatal, por organizações do Terceiro Setor ou privadas.

Adotando a abordagem multicêntrica, o objeto desse estudo (Lei Estadual de Incentivo ao Esporte) é parte da política pública de fomento ao esporte, ainda que as iniciativas não sejam executadas diretamente pelo Governo Estadual. Nesse sentido, Hofling (2001) destaca que as políticas públicas se diferenciam das políticas estatais, que são aquelas elaboradas e implementadas por organismos estatais:

“Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais” (HOFLING, 2001, p. 31).

Tendo em vista o amplo universo de políticas públicas, diversos autores apresentam tipologias de políticas. Salisbury (1968) ressalta a origem das demandas e o sistema decisório, dividindo-as em distributivas (demandas fragmentadas e sistema decisório disperso); redistributivas (demandas concentradas e sistema decisório concentrado); regulatórias (demandas fragmentadas e sistema decisório concentrado) e autorregulatórias (demandas concentradas + sistema decisório disperso).

Wilson (1973) apresenta outra divisão, baseada no padrão de distribuição dos benefícios e os custos da política pública: clientelistas (benefícios concentrados e custos dispersos); majoritárias (custos e benefícios dispersos); empreendedoras (benefícios coletivos e custos concentrados) e políticas de grupos de interesses (custos e benefícios concentrados).

Já Lowi (1964) segmenta as políticas em distributivas, redistributivas, regulatórias e estruturadoras (ou constitutivas). As políticas distributivas são focalizadas, com benefícios a recortes específicos da sociedade (faixa etária, renda, localidade, raça, gênero, etc); como exemplos, tem-se a construção de um hospital e a oferta de aulas esportivas no contraturno

escolar para a comunidade rural de determinado município. As redistributivas são pautadas pela transferência de recursos entre segmentos, sendo a reforma agrária um exemplo clássico. Ainda como política redistributiva, pode-se citar o próprio caso em estudo, já que a Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais segue a lógica de repasses de recursos públicos por empresas contribuintes de ICMS a determinadas entidades para a execução de projetos, ou seja, recursos oriundos de grupos específicos são destinados a outros segmentos também específicos. Já as regulatórias são as normatizações definidas pelo Estado de forma a criar obrigações, limitações e condições para execução de determinadas atividades, sendo o caso do Código de Trânsito. Por fim, as políticas constitutivas tratam sobre as regras do jogo, buscando estabelecer ordem para ambiente político, podendo ser exemplificada pela delimitação de competências de cada nível da Federação estabelecida na Constituição Federal, pelo regimento de uma casa legislativa e pelas normas relativas à contratação no setor público (Lei de Licitações). A formulação e a implementação de políticas públicas dos três primeiros tipos (distributivas, redistributivas e regulatórias) ocorrem conforme delimitado pelas políticas constitutivas.

Após breve apresentação de parte do vasto campo de tipologias no campo de políticas públicas, o desafio é o entendimento de sua mecânica. Ainda que os autores citados apresentem tipologias distintas, observa-se que as mesmas são complementares, ao passo que Salisbury (1968) delimita as políticas a partir da origem das demandas (fragmentadas ou concentradas) e do poder decisório (concentrado ou não); enquanto que Lowi (1964) e Wilson (1973), ainda que com as especificidades das tipologias, consideram a concentração ou não dos custos e dos benefícios das políticas. Para o presente estudo, será adotada a perspectiva de Lowi, sendo que a Lei Estadual de Incentivo ao Esporte pode ser considerada uma política redistributiva, tal como explicado no parágrafo anterior. Na próxima seção, será apresentado o ciclo da política pública, de forma a possibilitar a posterior apresentação do objeto de estudo, qual seja, a Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais.

2.2. Ciclo de uma política pública

Buscando tornar o processo de compreensão e de análise de uma política pública mais facilitado, autores criaram modelos de fases de uma política, desde sua concepção até sua finalização. Logicamente, trata-se de uma divisão para fins didáticos, pois a execução não ocorre de forma sistematizada e ordenada na prática.

No Quadro 1 estão citados quatro modelos distintos, sendo que as fases do modelo de Secchi (2010) serão descritas brevemente nos próximos tópicos, por ser o desenho com maior segmentação (7 fases). As fases similares de cada modelo estão indicadas na mesma linha, de forma a demonstrar que, ainda que existam múltiplos modelos, a estrutura desses é relativamente similar.

Quadro 1 - Comparativo entre modelos de ciclo de política pública

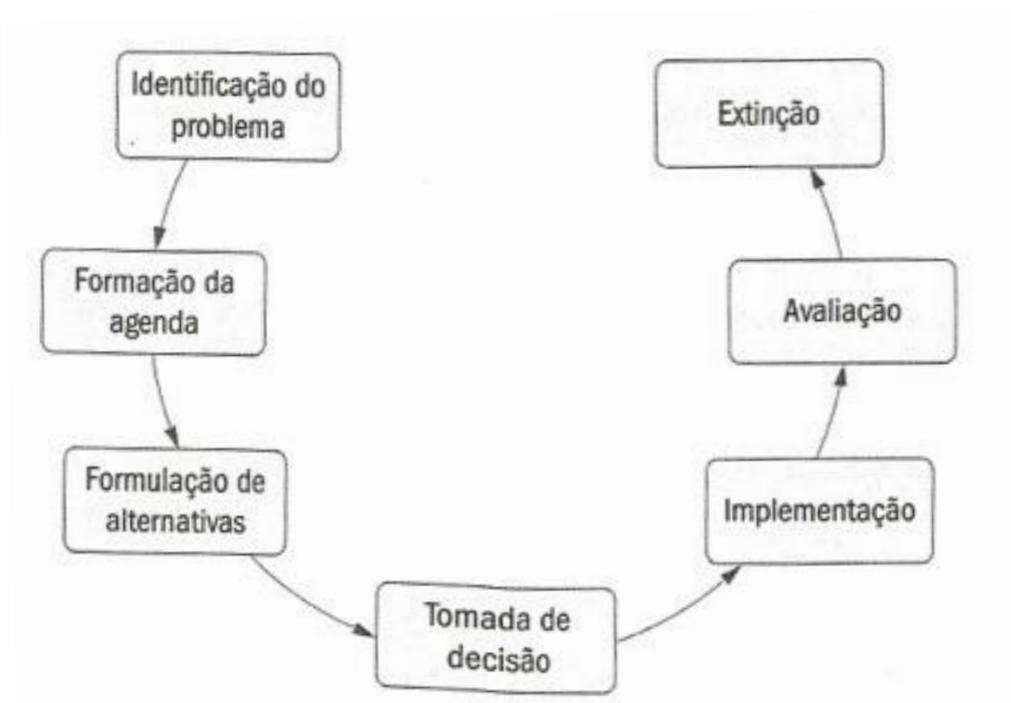
SECCHI (2010)	SEBRAE (2008)	WU et al (2014)	SOUZA (2006)
Identificação do problema	-	-	-
Formação de agenda	Formação da Agenda (Seleção das Prioridades)	Definição de agenda	Definição de agenda
Formulação de alternativas	Formulação de Políticas (Apresentação de Soluções ou Alternativas)	Formulação de políticas públicas	Identificação de alternativas
Tomada de decisão	Processo de Tomada de Decisão (Escolha das Ações)	Tomada de decisão	Avaliação das opções
			Seleção das opções
Implementação	Implementação (ou Execução das Ações)	Implementação de políticas públicas	Implementação
Avaliação	Avaliação	Avaliação de políticas públicas	Avaliação
Extinção	-	-	-

Fonte: Elaboração própria, a partir dos modelos apresentados por Secchi (2010), Sebrae (2008), Wu et al (2014) e Souza (2006).

O modelo apresentado por Secchi (2010) indicado no Quadro 1 e representado graficamente na Figura 3 expande e detalha o ciclo de uma política pública, ao apresentar uma fase prévia à

definição de agenda para identificação dos problemas e ao prever uma etapa de extinção da política pública, algo não considerado pelos outros modelos apresentados.

Figura 3 - Ciclo de políticas públicas



Fonte: Secchi, 2010, p. 33.

Novamente, cabe alertar que se trata de uma representação conceitual do ciclo de uma política pública para fins didáticos. No complexo ambiente político, as setas não são unidirecionais; por exemplo, a avaliação não ocorre apenas após a conclusão da implementação, mas também no decorrer do processo, sendo insumo para eventuais desvios de rota.

2.2.1. Identificação do Problema

A identificação do problema é o primeiro passo para que sejam discutidas, propostas e executadas iniciativas para alteração da situação vigente. Rua (1997) conceitua problema como

a diferença entre a situação atual indesejada e a perspectiva ideal a ser perseguida, logo o problema está associado a uma expectativa de melhoria, que será o objetivo da política pública associada. Ainda segundo Rua (1997), as demandas relativas a esses problemas podem ser novas (novos atores ou novos problemas no campo em questão), recorrentes (associadas a problemas não resolvidos em sua completude) ou reprimidas (que não geram políticas para sua intervenção).

Rua (1997) explica esse aspecto, indicando a importância de definição dos *issues* da política e as preferências de seus *stakeholders*:

“As preferências se formam em torno de *issues* ou questões. Às vezes é difícil entender este conceito devido às limitações da língua portuguesa. Em inglês tem-se termos alternativos: *problem*, *question*, *issue*, o que não ocorre em português, onde tem-se apenas problema e questão. *Issue* é um item ou aspecto de uma decisão, que afeta os interesses de vários atores e que, por esse motivo, mobiliza as suas expectativas quanto aos resultados da política e catalisa o conflito entre os atores. Por exemplo, na reforma agrária, são *issues*: o conceito de terra improdutiva, a forma de indenização nas desapropriações e o rito de desapropriação. Por que são *issues*? Porque, dependendo da decisão que for tomada quanto a esses pontos, alguns atores ganham e outros perdem, seus interesses são afetados e a política assume uma configuração ou outra. Para entender o processo de formulação (e também a implementação) é essencial definir quais são os *issues* de uma política e identificar as preferências dos atores em relação a cada um deles” (RUA, 1997).

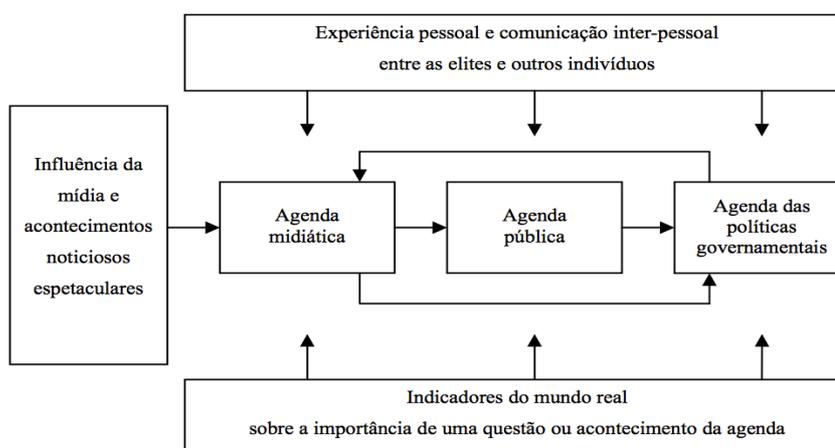
Sjöblom (1984 apud SECCHI, 2010) indica que nem todo problema é público. A percepção de problemas é feita por atores envolvidos no processo e afetados pelo problema ou pela possível intervenção para combate ao mesmo. Esses atores envolvidos ou partes interessadas são também conhecidos como *stakeholders* e podem ser estatais (oriundos do Governo ou do Estado) ou privados (oriundos da Sociedade Civil, como organizações do terceiro setor, imprensa, comunidade da região afetada, dentre outros). Os *stakeholders* interessados na resolução de um problema terão como objetivo incluir o problema na lista de prioridades de atuação, denominada agenda. Desse modo, uma vez identificado um problema, o próximo passo é a sensibilização e a articulação para que ele seja entendido como um problema que afeta o interesse público e seja incluído na agenda.

2.2.2. Formação de agenda

Identificados os problemas, passa-se ao momento de priorização, já que os recursos humanos, financeiros e materiais escassos impossibilitam que todos os problemas postos sejam sanados pelo Estado. O resultado dessa priorização forma a Agenda. Logo, parte dos problemas não são inseridos na agenda governamental (demandas reprimidas). Para Wu et al (2014), agenda é uma lista de questões (problemas ou *issues*) que estão sendo foco da atenção de agentes governamentais e outros membros na comunidade de política pública. Em um entendimento um pouco mais abrangente, Capella (2006a) conceitua agenda como o conjunto de problemas entendidos como relevantes. A relevância de um problema não necessariamente é generalizada, e por esse motivo a autora indica três tipos de agenda: política/pública (problemas a serem priorizados para atuação pública, conforme critérios dos atores políticos); formal/institucional /de políticas governamentais (relação de problemas que o poder público já decidiu enfrentar); e midiática (problemas que mobilizam os meios de comunicação).

Na Figura 4, é possível observar os tipos de agenda, a estreita relação entre elas e os respectivos *inputs*. A dinâmica de relação das cadeias permite concluir que um problema inserido na agenda de políticas governamentais pode alimentar a agenda midiática, da mesma forma que uma questão da agenda midiática pode ser incorporada às agendas públicas e das políticas governamentais (CAPELLA, 2006a).

Figura 4 - Os três componentes do processo de *agenda-setting*



Fonte: Traquina, 1995, p. 193 *apud* Capella, 2006a, p. 90.

De acordo com os *inputs* representados, a inclusão na agenda parte da identificação por determinado(s) grupo(s) de interesse de uma situação como merecedora de intervenção. A situação-problema é discutida entre os *stakeholders* para sua priorização e inclusão na agenda de intervenções ou não. Corroborando a representação gráfica da Figura 5, Wu et al (2014) destacam que o processo de formação de agenda não é linear; sendo político e, ao mesmo tempo, técnico; e ocorrendo dentro de uma complexa rede de atores estatais e sociais. De acordo com Secchi (2010), Cobb e Elder expandem essa discussão sobre a formação de agenda, indicando três condições para a inserção de um problema na agenda política:

“Segundo Cobb e Elder (1983), existem três condições para que um problema entre na agenda política:

- atenção: diferentes atores (cidadãos, grupos de interesse, mídia etc.) devem entender a situação como merecedora de intervenção;
- resolubilidade: as possíveis ações devem ser consideradas necessárias e factíveis;
- competência: o problema deve tocar responsabilidades públicas” (SECCHI, 2010, p. 36).

Wu et al (2014) identificam dois defeitos fundamentais decorrentes da definição de agenda, que estão relacionados a desvios no atendimento às três condições apresentadas por Cobb e Elder: "1. muitos problemas públicos críticos não chegam às agendas políticas oficiais, enquanto muitas preocupações relativamente menores chegam; e 2. o mau enquadramento dos problemas públicos leva à preocupação com soluções ineficazes e/ou inúteis, que impedem a consideração de soluções alternativas com potencial para resolver o problema" (WU et al, 2014, p. 29). O primeiro defeito identificado é decorrente de um possível desvio no aspecto "atenção", posto que problemas críticos não foram identificados pelos atores envolvidos como merecedores de intervenção. Já a segunda deficiência tange a condição de resolubilidade, já que se relaciona à apresentação e implementação de soluções que não resolvem de fato a questão identificada.

2.2.3. Formulação de Alternativas

Sendo o problema inserido na agenda governamental, de acordo com Secchi (2010), a próxima etapa é a formulação de alternativas para solucioná-lo ou mitigá-lo. Considerando que um mesmo objetivo pode ser alcançado mediante estratégias distintas, nesse momento são

levantadas as múltiplas possibilidades de implementação. Essas possibilidades são os instrumentos governamentais, que são conceituados por Wu et al (2014) como "os meios ou dispositivos que os governos de fato usam para implementar políticas". De forma similar a essa conceituação, Salamon (2002) indica que o instrumento governamental é o "método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público" (SALAMON, 2002, p. 19). Partindo do pressuposto de que as políticas são implementadas para lidar com problemas públicos, como demonstrado no Ciclo de Secchi (2010), os dois conceitos de instrumento governamental apresentados nesse parágrafo estão alinhados.

Ollaik (2012) relaciona as tipologias de instrumentos governamentais, demonstrando as múltiplas possibilidades de implementação de uma política pública, desde a gestão direta até a aquisição de serviço contratado. O Quadro 2, apresentado abaixo, contém as 14 tipologias identificadas pela autora a partir do trabalho desenvolvido por Salamon (2002), com respectivos exemplos de aplicação no contexto brasileiro. Para o presente trabalho, como já ressaltado na Introdução, o objetivo é analisar a distribuição de recursos financeiros em uma tipologia específica de instrumento governamental, que é a renúncia fiscal, a partir da experiência da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais. De acordo com Salamon (2002), a renúncia fiscal é um instrumento governamental que visa estimular determinado comportamento por parte das empresas ou dos indivíduos pelo adiamento, redução ou isenção de obrigações tributárias.

Quadro 2 - Instrumentos conforme tipologia de Salamon (2002) e exemplos no Brasil

Tipologia	Exemplos no governo federal brasileiro
1. Gestão Direta	onde é preciso uso legítimo da força (ex: polícia), quando não se pode correr riscos (ex: controle epidemiológico, bombeiros, tráfego aéreo), questões de equidade (ex: previdência e assistência), onde não há mercado (ex: educação em áreas rurais), onde é preciso manter capacidade governamental (ex: pesquisa)
2. Corporações governamentais	Estatais (atuam principalmente em transportes, comunicações, energia elétrica, seguros e correios).
3. Regulação econômica	Para eliminar barreiras à entrada e prevenir comportamento monopolístico.
4. Regulação social	Regulação ambiental, de segurança no trabalho, de uso da terra.
5. Seguros governamentais	Indenizar empresas ou indivíduos por perdas provocadas por eventos específicos, tais como desastres naturais ou quebra de instituições financeiras
6. Publicidade de utilidade pública	Rótulos que informam sobre danos causados pelo consumo de cigarro ou de bebidas alcoólicas.
7. Impostos corretivos e taxas	Tributos sobre cigarros e bebidas alcoólicas.
8. Contratação	Contratação de serviços de segurança, de manutenção de computadores, de limpeza de vias públicas, de construção de prédios públicos
9. Aquisição de serviço contratado	Programas de ensino profissionalizante, de aconselhamento para dependentes de drogas, de cuidados a idosos e a doentes mentais.
10. Assistência financeira	Convênios.
11. Empréstimos e garantias de empréstimos	Programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf.
12. Renúncia Fiscal	Simplex (tributação diferenciada para micro e pequenas empresas), Rouanet (para incentivo na área cultural).
13. Vales	Vale alimentação, vale transporte, vale cultura etc
14. Legislação de perdas e danos	Legislação para evitar perdas, como o Código de defesa do consumidor

Fonte: Ollaik (2012, p. 45), a partir de Salamon (2002).

Verifica-se uma diversidade de possibilidades de execução de políticas públicas pelos governos, sendo que uma mesma política pública pode ter diversos tipos de instrumentos implementados de forma concomitante. Dentre pesquisas já desenvolvidas e relacionadas à avaliação de políticas públicas e de instrumentos governamentais, em especial referentes à fase de implementação, destaca-se a realizada por Ollaik (2012) para avaliação da Política Nacional de Museus a partir de três instrumentos governamentais - gestão direta, assistência financeira e renúncia fiscal.

Contudo, ao contrário da tese de doutorado de Ollaik (2012), que buscou analisar de forma

comparativa três instrumentos governamentais distintos a partir de pesquisa documental e entrevistas com executores da política, esse estudo buscará analisar de forma comparada a distribuição de recursos em quatro Leis de Incentivo (instrumento governamental renúncia fiscal).

Além da diversidade de instrumentos governamentais relacionada no Quadro 2, cabe esclarecer que um mesmo instrumento governamental pode atender a fins distintos e ter desenhos diversos, de acordo com o cenário de implementação da política. O mapeamento das alternativas deve considerar o cenário em que se situa e as preferências de cada ator envolvido.

São formuladas alternativas considerando os recursos (humanos, materiais, financeiros, etc) necessários, de tal forma que a definição por determinado instrumento se dará mediante combinação de diferentes recursos disponíveis. A definição de alternativas pode ser feita com suporte de três técnicas: projeções (prognósticos com base na prospecção de tendências de correntes de fatos passados ou atuais relativos a um dado setor de política pública ou a setores similares); predições (pautadas por teorias, proposições ou analogias com o objetivo de tentar prever as consequências das diferentes políticas); conjecturas (juízos de valor desenvolvidos a partir de aspectos intuitivos ou emocionais dos *policymakers*). A definição de alternativas mediante o uso de técnicas é uma etapa crucial para o sucesso da política pública, pois nessa etapa é que são produzidos os insumos para a tomada de decisão visando à implementação da política para atuar sobre o problema identificado (SECCHI, 2010).

2.2.4. Tomada de Decisão

A partir da formulação das alternativas, a etapa seguinte é a tomada de decisão, que é "a fase de criação de políticas públicas que envolve a seleção de um curso de ação a partir de uma gama de opções, incluindo a de manter o status quo" (WU *et al*, 2014, p. 77). Em outras palavras, cabe aos tomadores de decisão fazer predições, projeções e conjecturas relativas à eficácia, à eficiência e à efetividade de cada alternativa, e identificar a mais viável para implementação.

A posição de Rua (1997) destaca que o processo decisório também passa pela discussão quanto

à não implementação de solução alguma, logo a não decisão é uma alternativa possível nesse processo.

“A não decisão não se refere à ausência de decisão sobre uma questão que foi incluída na agenda política. Isso seria, mais propriamente resultado do emperramento do processo decisório. Não-decisão significa que determinadas temáticas que ameaçam fortes interesses, ou que contrariam os códigos de valores de uma sociedade (e, da mesma forma, ameaçam interesses) encontram obstáculos diversos e de variada intensidade à sua transformação de um estado de coisas em um problema político - e, portanto, à sua inclusão na agenda governamental” (RUA, 1997, p. 16).

Diante da complexidade do processo decisório para implementação de políticas públicas, Secchi (2010) e Wu *et al* (2014) apresentam três modelos clássicos da literatura: racional, incremental e da "lata de lixo".

No modelo racional, Secchi (2010) indica duas correntes: a racionalidade absoluta e a limitada. Pela racionalidade absoluta, custos e benefícios de cada possibilidade são calculados pelos tomadores de decisão para identificação da melhor alternativa possível, baseados na confiança da capacidade e no processamento do cálculo racional. Já de acordo com a corrente da racionalidade limitada de Simon (1971), o tomador de decisão analisa as alternativas possíveis e faz a opção por uma possibilidade satisfatória (e não ótima, dadas as limitações cognitivas). Nesse modelo, de acordo com Secchi (2010), segue-se uma sequência lógica para fins didáticos, - a partir da definição do problema, são definidos os objetivos e construídas as soluções, que são o alvo da tomada de decisão -, mas que nem sempre representa a realidade do processo de tomada de decisão. Wu *et al* (2014) corroboram o posicionamento de Secchi (2010), ao indicar que o modelo é atraente em termos normativos, mas a necessidade de um volume normalmente significativo de informações para a análise de custo e benefício de cada alternativa limita sua aplicabilidade. Nesse sentido, são empecilhos para o modelo não só a necessidade de obtenção das informações necessárias de forma tempestiva e confiável para tomada de decisão, mas também o fato de o tomador de decisão nem sempre ter o tempo disponível para analisar as informações coletadas, além de esbarrar na limitação cognitiva identificada por Simon (1971).

A partir das limitações do modelo racional, foram formuladas estruturas de decisão alternativas. De acordo com o modelo incremental de Lindblom (1959), o processo é um fluxo contínuo e

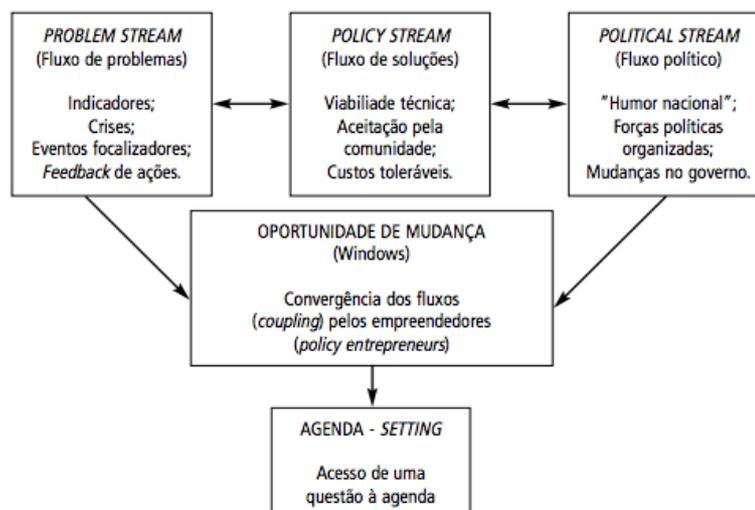
simultâneo, sendo que problemas são ajustados pelos tomadores de decisão às soluções; e as soluções, aos problemas. Secchi (2010) ressalta que, para esse modelo, a tomada de decisão tem como resultado usual a imitação ou a adaptação de soluções implementadas anteriormente, de tal forma que não ocorre ruptura com o *status quo*, mas apenas mudanças marginais ou incrementais. Wu et al (2014) ressaltam outro ponto em que esse modelo se difere do racional: a variável política não é desconsiderada, pois o resultado da decisão é aquele politicamente viável, no sentido de satisfazer os interesses dos múltiplos atores políticos envolvidos.

Já o modelo da "lata de lixo" propõe uma lógica inversa do modelo de racionalidade, pois parte do princípio de que as soluções já estão definidas de antemão e que os tomadores de decisão atuam para identificar os problemas que se adequam a essas soluções (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972). Souza (2006) explica a lógica desse modelo:

“O modelo garbage can ou “lata de lixo” foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), argumentando que escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”. Ou seja, existem vários problemas e poucas soluções. As soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores (policy makers) têm no momento” (SOUZA, 2006, p. 30).

Adaptado do modelo da lata de lixo, um quarto modelo foi criado por John Kingdon, denominado modelo dos fluxos múltiplos. De acordo com esse modelo, representado na Figura 5, quando os fluxos político, de problemas e de alternativas se convergem, cria-se uma oportunidade de mudança para a implementação de determinada política pública. Logo, para o modelo, os problemas e as soluções se encontram, mas a solução só é implementada se houver convergência também com a variável política, criando-se uma oportunidade de mudança. Desse modo, o modelo de fluxos múltiplos se aproxima da proposta conceitual da "lata de lixo" ao considerar que a delimitação de soluções não está condicionada à identificação prévia de um problema público, mas o expande ao ponderar que a convergência de problemas e soluções não é suficiente para a implementação de determinada política, pois existe também o aspecto político inerente ao processo de tomada de decisão.

Figura 5 - O Modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon



Fonte: Capella (2006b, p. 32).

Além do conhecimento sobre os modelos, é importante entender a complexidade do processo decisório e a responsabilidade imputada ao agente público tomador de decisão, com impactos sobre a situação da sociedade e custo de oportunidade em relação à intervenção relativa a outros problemas identificados.

2.2.5. Implementação

A fase de implementação é "aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações" (O'Toole Jr., 2003, *apud* SECCHI, 2010, p. 44). Para Wu *et al* (2014), esse processo exige articulação entre a gama ampla de atores envolvidos no processo, de forma a buscar a coordenação dos trabalhos e a cooperação entre as partes.

Secchi (2010) realça que nessa fase cabe ao implementador identificar obstáculos e falhas que podem vir a acometer a política pública que não foram necessariamente considerados no processo de tomada de decisão. O autor exemplifica que problemas mal formulados, objetivos

mal traçados e otimismo exagerados são possíveis vícios da política desenhada.

Rua e Romanini (2013) indicam dois modelos de implementação de políticas públicas, conforme a atuação do implementador no processo de tomada de decisão. No modelo *top-down* (de cima para baixo), dividem-se claramente as responsabilidades dos atores na tomada de decisão e na consequente implementação da política, de tal forma que o corpo técnico executor da política não participa do processo decisório, que é realizado pelos atores da esfera política e pelos gestores técnicos inseridos no alto escalão das organizações. De forma oposta, no modelo *bottom-up* (de baixo para cima), os técnicos responsáveis pela implementação têm maior participação na modelagem da política. Uma vantagem desse modelo é que a participação dos burocratas agrega informações para o processo decisório, permitindo a comparação entre o desenho de política em discussão e as experiências práticas daqueles que estão na “linha de frente” de execução. Contudo nem sempre esse tipo de processo participativo é viável, podendo gerar um emperramento decisório, a depender da complexidade do problema em discussão e de sua abrangência.

2.2.6. Avaliação

A avaliação é uma fase estratégica por prover informações para a correção de desvios de rota e para verificação dos resultados obtidos pela política, em comparação com os resultados esperados, a partir dos parâmetros que usualmente são definidos de forma prévia à implementação (WU *et al*, 2014).

Secchi (2010) afirma que a avaliação de uma política pública não é realizada apenas após sua finalização, conforme Figura 6. A avaliação *ex ante* ocorre em momento prévio à implementação, em que são discutidas as possíveis alternativas para tratar o problema, subsidiando o processo decisório. A avaliação *in itinere* (monitoramento) é essencial para correção de desvios e minimização de eventuais prejuízos mediante adequações na política. Já a avaliação *ex post* tem como objetivo avaliar o resultado final da iniciativa pública, com base em critérios, indicadores e padrões definidos.

Figura 6 - Os três momentos da avaliação



Fonte: Secchi (2010, p. 49).

A realização de uma avaliação compreende a definição de indicadores relacionados a variáveis a serem atingidas, alinhadas aos objetivos da ação. Esses indicadores se fundamentam em entendimentos valorativos da realidade e contribuem para que os avaliadores concluam se a política pública está funcionando (se a avaliação for *in itinere*) ou funcionou (se *ex post*) bem ou mal. Os principais critérios utilizados foram relacionados por Secchi (2010):

- Economicidade: refere-se ao nível de utilização de recursos (*inputs*).
- Eficiência econômica: trata da relação entre *inputs* (recursos utilizados) e *outputs* (produtividade).
- Eficiência administrativa: trata do seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos.
- Eficácia: corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos.
- Equidade: trata da homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública” (SECCHI, 2010, p. 50).

Para a instrumentalização da avaliação, são definidos, monitorados e mensurados indicadores, que buscam sintetizar os resultados obtidos. Mesmo com indicadores bem definidos, Wu et al (2014) alertam para possíveis restrições desse processo: não disponibilização pela organização dos recursos necessários para a coleta de dados e para a avaliação; falta de experiência dos avaliadores; desenvolvimento de avaliações que não contemplam a mensuração do impacto da política; subjetividade da análise; desvirtuamento do instrumento de avaliação para fins particulares (avaliações negativas podem prejudicar a imagem da unidade ou do governo).

Além dos critérios indicados acima por Secchi (2010), existe ainda a avaliação de impacto, que

tem como propósito “detectar as mudanças que efetivamente ocorreram e em que medida as mudanças ocorreram na direção desejada” (TREVISAN e BELLEN, 2008, p. 42). Mota (2008) ressalta os desafios de se aplicar uma avaliação de impacto de uma política pública, tendo em vista a necessidade de se isolar a contribuição de determinada política pública para a melhoria da situação-problema. O autor afirma que o alcance dos objetivos de um projeto não necessariamente implica resolução do problema em questão, e, mesmo que se identifique um impacto para os beneficiários, nem sempre é possível afirmar que é decorrente da política em avaliação, já que a política pública é executada em um contexto complexo, com outras políticas complementares e com fatores externos que possam vir a surgir e afetar o cenário no qual a política é implementada.

Mesmo com os desafios citados, cabe indicar que a avaliação é importante não só para aprimoramento da política pública, mas também é essencial como ferramenta de *feedback* dos resultados para os cidadãos. A avaliação inclusive pode ser insumo para a decisão de continuidade ou não da política pública, ou seja, relaciona-se com a última etapa do ciclo, qual seja, a extinção da política.

2.2.7. Extinção

A extinção de políticas públicas é uma etapa nem sempre considerada pelos teóricos no desenho do ciclo de política pública. Secchi (2010) explica que ela pode ocorrer basicamente por três razões: resolução do problema; verificação da ineficácia da política pública; perda da importância do problema e consequente saída da agenda institucional. Contudo, o próprio autor alerta sobre a dificuldade em se encerrar uma política pública já consolidada, mesmo se identificada uma das três razões acima:

“a extinção de qualquer política pública é dificultosa devido à relutância dos beneficiados, à inércia institucional, ao conservadorismo, aos obstáculos legais e aos altos custos de iniciação (*start-up costs*) (De Leon, 1978). [...] as políticas públicas, após um período de maturação, se estabilizam e criam vida própria. Não são raros os casos em que uma política pública continua viva, com um valor intrínseco, mesmo que após o problema que a havia gerado já se tornasse inexistente” (SECCHI, 2010, p. 53 e 54).

Secchi (2010) ressalta ainda que a extinção é um processo político e tem características próximas do momento de nascimento da política por depender de janelas de oportunidade, tais como mudanças de governo e aprovação do orçamento.

Por fim, cabe reforçar que não existe modelo ideal aplicável a qualquer política, ou seja, os processos de uma política pública não são prescritivos, o que torna o seu estudo ainda mais complexo.

Identificadas as etapas do ciclo de uma política pública, a próxima subseção desse Referencial Teórico irá tratar especificamente sobre o instrumento governamental renúncia fiscal e de exemplos de sua implementação no Brasil.

2.3. Renúncia fiscal

Conforme Ollaik (2012), a renúncia fiscal é o instrumento governamental que visa estimular determinado comportamento por parte das empresas ou dos indivíduos pelo adiamento, redução ou isenção de obrigações tributárias. As renúncias fiscais devem ser entendidas com destinação de recursos públicos, afinal o Estado está “abrindo mão” de um recurso que entraria nos cofres por meio de recolhimento de tributos.

Dentre as possibilidades de utilização da renúncia fiscal estão as Leis de Incentivo, em que empresas financiam projetos previamente aprovados pelo Estado e, em troca, recebem dedução total ou parcial do valor investido, ou seja, o incentivo é descontado do seu saldo devedor de determinado imposto. No Brasil, existem Leis de Incentivo em âmbito federal, estadual ou municipal, mas todas seguem essa mesma lógica, variando as particularidades de cada norma e o imposto a ser deduzido⁴.

Trata-se de um tipo de instrumento em que a provisão dos serviços se dá principalmente por meio de entidades sem fins lucrativos, cabendo ao núcleo estratégico do Estado a supervisão das atividades (regulação) e o financiamento. Aproxima-se da publicização proposta no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, pautada pelos preceitos da Nova Gestão Pública (BRASIL, 2015).

Cabe salientar que não se trata da privatização da oferta dos serviços, já que tais atividades continuam sob a coordenação e o monitoramento do Estado, que é o principal financiador:

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

⁴ O imposto varia de acordo com a esfera em que a Lei foi implementada. Considerando as competências específicas de tributação, usualmente as deduções são relativas a usualmente Imposto de Renda (Leis Federais), Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços – ICMS (Leis Estaduais) e Imposto sobre serviços – ISS (Leis Municipais).

Para execução das ações de forma mais fluida (menos vinculada ao aparato legal da Administração Pública) e eficiente, sem deixar de ter o financiamento público parcial ou integral, normalmente a execução é realizada por entidades sem fins lucrativos, do denominado Terceiro Setor. Portanto, para melhor entender as Leis de Incentivo, torna-se necessário compreender do que se trata o Terceiro Setor, as vantagens e as desvantagens da execução de políticas públicas em parceria com este setor.

O Terceiro Setor é visto como derivado de uma conjugação entre as finalidades do primeiro setor e a natureza do segundo, ou seja, composto por organizações que visam a benefícios coletivos (embora não sejam integrantes do governo) e de natureza privada (embora não objetivem auferir lucros) (SILVA, 2010). Fernandes (1994), de forma similar, separa de forma didática os agentes em quatro tipos conforme regime jurídico e finalidade:

- Agentes privados com fins privados = Mercado (Segundo Setor);
- Agentes privados com fins públicos = Terceiro Setor;
- Agentes públicos com fins públicos = Estado (Primeiro Setor);
- Agentes públicos com fins privados = Corrupção.

As entidades do Terceiro Setor são historicamente reconhecidas por atuarem na esfera privada em prol da coletividade. No início de seu desenvolvimento, atuavam, regra geral, sem o apoio estatal e próximas à Igreja. Ao longo do tempo, houve um progressivo estreitamento de sua relação com o Estado, a ponto de, atualmente, o mesmo buscar tais entidades como parceiras na execução de projetos governamentais (SILVA, 2010).

A partir do processo de publicização (transferência de atividades não exclusivas do Estado para o setor público não estatal) ocorrido no Brasil, houve uma maior aproximação por parte do Estado com o Terceiro Setor e aumento na quantidade de políticas públicas executadas em parceria com esse setor a partir dos anos 1990 (LEMOS, BARBOSA, ROCHA E ALCOFORADO, 2006).

No âmbito da publicização e da descentralização, cabe ressaltar ainda a proximidade das

entidades e dos governos locais (Prefeituras Municipais) do contexto social no qual pretendem intervir, sendo geralmente mais próximas dos potenciais beneficiários da ação pública do que o próprio ente estatal central. É o caso do conhecimento que representantes de associações comunitárias de determinado bairro detêm sobre a realidade social daquela comunidade, em comparação às informações disponíveis para os gestores do governo estadual, por exemplo. Contudo, existem possíveis riscos decorrentes desse modelo de execução baseado na descentralização e em parcerias com outros atores governamentais e não governamentais que não podem ser desconsiderados no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, dentre deles:

- dependência desses agentes executores do Terceiro Setor em relação ao recurso público e conseqüentemente às diretrizes do Estado, o que pode vir a limitar a adequação da ação às especificidades locais;
- falta de estruturação e de capacidade técnica de parte dos agentes executores, em especial os gestores de Prefeituras Municipais nas regiões mais carentes e que mais necessitam de políticas públicas em geral, o que pode inclusive comprometer o alcance da política pública;
- ausência de priorização ou de capacidade de monitoramento da atuação das agentes pelo aparato estatal central, impedindo a verificação da necessidade de ajustes durante a execução e a análise de impacto, o que, em última instância, pode acarretar perdas de eficiência do uso dos recursos públicos e de efetividade da política pública;
- distanciamento da relação Estado-sociedade, já que o órgão central pode reduzir o contato direto com os cidadãos, ao delegar aos agentes executores o contato com os cidadãos.

Logo, deve-se ter um olhar crítico sobre a execução descentralizada a partir da problematização dos riscos e dos desafios desse modelo de execução de política pública, bem como de suas potencialidades.

A partir dos movimentos para a descentralização da execução das políticas públicas, verifica-

se um volume significativo de recursos destinados à execução de políticas públicas por “parceiros locais” (Prefeituras e Entidades sem finalidade lucrativa). Tomando o Governo do Estado de Minas Gerais como exemplo, a proporção da execução mediante transferências a outros entes no orçamento pode ser verificada pela Tabela 1. De 2011 a 2017, mais de 98 bilhões de reais (média de 19,14% dos recursos orçamentários anuais) foram executados mediante transferências a outros entes, inclusive Prefeituras e entidades com ou sem fins lucrativos.

Tabela 1 - Proporção entre aplicação direta e transferências no Governo do Estado de Minas Gerais - Valores liquidados nominais da execução orçamentária por ano - 2011 a 2017

Ano	Aplicações diretas	Transferências	Total geral	% Transferências
2011	41.901.375.570,32	11.240.084.847,74	53.141.460.418,06	21,15
2012	49.035.885.148,21	12.611.737.891,33	61.647.623.039,54	20,46
2013	56.303.903.939,98	13.667.552.638,49	69.971.456.578,47	19,53
2014	59.404.365.371,64	14.628.738.990,74	74.033.104.362,38	19,76
2015	66.115.484.479,15	14.678.556.159,99	80.794.040.639,14	18,17
2016	67.558.618.303,36	15.343.088.386,79	82.901.706.690,15	18,51
2017	75.819.237.846,28	16.310.486.565,68	92.129.724.411,96	17,70
Total geral	416.138.870.658,94	98.480.245.480,76	514.619.116.139,70	19,14

Fonte: elaboração própria, a partir de Minas Gerais (2018a) - consultas ao Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

Analisando a destinação dessas transferências, conforme Tabela 2, verifica-se a maior destinação de recursos a Prefeituras Municipais (90,77% - quase 89,4 bilhões de reais) e a entidades sem finalidade lucrativa (8,57% - mais de 8,4 bilhões de reais), ou seja, as transferências a esses dois grupos equivalem a 99,33% de toda a transferência realizada pelo Governo Estadual entre 2011 e 2017. O restante do valor foi transferido ao Governo Federal, a Consórcios Públicos, ao Exterior, a Instituições privadas com fins lucrativos e a instituições multigovernamentais.

Tabela 2 - Percentual de transferências a municípios e a instituições privadas sem fins lucrativos no Governo do Estado de Minas Gerais - Valores liquidados nominais da execução orçamentária por ano - 2011 a 2017

Ano	Transferência a Municípios	Transferência a Instituições privadas sem fins lucrativos	Transferência a Outros ⁵	Total Transferências
2011	9.843.248.255,43	1.345.838.537,50	50.998.054,81	11.240.084.847,74
	87,57%	11,97%	0,45%	100,00%
2012	11.163.707.261,04	1.271.451.411,33	176.579.218,96	12.611.737.891,33
	88,52%	10,08%	1,40%	100,00%
2013	12.156.275.615,33	1.341.151.999,27	170.125.023,89	13.667.552.638,49
	88,94%	9,81%	1,24%	100,00%
2014	13.195.426.745,54	1.358.277.868,01	75.034.377,19	14.628.738.990,74
	90,20%	9,28%	0,51%	100,00%
2015	13.232.835.049,54	1.366.699.417,39	79.021.693,06	14.678.556.159,99
	90,15%	9,31%	0,54%	100,00%
2016	14.386.076.658,93	926.567.970,79	30.443.757,07	15.343.088.386,79
	93,76%	6,04%	0,20%	100,00%
2017	15.409.884.054,44	825.606.929,05	74.995.582,19	16.310.486.565,68
	94,48%	5,06%	0,46%	100,00%
Total geral	89.387.453.640,25	8.435.594.133,34	657.197.707,17	98.480.245.480,76
	90,77%	8,57%	0,67%	100,00%

Fonte: Elaboração própria, a partir de Minas Gerais (2018a) - consultas ao Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

Em uma proposta de Estado Mínimo, tido como reduzido e eficiente, o apoio de entidades do Terceiro Setor na execução de políticas públicas (relativamente recorrente, conforme Tabela 2 acima) pode ser entendido como uma alternativa interessante para ampliação da oferta de serviços públicos para a população, sem que para isso o Estado precise aumentar sua estrutura interna. Quando falamos em projeto, conceituado pelo Guia PMBOK "como esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo" (PMI, 2013, p. 3), a execução de políticas públicas mediante transferência financeira a outros entes faz ainda mais sentido. Sendo esforço temporário, com início e fim definidos, não cabe que o Estado se estruture (realização de concursos e/ou disponibilização de pessoal e criação de uma unidade administrativa) para ofertar o serviço, podendo muito bem efetuar o repasse de recursos e monitorar a execução por entidades do Terceiro Setor (LEMOS, BARBOSA, ROCHA e

⁵ Governo Federal, Consórcios Públicos, Exterior, Instituições privadas com fins lucrativos e instituições multigovernamentais.

ALCOFORADO, 2006). Contudo, nem sempre a execução de políticas públicas mediante transferência financeira a outros entes se torna de fato a alternativa de menor custo. Em muitos casos, a opção por este modelo não resulta em redução de custos em comparação à execução de políticas públicas pelos próprios atores estatais, em virtude do aumento do custo do Estado no monitoramento da execução dos projetos ou pela dependência das entidades sem fins lucrativos em relação a recursos públicos, a ponto de dependerem do Estado para custeio da sua estrutura administrativa.

Além disso, as normas para execução de projetos por organizações do Terceiro Setor são bem mais flexíveis do que para o Estado. Por exemplo, compras ou contratação de profissionais em entidades do Terceiro Setor são mais simplificadas e ágeis do que em organizações públicas. Ainda que o controle definido pelas normas de licitação e concurso público possa ser necessário em determinadas situações, o modelo de parcerias com entidades favorece e facilita a implementação de políticas públicas.

Por outro lado, essa flexibilidade pode ser alvo de críticas se não acompanhada de monitoramento e controle efetivos. Di Pietro (2006) apresenta algumas críticas a esse modelo de atuação, que torna “nebuloso” o que seria público e o que seria privado, já que se trata de uma entidade privada sem fins lucrativos e que executa recursos públicos. No entendimento da autora, a escolha da entidade executora deve ser efetuada mediante processo de licitação e com a devida comprovação de sua validade jurídica, de sua qualificação técnica e de sua idoneidade financeira. Além disso, para Di Pietro (2006), tais entidades devem se submeter a normas de contratação no setor público na movimentação dos recursos públicos transferidos para sua execução (submissão aos princípios da licitação; imposição de limitações salariais a seus empregados). Nesse sentido, destaca-se a importância de mecanismos de controle para o uso adequado dos recursos públicos e como tentativa de combate a fraudes e corrupções.

Por fim, apesar das necessidades constantes de aprimoramento dos mecanismos que subsidiam essa relação entre Estado e Terceiro Setor, pode-se dizer que existem benefícios para ambos na implementação de políticas públicas em parceria.

Para o Estado, a flexibilidade da execução pelo Terceiro Setor favorece a implementação de

políticas públicas, ao passo que não necessariamente haverá necessidade de compor corpo técnico interno ao órgão público para a execução da política, cabendo ao Estado se responsabilizar pela delimitação de diretrizes, pelo financiamento (parcial ou total), pelo monitoramento e pelo controle. Já para as entidades, a parceria com o Estado é uma oportunidade de financiamento de suas ações e um meio de legitimação, com ganhos de imagem (visibilidade e credibilidade) perante a sociedade, que podem inclusive favorecer captações de recursos privados junto a empresas e a pessoas físicas.

No caso das Leis de Incentivo, é importante destacar a atuação das empresas patrocinadoras dos projetos, já que o Estado aprova os projetos, mas são as empresas que escolhem quais serão financiados e implementados. Para analisar a decisão de qual projeto escolher, é necessário compreender as concepções sobre o comportamento humano. O “homem econômico” é tido como autointeressado, motivado por incentivos econômicos e financeiros, visando a retorno e maximização do interesse próprio. Já o “homem social”, a motivação econômica não é a prioridade, pois é movido pela necessidade de reconhecimento e aprovação social, sendo suas características esboçadas de acordo com as expectativas de grupos externos sobre quem ele é e a maneira como deve enfrentar certas situações (FONSECA e MACHADO-DA-SILVA, 2002). Pelos dados apresentados na Introdução sobre as Leis de Incentivo, parte-se do pressuposto de que a atuação das empresas está mais associada à postura do “homem econômico”, ou seja, as empresas buscam maximizar o retorno comercial e de imagem ao escolherem qual projeto será patrocinado mediante renúncia fiscal.

Para análise dos mecanismos de renúncia fiscal, considera-se a relação de agência entre as partes. De acordo com Jensen e Meckling (2008), uma relação de agência pode ser definida como “um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (o(s) principal(is)) emprega uma outra pessoa (agente) para executar em seu nome um serviço que implique a delegação de algum poder de decisão ao agente” (JENSEN e MECKLING, 2008, p. 89). Ainda de acordo com os autores, nessa relação de informação assimétrica, sendo as partes envolvidas maximizadoras de utilidade, o que é um pressuposto da teoria do “homem econômico”, a tendência é que nem sempre o agente atue de acordo com os interesses do principal.

Resende Filho (2008) define a relação de agência e delimita os papéis do agente e do principal, ressaltando o aspecto principal da relação, qual seja, a assimetria de informações:

“as diversas partes envolvidas podem ser convenientemente agrupadas em duas, a parte que detém a informação privada, chamada de agente, e a parte desinformada, chamada de principal. Uma ação/esforço realizada pelo agente afeta o bem-estar do principal. Assim, o principal deseja contratar a ação a ser executada pelo agente, para que possa influir sobre o seu próprio bem-estar. Contudo, como não possui meios de observar a ação executada, ela torna-se informação privada do agente.

Note-se que a impossibilidade de verificar a ação, apesar de condição necessária, não é suficiente para que exista um problema de informação assimétrica. Adicionalmente, deve existir o conflito ou o desalinhamento dos interesses das partes envolvidas. Assim, deve ser verdade que a ordem de preferência pelas ações passíveis de execução ou factíveis seja diametralmente oposta para os agentes e o principal. Dessa forma, qualquer problema que envolve informação assimétrica e o conflito de interesse entre partes tem sido convencionalmente denominado de problema do principal-agente ou problema da agência. (RESENDE FILHO, 2008, p. 178)

Para minimizar os conflitos de interesse, o principal pode aplicar incentivos e monitorar a atividade do agente. Tais incentivos são abordados por Melo (1996), que ressalta que a relação de agência supera a dicotomia Estado e mercado e foca na estrutura de incentivos para geração de resultados racionais do ponto de vista coletivo. O autor cita a busca por mecanismos institucionais específicos que possam “trazer incentivos e informação aos agentes econômicos privados, e ao Estado, que os leve a comportar-se de forma socialmente racional” (MELO, 1996, p.70).

Resende Filho (2008) também dá um exemplo prático para o modelo do principal-agente: “Um bom exemplo seria o de como desenhar um mecanismo de incentivo capaz de induzir os gerenciantes de uma corporação, no melhor dos seus interesses, a maximizarem o bem-estar dos acionistas” (RESENDE FILHO, 2008, p. 179).

No âmbito de uma Lei de Incentivo, identificam-se diversos casos de relação de agência, como os exemplificados a seguir:

- Estado (principal) x Empresa apoiadora (agente): o Estado delega à empresa a escolha dos projetos a serem apoiados em troca da renúncia fiscal, contudo os interesses privados

da empresa podem ser conflituosos com o interesse público, ocasionando concentração da destinação de recursos em determinados tipos de projetos. Nesse caso, um possível mecanismo institucional (MELO, 1996) seria o estabelecimento de condicionalidades na escolha dos projetos, como benefícios fiscais mais vantajosos em caso de apoio a projetos menos atrativos para as empresas;

- Estado e empresa apoiadora (principais) x Entidade executora (agente): apesar do projeto apresentado pela entidade e aprovado pelo Estado prever as despesas e as formas de atendimento ao público alvo, o Estado e a empresa apoiadora não detêm todas as informações sobre o projeto em execução, já que a prestação de contas é efetuada pela entidade executora a partir das informações e dos fatos que julga conveniente relatar ao Estado e à empresa apoiadora, que não está presente na rotina de execução do projeto. Ressalta-se a necessidade do monitoramento das atividades desenvolvidas pelo agente, discutida por Jensen e Meckling (2008).

Para a análise da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, cabe considerar a informação assimétrica e a estrutura de incentivos necessária para alinhamento entre o interesse do principal e o comportamento do agente. Vale ressaltar que tais aspectos são inerentes ao modelo de renúncia fiscal, ou seja, não são exclusivos do caso em estudo e também aplicáveis a outras Leis de Incentivo, que serão apresentadas nos próximos parágrafos. Como já afirmado, as Leis de Incentivo são recorrentes especialmente nas áreas da cultura e do esporte. No âmbito federal, a lei atualmente vigente de Incentivo à Cultura - Lei 8.313, conhecida como Lei Rouanet - foi publicada em 1991, sendo que a primeira norma de incentivo à cultura foi a Lei Sarney, de 1986; enquanto que o Incentivo ao Esporte foi normatizado em 2006, pela Lei 11.438. Em Minas Gerais, a primeira Lei de Incentivo à Cultura é a 12.733/1997, tendo sido atualizada em dois momentos – Lei 17.615/2008 e Lei 22.944/2018. Já a Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais, de número 20.824, é de 2013, relativamente nova e mais carente de estudos do que as demais citadas, sendo objeto dessa pesquisa.

Em consulta ao site do Ministério da Cultura, é possível verificar que, de 1993 até abril de 2017, de um total de pouco mais de 16 bilhões de reais investidos em projetos culturais via Lei Federal de Incentivo à Cultura (Lei Rouanet), 12,8 bilhões foram destinados a projetos da Região

Sudeste, o que equivale a 79,64%, cabendo às demais regiões o percentual restante: Centro Oeste - 2,64%; Nordeste – 5,47%, Norte – 0,82% e Sul 11,42% (BRASIL, 2017). O mesmo vale para a Lei Federal de Incentivo ao Esporte, que teve uma concentração em 2013 de 79,20% dos recursos na Região Sudeste, 13,5% no Sul, 4,30% no Nordeste, 2,31% no Centro Oeste e 0,69% no Norte (MIRANDA, BARBOSA e SANTANA, 2014).

No âmbito estadual, a concentração geográfica também é evidente nos mecanismos de incentivo fiscal. Na Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais, parcela significativa dos recursos foi destinada a projetos da região metropolitana de Belo Horizonte – 72,96% do valor captado em 2015 e 65,87% em 2016 (MINAS GERAIS, 2017a). Novamente, a situação se repete na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais: conforme dados tabulados a partir da base disponibilizada no endereço eletrônico incentivo.esportes.mg.gov.br, no período de 2014 a abril de 2018, 55,93% dos recursos foram destinados a projetos executados na Região Metropolitana de Belo Horizonte (MINAS GERAIS, 2018c).

Em uma análise no âmbito cultural, Durand, Gouveia e Berman (1997) indicam que a intenção de uma lei de incentivo é estimular que as empresas destinem uma parcela de seus recursos próprios a projetos e possam abater um percentual de algum imposto a pagar. Os autores alertam que, se a legislação não exige que a empresa destine recursos próprios (contrapartida financeira) para financiamento dos Projetos, é como se a Administração Pública “sacrificasse uma massa de dinheiro público capaz de ser empregada diretamente por suas instituições culturais, para agir indiretamente, deixando às empresas a decisão do que financiar” (DURAND, GOUVEIA e BERMAN, 1997). Ao invés de criar mecanismos para incentivo a projetos com recursos privados, o que viria a aumentar o montante de recursos disponível para determinado setor, quando não se exige contrapartida das empresas, sacrifica-se o poder de decisão do Estado e a própria receita pública, em detrimento da concessão da prerrogativa de decisão a empresas privadas e do aumento do orçamento publicitário dessas empresas. Essa problematização está alinhada ao entendimento de Rodrigues (2016), que reconhece que, nas Leis de Incentivo, o governo cede a prerrogativa de decisão sobre as políticas públicas para os donos do poder econômico.

Uma vez apresentado o contexto em que estão inseridas as Leis de Incentivo, nos próximos

tópicos serão apresentadas as principais características dos quatro instrumentos, quais sejam: Lei Federal de Incentivo à Cultura (Lei Rouanet), Lei Federal de Incentivo ao Esporte, Lei Estadual de Incentivo à Cultura e Lei Estadual de Incentivo ao Esporte (objeto desse estudo). Existem outros mecanismos de incentivo no Brasil para atendimento à criança e ao adolescente, à pessoa idosa e também na área da saúde, mas o recorte se deu pela similaridade entre as temáticas cultura e esporte, não tidas como serviços básicos à população, como saúde, segurança e educação, e pela relevância financeira dessas Leis de Incentivo em comparação ao orçamento total destinado às duas áreas temáticas.

2.3.1. Lei Federal de Incentivo à Cultura (Lei Rouanet)

A Lei Federal nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e ficou conhecida como Lei Rouanet, em alusão ao secretário Nacional de Cultura à época - o diplomata Sérgio Paulo Rouanet. O Pronac seria implementado através dos três mecanismos: o Fundo Nacional da Cultura (FNC), o Incentivo Fiscal e o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart). No entanto, de acordo com informações do próprio site da Lei Rouanet, o Ficart nunca foi implementado, enquanto o Incentivo Fiscal prevaleceu e chega ser confundido com a própria Lei. Logo, foram implementados dois dos três mecanismos previstos - FNC e Incentivo Fiscal. A diferença principal entre os dois mecanismos é a origem dos recursos: no FNC, existem diversas fontes, em especial os recursos do Tesouro; já no caso do Incentivo Fiscal, os recursos são oriundos de doações ou patrocínios de pessoas físicas ou jurídicas, que podem deduzir o recurso repassado do Imposto de Renda devido. Dessa forma, ainda que a origem seja distinta, em ambos os casos trata-se de projetos culturais financiados com recursos públicos diretos (FNC) ou decorrentes de renúncia fiscal (Incentivo Fiscal).

O fluxo do Incentivo Fiscal via Lei Rouanet é similar a outros mecanismos de incentivo. Podem propor projetos pessoas físicas e jurídicas com ou sem fins lucrativos. O proponente apresenta seu projeto ao órgão responsável (no caso, Ministério da Cultura). Sendo aprovado, o proponente buscará interessados em apoiar o Projeto Cultural. Ao se apoiar o Projeto Cultural, o contribuinte de imposto de renda poderá deduzir até 100% do valor repassado, a depender do tipo de projeto. Uma vez captado, o Projeto Cultural será executado pelo proponente, que deverá prestar contas ao Ministério da Cultura.

Por se tratar de um mecanismo com 27 anos de existência e ser o instrumento governamental com maior volume de recursos disponíveis no Governo Federal⁶, foi objeto de diversos estudos. Destaque maior tem sido dado à Lei Federal de Incentivo à Cultura em decorrência dos casos de desvios de finalidade dos recursos públicos, vide a Operação Boca Livre da Política Federal, que identificou fraudes de mais de 150 milhões de reais desde 2001. Conforme informações de matéria publicada sobre a operação em junho de 2016, "as fraudes ocorriam de diversas

⁶ Para o ano de 2016, foi prevista uma renúncia fiscal de R\$ 1.304.971.001,00 (CESNIK e SAAD, 2017).

maneiras, como superfaturamento, apresentação de notas fiscais fictícias e projetos duplicados" (O GLOBO, 2016). No âmbito dessa operação, foi identificada inclusive uma festa de casamento custeada com recursos da Lei Rouanet.

Dentre os trabalhos mais recentes, destacam-se os de Costa, Medeiros e Bucco (2017), Oliveira e Fernandes (2017), Oliveira (2018) e Augustin (2011). Serão apresentadas as principais conclusões dos estudos por tópico abordado. Cabe destacar que muitas conclusões foram comuns a mais de um artigo. O Quadro 3, apresentado a seguir, resume os apontamentos dos autores sobre a Lei Federal de Incentivo ao Esporte:

Quadro 3 – Temas abordados por estudos sobre a Lei Rouanet

		Costa, Medeiros e Bucco (2017)	Augustin (2011)	Oliveira (2018)	Oliveira e Fernandes (2017)
Transferência do poder decisório ao setor privado		X			X
Concen- tração	Geográfica	X	X	X	X
	Incentivadores do setor estatal	X			
	Poucos Incentivadores	X	X		
	Poucos Proponentes	X			X
	Tipos de projeto			X	X
	Fonte de recursos para políticas culturais	X	X	X	X
Baixo percentual de captação			X		

Fonte: Elaboração própria, a partir dos temas abordados por Costa, Medeiros e Bucco (2017), Augustin (2011), Oliveira (2018) e Oliveira e Fernandes (2017).

A problematização inicial feita por Costa, Medeiros e Bucco (2017) é quanto à **transferência para o mercado da decisão de quais projetos serão financiados**. Apesar do projeto ser avaliado previamente pelo Estado quanto ao mérito e interesse público, a aprovação não garante o repasse de recursos, por depender da captação de recursos junto a contribuintes de Imposto de Renda. Nesse sentido, o interesse privado (do incentivador) também é considerado no

processo decisório, tendendo a escolher projetos culturais que interessam à imagem organizacional. A princípio, pode-se entender que não há problema, já que o projeto cultural passa por crivo prévio do Estado, porém em alguns casos a finalidade cultural pode ser desvirtuada, com ações submissas aos interesses da empresa incentivadora, que, de acordo com Oliveira e Fernandes (2017), passam a desenvolver suas ações de marketing com os recursos do cidadão brasileiro.

Dessa forma, para se analisar a execução da Lei Rouanet, o primeiro passo é compreender quem é o real patrocinador do Projeto Cultural. Apesar do aporte direto de recurso e da promoção da marca no projeto, a empresa incentivadora não é a principal financiadora, pois se trata de um recurso público oriundo de renúncia fiscal. Em outras palavras, se o Estado não abrisse mão desse recurso destinado à Lei Rouanet, os tributos seriam recolhidos e estariam nos cofres públicos.

Por se tratar de recurso público, a sua distribuição deveria ser isonômica dentre as diversas manifestações culturais igualmente estratégicas, observadas as necessidades específicas de cada projeto apresentado. Contudo, todos os autores indicados no Quadro 3 identificaram que prevalece a concentração na aplicação dos recursos captados via Lei Rouanet, em determinados tipos de projetos e de Executores.

A **concentração geográfica** foi abordada pelos quatro autores. Eles concluem que a aplicação dos recursos se dá em grande parte na Região Sudeste do país, região com maior poder econômico e com maior número de empresas, demonstrando a influência do interesse privado no processo decisório. Oliveira e Fernandes (2017) problematizam a eficácia social do mecanismo, uma vez que os apoiadores tendem a destinar recursos a regiões com maior poder econômico. De acordo com Augustin (2011), os Projetos que conseguem a captação não são executados nos locais em que a população tem menor acesso à cultura.

"A primeira característica que chama a atenção de quem examina as estatísticas da Lei Rouanet é a grande concentração regional dos projetos executados. Um dos principais objetivos das políticas públicas para a cultura deve ser a inclusão e a democracia cultural (DIMAGGIO, 1983). Se o objetivo fosse ampliar o acesso à cultura, os projetos financiados com recursos públicos deveriam priorizar regiões onde a população tem menos acesso a atividades culturais. Mas o que ocorre com as leis de incentivo é justamente o

contrário: as atividades financiadas geralmente são realizadas nas regiões mais ricas, onde já existe naturalmente mais financiamento privado para a cultura. De 1993 a 2009, praticamente 80% dos recursos captados pela Lei Rouanet foram destinados a projetos no Sudeste. Enquanto isso, a região Norte recebeu menos de 1% do total, e a Centro Oeste, 3,2%. A concentração é muito maior do que a concentração populacional ou do PIB. O Sudeste, com 41% da população e 56% do PIB brasileiro, representa 79,8% dos recursos da Lei Rouanet. Já o Nordeste possui 27,9% da população, mas apenas 6,2% dos recursos da lei. Há ainda concentração dentro de cada região, e, em cada cidade, os bairros mais ricos são privilegiados" (Augustin, 2011, p. 14).

Cabe salientar que Augustin (2011) alerta para a concentração dentro da concentração, ou seja, ainda que o projeto seja executado, por exemplo, na cidade de Belo Horizonte na Região Sudeste, existe uma tendência de direcionamento do recurso para bairros e regiões com maior poder aquisitivo. Desse modo, não basta haver um esforço do Governo para qualificação de proponentes de outras regiões do Brasil, visando ao aumento da taxa de aprovação de projetos. Cabe também a sensibilização por parte do Governo e dos proponentes para que empresas invistam nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, já que a execução dependerá da decisão de mercado quanto ao apoio ao Projeto Esportivo (OLIVEIRA e FERNANDES, 2017).

Outro apontamento realizado por Costa, Medeiros e Bucco (2017) é quanto à **preponderância de empresas incentivadoras vinculadas ao Estado** - empresas públicas e sociedades de economia mista, como demonstrado na Tabela 3. Considerando o período avaliado, de 2003 a 2015, o Banco do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) estiveram entre as 10 empresas maiores incentivadoras, enquanto a Petróleo Brasileiro S.A. só não esteve em 2 dos 13 anos considerados. Como os limites anuais de renúncia fiscal não são alcançados, não é possível afirmar que as empresas estatais "roubam" a oportunidade de outras empresas incentivarem projetos culturais. Além disso, a depender do alinhamento entre o Ministério da Cultura e tais empresas, os incentivos poderiam ser utilizados para minimizar as distorções geográficas já apresentadas e outros retratos de concentração apresentados a seguir.

Tabela 3 - Pessoas jurídicas mais frequentes entre os 10 maiores incentivadores pela Lei Rouanet a cada ano - período de 2003 a 2015

Incentivador	Frequência	Incentivador	Frequência
Banco do Brasil S.A.	13	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	4
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	13	Telecomunicações de São Paulo S.A.	4
Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)	11	Banco Bradesco Financiamentos S.A.	3
Vale S/A	10	Banco Bradesco S/A	3
Centrais Elétricas Brasileiras S/A (Eletrobras)	9	Banco Itaucard S.A.	3
Bradesco Vida e Previdência S/A	8	Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração	3
Cielo S.A.	5	Gerdau Açominas S.A.	3
Petrobras Distribuidora S.A.	5		

Fonte: Costa, Medeiros e Bucco (2017, p. 522), com base nos dados do SalicNet.

Uma percepção comum entre os estudos de Costa, Medeiros e Bucco (2017) e Augustin (2011) é a concentração do poder decisório em **poucas empresas incentivadoras**. De acordo com Costa, Medeiros e Bucco (2017), em 2006, 5,25% das empresas incentivadoras foram responsáveis pela alocação de 75% dos recursos financeiros destinados na Lei Rouanet. Já em 2015, o percentual aumentou para 8,05%, mas ainda é muito restrito. Augustin (2011) problematiza a tal concentração:

"Em 2009 apenas trinta empresas foram responsáveis por metade do total do valor captado pela Lei Rouanet. E essas empresas são, na sua maioria, dos setores mais oligopolizados da economia, como o financeiro, siderurgia e energia.

As leis de incentivo foram apresentadas como sendo uma forma de democratizar as decisões de investimento na cultura. Ao contrário dos governos militares, em que as decisões eram centralizadas e autoritárias, o novo sistema passaria o poder decisório para a sociedade, que teria liberdade para decidir a alocação de recursos. O que acontece, entretanto, é que a decisão fica restrita a uma determinada classe. Ou melhor, uma fração da classe, pois pequenas e micro empresas são impedidas de participar da Lei Rouanet" (Augustin, 2011, p. 20).

Esses dados ressaltam ainda mais a dependência dos empreendedores de projetos culturais em

relação às empresas incentivadoras, ao passo que o rompimento de relações com uma das grandes empresas incentivadoras poderá comprometer a continuidade da atividade cultural. Diante do pequeno número de grandes financiadores, e que são entes privados, visando à "sobrevivência" do projeto cultural, o empreendedor se vê em uma situação praticamente inevitável de submissão às demandas da empresa incentivadora, não necessariamente alinhadas ao interesse público e ao interesse do empreendedor quando da elaboração do projeto.

Ao mesmo tempo em que se verifica um baixo número de empresas responsáveis pela maior parte dos incentivos culturais, os autores identificaram situação similar na outra ponta da cadeia, sendo os recursos captados concentrados em **poucos empreendedores**. De acordo com Oliveira e Fernandes (2017), cerca de 3% (três por cento) dos proponentes captam o equivalente à metade de toda a verba disponível. Costa, Medeiros e Bucco (2017) afirmam que há uma grande concentração da produção cultural no país:

"Em 2003, 75% (soma dos três últimos grupos da tabela 3) do total investido em cultura por meio da LIC foi captado no mercado por apenas 19,14% das empresas que apresentaram projetos para o MinC. Em 2015, mais de uma década de vigência da visão antropológica como concepção de política pública de cultura, a concentração de recursos financeiros permaneceu praticamente inalterada, visto que 18,55% das empresas proponentes concentraram 75% do que foi investido no referido ano" (COSTA, MEDEIROS e BUCCO, 2017, p. 522).

A tabela indicada na citação acima está reproduzida nessa dissertação (Tabela 4), que demonstra a recorrência de empresas e entidades entre os 10 maiores proponentes da Lei Rouanet a cada ano.

Tabela 4 - Pessoas jurídicas mais frequentes entre os 10 maiores proponentes pela LIC a cada ano - período de 2003 a 2015

Proponente	Frequência	Proponente	Frequência
Instituto Itaú Cultural	13	Aventura Entretenimento Ltda.	4
Fundação Orquestra Sinfônica Brasileira	10	Museu de Arte de São Paulo Assis Chateaubriand	4
T4F Entretenimento S.A. (2 CNPJs)	9	Associação Cultural da Funarte	3
Associação Orquestra Pró Música do Rio de Janeiro	8	Associação de Amigos do Teatro Municipal do Rio de Janeiro	3
Fundação Roberto Marinho	8	Associação Sociedade de Cultura Artística	3
Fundação Bienal de São Paulo	7	Fundação Iberê Camargo	3
Fundação Padre Anchieta Centro Paulista de Rádio e TV Educativas	7	H. Melillo Comunicação e Marketing Ltda.	3
Museu de Arte Moderna de São Paulo (MAM)	7	Instituto Tomie Ohtake	3
Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo	6		

Fonte: Costa, Medeiros e Bucco (2017, p. 523), com base nos dados do SalicNet.

Conclui-se que a concentração não se dá apenas em relação às empresas que incentivam os projetos (Tabela 3), mas também quanto a quem executa os projetos. O cenário de "concentração dupla" tende a limitar significativamente o acesso igualitário de executores de projetos culturais à Lei Rouanet.

Até o momento, já foram apresentadas conclusões referentes à concentração quanto a quem apoia, quem executa e onde é executado o projeto cultural. Complementando o retrato da concentração, os autores Oliveira e Fernandes (2017) e Oliveira (2018) identificaram que **determinados tipos de projetos dominam a preferência das empresas apoiadoras**. Para Oliveira e Fernandes (2017), pelo fato da decisão de financiamento de projetos ser das empresas, estas tendem a preferir o financiamento de projetos que envolvam artistas já consagrados, procurando o melhor retorno de imagem possível para a sua marca. Oliveira (2018) concorda com tal apontamento, ressaltando a prevalência de critérios mercadológicos na escolha dos projetos financiados, como maior público envolvido e grande visibilidade, de forma a possibilitar um marketing cultural positivo ao financiador. Contudo, a opinião pública é crítica quanto à alocação de recursos públicos para artistas famosos, que, ao menos em tese,

não dependem de tais recursos para o financiamento de suas atividades culturais (R7, 2016).

Visando reduzir tais situações, conforme Acórdão TCU 191/2016, o TCU determinou ao Ministério da Cultura que, ao deliberar sobre proposta de concessão de incentivos a projetos culturais, deverão ser analisados o potencial lucrativo e a capacidade de atrair suficientes investimentos privados para sua consecução.

Em uma análise mais ampla da política pública cultural, os vícios da Lei Rouanet poderiam ser amenizados por outras políticas culturais direcionadas a públicos e regiões carentes de atividades culturais, com baixo potencial de apoio via Lei Rouanet. Entretanto, os autores dos quatro artigos ressaltaram que a Lei Rouanet é a principal fonte de recursos financeiros para a promoção da política cultural. Em comparação ao Fundo Nacional da Cultura (FNC), criado pela mesma Lei Federal 8.313/1991, Costa, Medeiros e Bucco (2017) identificaram que 90,8% do recurso decorrente desta lei é direcionado a partir do incentivo alocado pelas empresas, enquanto 9,2% é executado via Fundo, com poder decisório direto do Estado, dados demonstrados na Tabela 5. Oliveira e Fernandes (2017) ressaltam que os editais do Fundo têm sido esporádicos e de alcance restrito e que a execução orçamentária e financeira do Fundo é limitada pelas áreas econômica e de planejamento do governo, frente a outras prioridades de governo para alocação de recursos. Dessa forma, a proposta do Fundo de equalizar (ao menos parcialmente) a distribuição dos recursos financeiros para atividades culturais fica prejudicada, o que ressalta ainda mais as distorções do incentivo fiscal, que atualmente é o principal instrumento da política cultural.

Tabela 5 - Diferença entre os recursos investidos pela LIC e pelo FNC

Ano	Total Investido	LIC	% da LIC	FNC	% do FNC
2003	461.157.590,14	430.893.947,10	93,44%	30.263.643,04	6,56%
2004	592.570.649,34	512.099.071,71	86,42%	80.471.577,63	13,58%
2005	859.571.783,84	726.776.280,39	84,55%	132.795.503,45	15,45%
2006	932.496.915,31	854.803.919,47	91,67%	77.692.995,84	8,33%
2007	1.230.705.156,83	990.675.659,20	80,50%	240.029.497,63	19,50%
2008	1.098.927.549,77	963.700.956,53	87,69%	135.226.593,24	12,31%
2009	1.137.285.420,69	980.018.012,32	86,17%	157.267.408,37	13,83%
2010	1.457.140.463,99	1.166.377.190,82	80,05%	290.763.273,17	19,95%
2011	1.351.713.286,78	1.324.372.827,24	97,98%	27.340.459,54	2,02%
2012	1.302.487.770,31	1.277.144.304,65	98,05%	25.343.465,66	1,95%
2013	1.331.552.331,68	1.261.701.217,10	94,75%	69.851.114,58	5,25%
2014	1.352.724.210,88	1.334.890.490,83	98,68%	17.833.720,05	1,32%
2015	1.218.999.344,55	1.186.406.761,36	97,33%	32.592.583,19	2,67%
Total	14.327.332.474,11	13.009.860.638,72	90,80%	1.317.471.835,39	9,20%

Fonte: Costa, Medeiros e Bucco (2017, p. 523), com base nos dados do SalicNet.

Ainda nesse sentido, Oliveira (2018) critica a escolha do governo em se desenvolver a política cultural por meio de renúncias fiscais:

"Em geral, os governos veem nos incentivos fiscais uma forma de oferecer recursos sem precisar, necessariamente, aumentar de maneira efetiva seus orçamentos. Em alguns casos, e este lamentavelmente parece ser o brasileiro, ainda que tenhamos outras políticas públicas culturais que não somente esta em comento, as leis de incentivo vêm servindo não só para desviar a atenção da diminuição dos orçamentos públicos, como, muitas vezes, para substituí-los" (OLIVEIRA, 2018, p. 12).

Por fim, apesar dos benefícios dados às empresas apoiadoras e de ser um instrumento relativamente antigo (desde 1991), o **percentual de captação da Lei Rouanet ainda é baixo**. De acordo com Augustin (2011), a maioria dos projetos não sai do papel por não encontrar patrocinadores interessados. O autor utiliza como exemplo os dados de 2009, em que foram aprovados 3,5 bilhões de reais para captação, mas menos de 1 bilhão de reais foi efetivamente captado.

Em resumo, os recursos financeiros destinados à política cultural de nível federal são

majoritariamente oriundos de um instrumento de renúncia fiscal de caráter concentrador em diversos aspectos e que não atinge seu potencial máximo, sem alcance dos limites anuais de renúncia fiscal e com baixo percentual de captação de projetos.

2.3.2. Lei Federal de Incentivo ao Esporte

De acordo com o art. 217 da Constituição Federal, é dever do Estado o fomento de práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada cidadão. Com tal propósito, foi sancionada em 29 de dezembro de 2016 a Lei Federal nº 11.438, conhecida como Lei Federal de Incentivo ao Esporte, que dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo.

A Lei Federal de Incentivo ao Esporte permite que empresas e pessoas físicas invistam parte do que pagariam de Imposto de Renda em projetos esportivos aprovados pelo Ministério do Esporte. Para aprovação, os projetos são analisados por uma Comissão Técnica, composta por membros do Governo (indicação do Ministro de Estado de Esporte) e da Sociedade Civil (indicação do Conselho Nacional do Esporte), conforme artigo 7º do Decreto federal 6.180/2007, que regulamenta a Lei nº 11.438/2006. As entidades com projetos aprovados estão aptas a captar recursos de empresas e pessoas físicas que pagam Imposto de Renda, nos termos da referida Lei.

Podem ser apresentados Projetos das manifestações esportivas previstas na Lei que institui os mecanismos de incentivos - educacional, rendimento e participação. O Decreto 6.180/2007 conceitua cada dimensão:

"Art. 4º Os projetos desportivos e paradesportivos, em cujo favor serão captados e direcionados os recursos oriundos dos incentivos previstos no art. 1º, atenderão a pelo menos uma das seguintes manifestações:

I - desporto educacional, cujo público beneficiário deverá ser de alunos regularmente matriculados em instituição de ensino de qualquer sistema, nos termos dos arts. 16 a 20 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, evitando-se a seletividade e a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer;

II - desporto de participação, caracterizado pela prática voluntária, compreendendo as modalidades desportivas com finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, na promoção da saúde e educação e na preservação do meio ambiente; e

III - desporto de rendimento, praticado segundo regras nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados, integrar pessoas e comunidades do País e estas com as de outras nações" (BRASIL, 2007).

Além do alinhamento da proposta à dimensão esportiva, compatibilidade dos custos e qualidade

do projeto, o Decreto 6.180/2007 define parâmetros a serem observados para análise do projeto pela Comissão Técnica responsável:

"Art. 21. Quando da análise dos projetos apresentados, a Comissão Técnica observará os seguintes parâmetros:

I - não-concentração por proponente, por modalidade desportiva ou paradesportiva, por manifestação desportiva ou paradesportiva ou por regiões geográficas nacionais;

II - capacidade técnico-operativa do proponente;

III - atendimento prioritário a comunidades em situação de vulnerabilidade social; e

IV - inexistência de outro patrocínio, doação ou benefício específico para as ações inseridas no projeto. [...]

Art. 24. É vedada a concessão de incentivo a projeto desportivo:

I - que venha a ser desenvolvido em circuito privado, assim considerado aquele em que o público destinatário seja previamente definido, em razão de vínculo comercial ou econômico com o patrocinador, doador ou proponente; e

II - em que haja comprovada capacidade de atrair investimentos, independente dos incentivos de que trata este Decreto" (BRASIL, 2007).

Em resumo, a execução do mecanismo de incentivo ao esporte se dá por meio de projetos apresentados por proponentes e aprovados pela comissão técnica da Lei. Após aprovação, os proponentes buscam a captação junto a empresas e pessoas físicas. A iniciativa do protocolo de projetos e da captação é de responsabilidade do próprio proponente, ou seja, a aprovação de um projeto na etapa de análise técnica não garante aos proponentes o recebimento do recurso.

Ao contrário da Lei Rouanet, em que podem apresentar projetos pessoas físicas e jurídicas, com ou sem finalidade lucrativa, na Lei Federal de Incentivo ao Esporte os projetos podem ser apresentados apenas por pessoa jurídica de direito público ou de direito privado com fins não econômicos. O órgão público ou entidade deve ter natureza esportiva expressa em seu estatuto social, mais de um ano de funcionamento e capacidade técnico-operativa na área desportiva comprovada. Já os apoiadores, apesar dos limites de renúncia fiscal serem distintos, assim como na Lei Rouanet, podem incentivar projetos pessoas físicas ou jurídicas contribuintes de ICMS.

Os estudos da implementação e dos resultados da Lei Federal de Incentivo ao Esporte são mais limitados do que os trabalhos referentes à Lei Rouanet. Infere-se que a limitação bibliográfica esteja relacionada ao fato de ser uma Lei de Incentivo mais nova - criada em 2006, enquanto a

Lei Rouanet é de 1991 - e por ter um menor volume de recursos anuais disponibilizados para captação - em 2016, foram R\$ 225.947.811,00 direcionados inicialmente à Lei de Incentivo ao Esporte e R\$ 1.304.971.001,00 à Lei Rouanet (CESNIK e SAAD, 2017).

Dentre os trabalhos analisados específicos sobre a Lei Federal de Incentivo ao Esporte, destacam-se os de Matias *et al* (2015), denominado "A Lei de Incentivo Fiscal e o (não) direito ao Esporte no Brasil" e de Silva (2015), intitulado "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". Foi considerado também o Relatório de Gestão 2017 da Lei Federal de Incentivo ao Esporte, elaborado e disponibilizado pelo Ministério do Esporte em seu endereço eletrônico. De forma complementar, para contextualizar a Lei Federal de Incentivo ao Esporte frente a outros instrumentos governamentais que compõem a política pública de esporte em nível federal, cabe ressaltar o artigo de Silva, Borges e Amaral (2015), denominado "Gestão das políticas públicas do Ministério do Esporte do Brasil".

Para Matias *et al* (2015), a Lei de Incentivo ao Esporte segue a lógica de outras normas de incentivo operadas através da dedução fiscal, representando a desresponsabilização do Estado para o financiamento e execução das políticas sociais. Percepção similar é compartilhada por Silva, Borges e Amaral (2015):

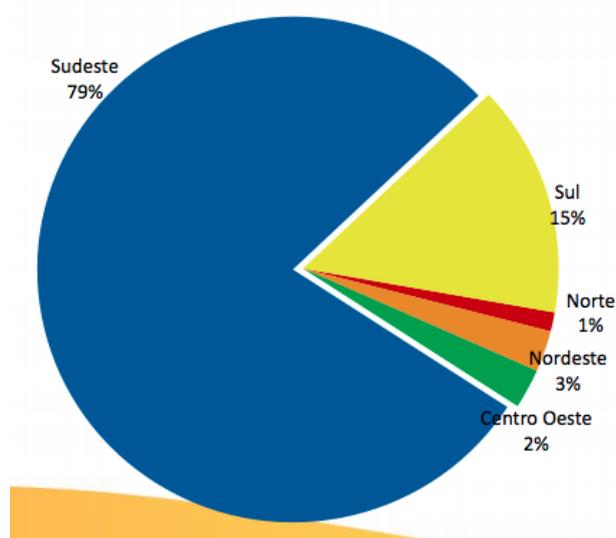
"A lei tem indicativos de aproximação com as estratégias neoliberais, à medida que transfere as responsabilidades do Estado em direção ao setor privado (pessoas jurídicas) e setor privado não lucrativo (pessoas físicas). O setor privado tem utilizado da dedução fiscal para a melhoria da imagem das empresas e instituições, em busca da obtenção indireta de lucro. Enquanto que o setor privado não lucrativo tem atuado na desobrigação do Estado e no desenvolvimento do esporte como prestação de serviço à sociedade, e não buscou uma atuação da sociedade civil no modelo de cogestão" (SILVA, BORGES e AMARAL, 2015, p. 74).

Quanto aos resultados, verifica-se que parte dos apontamentos relativos à Lei Rouanet apresentados no item anterior se repete na Lei Federal de Incentivo ao Esporte, em especial a concentração geográfica, em determinados proponentes e tipos de projeto, bem como o baixo nível de captação.

A **concentração geográfica** está evidenciada na Figura 7, na qual está indicado o percentual

do valor total captado em 2017 que foi direcionado para entidades sediadas em cada Região do Brasil. Silva (2015) considerou os dados de captação de 2007 a 2014 e identificou cenário semelhante de captação, ou seja, o histórico de Lei é de concentração de recursos nas Regiões Sudeste e Sul do Brasil.

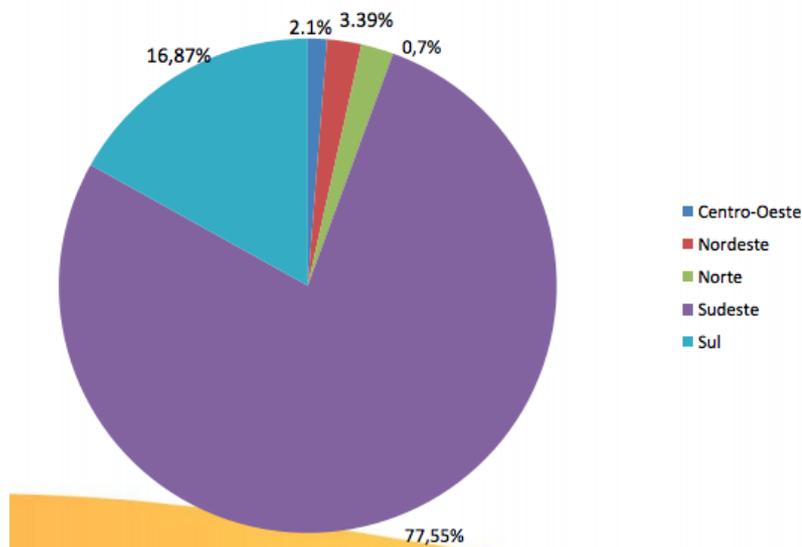
Figura 7 - Recursos captados na Lei Federal de Incentivo ao Esporte por entidades de cada Região do Brasil - 2017



Fonte: Brasil (2018a, p. 10).

Considerando a possibilidade de uma entidade executar projeto em região distinta daquela em que está sediada, o Ministério do Esporte apresentou, em seu Relatório de Gestão, o gráfico de captação por Região de execução do Projeto. No entanto, conforme Figura 8, o cenário é praticamente inalterado, permanecendo a concentração significativa de recursos na Região Sudeste.

Figura 8 - Recursos captados na Lei Federal de Incentivo ao Esporte por Região de execução do Projeto - 2017



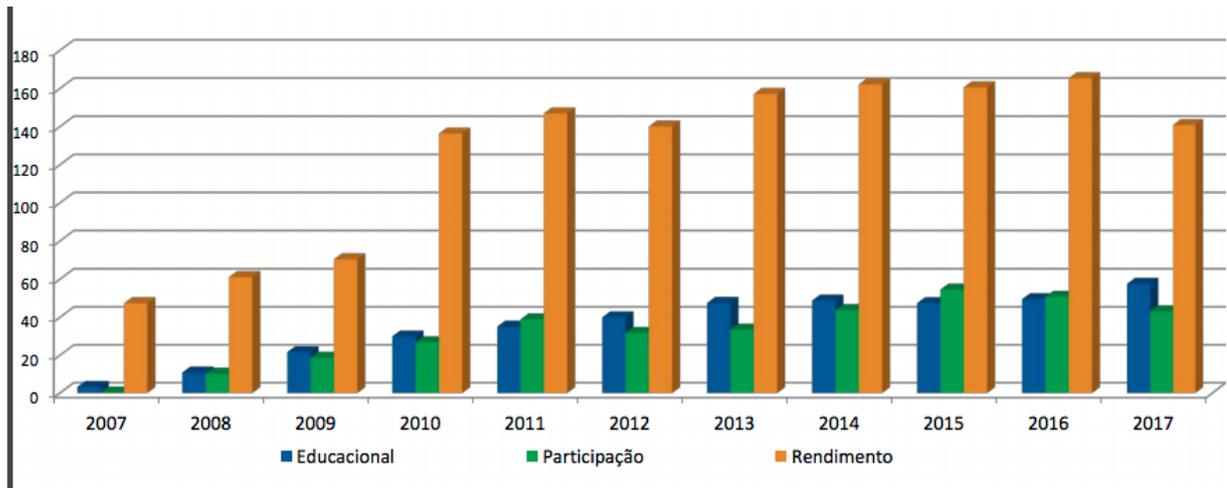
Fonte: Brasil (2018a, p. 11).

De acordo com Matias et al (2015), a distribuição dos recursos da Lei de Incentivo amplia a desigualdade de acesso ao esporte, tendo como resultados mais recursos para as Regiões mais desenvolvidas e menos projetos e infraestrutura em locais que historicamente sofrem com a pequena presença do Estado.

Quanto ao tipo de projeto, como já explicado, podem ser apresentados projetos de três manifestações - Rendimento, Educacional e Participação. Pela Figura 9, fica evidente a **significativa concentração dos recursos captados no esporte de rendimento (ER)**. Em 2017, 58,3% do total captado foi destinado à manifestação rendimento, 17,9% a projetos de participação e 23,8% ao desporto educacional. Para Matias et al (2015), a Lei de Incentivo "acentua a destinação de recursos para o ER que atende uma pequena parcela da população e beneficia os setores conservadores do esporte e a grande indústria esportiva e do entretenimento" (MATIAS et al, 2015, p. 102). De acordo com os autores, a preferência das empresas em apoiar o esporte de rendimento está associada ao seu maior retorno de mídia e de

mercado.

Figura 9 - Captação por manifestação desportiva na Lei Federal de Incentivo ao Esporte - período de 2007 a 2017

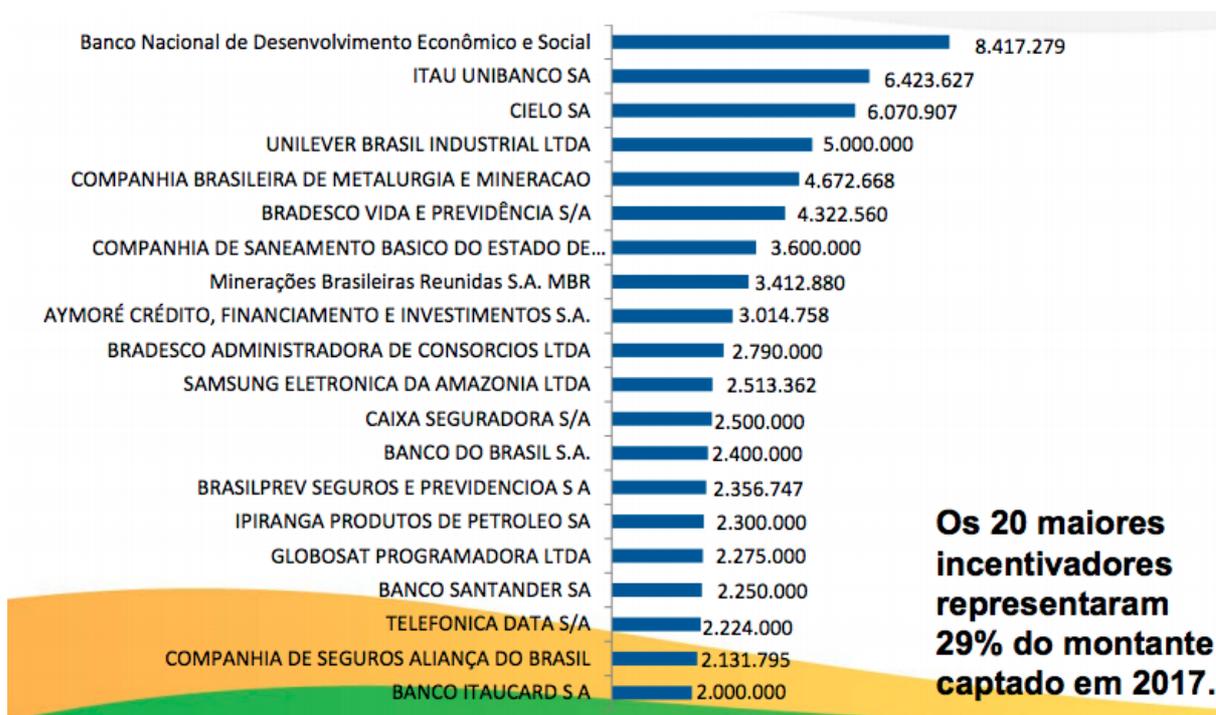


Fonte: Brasil (2018a, p. 13).

Quando se avalia a **captação de recursos via Lei de Incentivo por proponente**, Silva (2015) destaca a baixíssima participação das Prefeituras, Universidades e Governos Estaduais, que representaram 1% do valor total captado em 2014, enquanto que organizações do Terceiro Setor (institutos, associações, confederações, etc) foram responsáveis por 99% da captação. Dentre o universo de entidades do Terceiro Setor com sucesso na captação, o cenário também é concentrado, com 24 entidades sendo responsáveis pela captação de 49,42% de todo o montante relativo a 2017 (BRASIL, 2018a).

Em relação às empresas que apoiam os projetos esportivos, o poder decisório encontra-se concentrado tal como a Lei Rouanet - 29% dos recursos de 2017 foram alocados por 20 empresas, com destaque para a participação estatal do BNDES no topo do ranking, conforme Figura 10.

Figura 10 - Maiores incentivadores da Lei Federal de Incentivo ao Esporte - 2017



Fonte: Brasil (2018a, p. 16).

Por fim, tal como na Lei Rouanet, o percentual de captação é relativamente baixo - de 2007 a 2017 foram aprovados 6,18 bilhões de reais em projetos esportivos e captados 2,12 bilhões de reais, o que equivale a uma taxa de captação de 34,29% (BRASIL, 2018a).

Matias et al (2015) resumem o cenário de concentração de recursos na Lei Federal de Incentivo ao Esporte, reconhecendo a importância do instrumento para a política pública de fomento ao esporte, mas problematizando a destinação dos recursos e o processo decisório:

"Um dos motivos para a criação da LIE foi a ampliação dos recursos para as políticas esportivas. Nesse sentido, não há dúvida que a Lei vem cumprindo sua missão, inclusive com crescimento do volume captado em todos os anos, com exceção de 2012. Porém, isso pouco contribui para a democratização dessa prática social. Afinal, os dados revelam a concentração de recursos no esporte de rendimento (ER), centralizando-o em algumas entidades, regiões e

modalidades esportivas. [...]

O investimento prioritário no ER significa para as empresas retorno de mídia e aumento do consumo passivo do esporte, o que acaba privilegiando algumas entidades que historicamente são beneficiadas pelo Estado. [...]

As escolhas das empresas e das pessoas físicas se pautam não pelo interesse coletivo, mas individual. A preocupação é com a ampliação do capital econômico, e não com o atendimento das necessidades da população de acesso aos bens esportivos. O que é coerente com a lógica das leis de incentivo, afinal, quem define as prioridades não é o Estado, ainda que o recurso utilizado seja público, a deliberação e as escolhas são de responsabilidade das empresas" (MATIAS et al, 2015, p. 106).

2.3.3. Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais

A Lei Estadual de Incentivo à Cultura foi criada em 1997, a partir da Lei Estadual nº 12.733, de 30 de dezembro de 1997, para fomento a projetos artístico-culturais no estado de Minas Gerais. Os projetos são apresentados por pessoas físicas ou jurídicas, com ou sem fins lucrativos, e analisados pela Comissão Técnica de Análise de Projetos (CTAP), que tem participação de representantes do poder público e da sociedade civil. Aqueles aprovados podem ser apoiados por empresas contribuintes de ICMS em Minas Gerais, que têm o direito de deduzir 80% do valor investido de seu salvo devedor de ICMS a partir dos meses seguintes ao repasse.

O instrumento de renúncia fiscal foi atualizado em dois momentos posteriores a 1997, mas manteve a lógica de avaliação, aprovação e captação de recursos. Em 4 de julho de 2008, foi sancionada a Lei Estadual nº 17.615, que vigorou até 02 de março de 2018, data em que entrou em vigor a Lei Estadual nº 22.944, de 15 de janeiro de 2018.

De acordo com a Lei 22.944/2018, podem ser apresentados projetos culturais relacionados a nove segmentos:

"Art. 6º - O Siec, por meio do Sistema de Financiamento à Cultura - SIFC -, apoiará financeiramente projetos de caráter prioritariamente cultural relacionados a produção, pesquisa e documentação, publicações técnicas, seminários, cursos e bolsas de estudos, novas mídias, concursos, mostras, circulação, eventos, feiras, festivais, aquisição de acervo, intercâmbio e residências artístico-culturais em cada um dos seguintes segmentos:
I - artes cênicas, incluindo teatro, dança, circo, ópera e congêneres;
II - audiovisual, incluindo cinema, vídeo, novas mídias e congêneres;
III - artes visuais, incluindo artes plásticas, design artístico, design de moda, fotografia, artes gráficas, filatelia, numismática e congêneres;
IV - música;
V - literatura, obras informativas, obras de referência, revistas e congêneres;
VI - preservação e restauração do patrimônio material, inclusive o arquitetônico, o paisagístico e o arqueológico;
VII - preservação e valorização do patrimônio imaterial, inclusive culturas tradicionais, populares, artesanato e cultura alimentar;
VIII - centros culturais, bibliotecas, museus, arquivos e outros espaços e equipamentos culturais;
IX - áreas culturais integradas"(MINAS GERAIS, 2018e).

Do valor total repassado pela empresa contribuinte de ICMS, 65% é direcionado ao projeto cultural, e 35% vai para o Fundo Estadual de Cultura, cuja destinação é efetuada pela Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais, em uma tentativa de desconcentrar os recursos da Lei de Incentivo. Todo o valor é passível de dedução do saldo devedor de ICMS da empresa.

Adicionalmente, a empresa deverá repassar ao Fundo Estadual de Cultura um montante proporcional ao valor destinado ao projeto, em percentuais que variam de 0,5% a 25%, conforme o porte da empresa incentivadora, o tipo de projeto e o local em que será executado:

Art. 34 – O incentivador poderá investir nas seguintes categorias de projetos culturais:

I – Categoria 1, que abrange os projetos de cidadania cultural e de desenvolvimento de novas linguagens, conforme as definições constantes na Lei nº 22.627, de 2017, que não apresentem nenhuma das características previstas no inciso II;

II – Categoria 2, que abrange os projetos culturais que apresentem uma ou mais das características seguintes:

- a) nome do incentivador ou de seus produtos vinculados ao título do projeto ou do evento;
- b) realização do projeto condicionada à comercialização exclusiva de produtos do incentivador;
- c) projetos em que haja distribuição ou comercialização de produtos que veiculem marcas do incentivador durante sua realização;
- d) alteração da proposta original de abrangência geográfica para atender localidades definidas pelo incentivador;
- e) projetos cujo acesso seja pago com valor acima de 10 (dez) Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais – Ufemgs.

Art. 35 – Além do valor total do incentivo a que se refere o art. 29, o contribuinte incentivador repassará ao FEC, a título de contrapartida, recursos próprios, nos seguintes percentuais, calculados sobre o montante do repasse ao empreendedor:

I – para o IFC de projetos culturais da Categoria 1:

- a) 1% (um por cento), para o incentivador que se enquadrar no inciso I do § 1º do art. 28;
- b) 3% (três por cento), para o incentivador que se enquadrar no inciso II do § 1º do art. 28;
- c) 5% (cinco por cento), para o incentivador que se enquadrar no inciso III do § 1º do art. 28;

II – para o IFC de projetos culturais da Categoria 2:

- a) 5% (cinco por cento), para o incentivador que se enquadrar no inciso I do § 1º do art. 28;
- b) 15% (quinze por cento), para o incentivador que se enquadrar no inciso II do § 1º do art. 28;
- c) 25% (vinte e cinco por cento), para o incentivador que se enquadrar no inciso III do § 1º do art. 28.

Parágrafo único – Aos projetos provenientes de empreendedores culturais estabelecidos em município do Estado que não o Município de Belo Horizonte aplica-se um redutor de 50% (cinquenta por cento) do valor da contrapartida obrigatória prevista neste artigo" (MINAS GERAIS, 2018e).

As variações de percentual decorrentes do porte da empresa atribuem maior contrapartida a empresas com maior receita bruta anual. Os percentuais também são distintos se o projeto tiver maior atratividade de marketing e se tiver maior capacidade de receita, observados os parâmetros do inciso II do art. 34 da Lei Estadual 22.944/2018, citado acima. Por fim, para os percentuais definidos, aplica-se um redutor de 50% se a iniciativa for realizada fora de Belo Horizonte.

Apesar de ser um mecanismo relativamente antigo, por se tratar de uma política de nível estadual, e não federal como as apresentadas nas seções anteriores, identificou-se limitação bibliográfica de trabalhos recentes sobre o tema. O trabalho mais atualizado sobre o tema foi de Giroletti e Giroletti (2009), denominado "Política de incentivo à cultura do estado de Minas Gerais: uma avaliação crítica". Foram identificados outros trabalhos, mas publicados nos primeiros anos de execução do mecanismo, o que compromete a assertividade das conclusões para a realidade atual. Para complementar a caracterização do mecanismo, foi realizado um breve diagnóstico a partir dos limitados dados disponibilizados no endereço eletrônico da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais sobre a captação de recursos no ano de 2015.

Em relação à **concentração geográfica**, identificou-se que 72,96% dos recursos captados foram destinados a projetos da região metropolitana de Belo Horizonte - R\$ 61.294.853,21 de um total de R\$ 84.011.363,47 captados em 2015. Giroletti e Giroletti (2008) associam a presença de grandes empresas na região à captação do projeto, o que prejudica as regiões mais pobres, embora ricas do ponto de vista cultural – artesanato, folclore e demais manifestações da cultura popular, etc – como o Norte e os Vales do Jequitinhonha e Mucuri.

Quanto ao **tipo de projeto**, conforme Tabela 6, três segmentos respondem por 81,92% dos recursos captados em 2015. São eles: Artes cênicas, Áreas culturais integradas e Música. Por outro lado, a dimensão Pesquisa e documentação não teve nenhum recurso captado no período.

Tabela 6 - Valores captados por segmento - Lei Estadual de Incentivo à Cultura - 2015

Área	Valor Incentivado	% em relação ao total captado
Preservação e restauração do patrimônio material e imaterial	469.629,90	0,56
Artes visuais	1.588.915,29	1,89
Literatura	2.979.367,40	3,55
Centros culturais, bibliotecas, museus, arquivos e congêneres	4.618.970,00	5,50
Audiovisual	5.537.420,44	6,59
Artes cênicas	17.198.677,91	20,47
Áreas culturais integradas	17.907.521,88	21,32
Música	33.710.860,65	40,13
Total geral	84.011.363,47	100,00

Fonte: Tabulação própria, a partir de dados de Minas Gerais (2017a).

Em relação à **concentração em empreendedores**, observa-se que os 313 tiveram alguma captação, o que equivale a uma média de captação de R\$ 268.406,91. Os 24 maiores empreendedores em 2015 são responsáveis pela captação de R\$ 19.890.710,21, sendo 23,68% do total do referido ano. Relembrando que 49,42% dos recursos da Lei Federal de Incentivo ao Esporte em 2017 ficaram concentrados em 24 entidades, verifica-se uma concentração significativamente menor na Lei Estadual de Incentivo à Cultura.

Por outro lado, a **concentração do poder decisório em poucas empresas incentivadoras** supera (e muito) o cenário na Lei Federal de Incentivo ao Esporte, em que 29% dos recursos de 2017 foram alocados por 20 empresas. Na Lei Estadual de Incentivo a Cultura, as 20 maiores empresas incentivadoras respondem por 85,57% do valor investido em 2015, tornando os empreendedores culturais altamente dependentes de tais empresas. A Tabela 7 abaixo indica os principais grupos empresariais que investiram em projetos culturais via Lei Estadual de Incentivo em 2015. Observa-se a predominância de empresas do setor de telecomunicações, como a Tim, a Oi (Telemar Norte Leste), a Algar, a GVT (Global Village Telecom), a Vivo

(Telefônica) e a Net, que juntas apoiaram quase 30,9 milhões de reais em projetos culturais, o que equivale a 36,76% do total incentivado em 2015.

Tabela 7 - Maiores empresas incentivadoras na Lei Estadual de Incentivo à Cultura - 2015

Posição	Empresa	Valor Incentivado
1	Tim Celular S.A	15.952.336,35
2	Petróleo Brasileiro S.A – Petrobras	11.164.238,50
3	Telemar Norte Leste S.A	7.979.684,60
4	Gerdau Açominas S.A	6.941.264,99
5	Ambev S.A	4.491.250,35
6	USIMINAS (UNIGAL LTDA, MINERAÇÃO USIMINAS S.A e USINAS SIDERÚRGICAS DE MINAS GERAIS S.A USIMINAS)	4.156.250,00
7	ALGAR (ALGAR CELULAR S/A, ALGAR TELECOM S/A e ALGAR MULTIMÍDIA S/A)	3.730.365,00
8	ArcelorMittal Brasil S.A	3.307.914,64
9	CRBS S.A	2.447.625,10
10	VALLOUREC (VALLOUREC TUBOS DO BRASIL S.A. e VALLOUREC MINERAÇÃO LTDA)	1.792.525,55
11	Souza Cruz S.A	1.685.300,00
12	Natura Cosméticos S/A	1.453.059,20
13	Global Village Telecom	1.425.000,00
14	Telefônica Brasil S.A.	997.500,00
15	Holcim Brasil S.A	913.600,00
16	SPAL Indústria Brasileira de Bebidas S.A	901.450,00
17	Net Serviços de Comunicação S.A	793.400,00
18	Calamo Distribuidora de produtos de Beleza S/A	750.500,00
19	Bagley do Brasil Alimentos Ltda.	522.500,00
20	Companhia Nacional de Cimento - CNC	479.750,00
21	Raizen Combustíveis S.A	417.259,00
22	Empresa Gontijo de Transporte LTDA	390.040,00
23	Arcom S.A	387.500,00
24	SSB - Energia Renovável LTDA	381.755,14
25	Minerais Rio Kolbe Ltda.	329.800,00
26	Refrigerantes do Triângulo Ltda.	318.250,00
27	Organização Verdemar Ltda.	313.500,00
28	Rossetti Equipamentos Rodoviários Ltda.	300.200,00

Posição	Empresa	Valor Incentivado
29	Metalsider Ltda.	300.000,01
30	Viação Pássaro Verde Ltda.	271.780,59
	Demais 119 grupos empresariais	8.715.764,43
	Total Geral	84.011.363,45

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Minas Gerais (2017b).

Os dados apresentados estão alinhados à conclusão do trabalho de Giroletti e Giroletti (2008):

"Deve-se reconhecer, ainda, que a LEIC/MG é insuficiente como política pública de cultura porque ela, como ficou demonstrado neste trabalho, não promove a diversidade cultural nem por área nem por região. Por ser um mecanismo que depende do mercado na apresentação e implementação dos projetos, ela termina promovendo uma maior concentração de investimentos em algumas áreas de maior interesse, visibilidade e retorno para as empresas e, em consequência, a exclusão de manifestações culturais importantes do ponto de vista da nacionalidade, mas que possuem pouco apelo de mercado" (GIROLETTI e GIROLETTI, 2008, p. 112).

Cabe esclarecer que a destinação de 35% do valor captado ao Fundo Estadual de Cultura e as regras de contrapartida variável de acordo com o porte de empresa apoiadora, tipo de projeto e local de execução tem efeito a partir de 2018. Dessa forma, podem ser entendidas como uma resposta da Secretaria de Estado de Cultura às críticas quanto à concentração (geográfica e por tipo de projeto) dos recursos captados via Lei Estadual de Incentivo à Cultura.

2.3.4. Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais

É possível inferir que um dos motivos para a adoção desse instrumento governamental tenha sido a existência de mecanismos similares em outras áreas (Lei Estadual de Incentivo à Cultura) e em outros níveis de governo (Leis Federais de Incentivo ao Esporte e à Cultura). No âmbito das Leis Estaduais de Incentivo ao Esporte, o ponto de partida para a implementação foi a deliberação do Conselho Nacional de Política Fazendária⁷ em 2011, que autorizou a concessão de crédito outorgado do ICMS correspondente ao valor do ICMS destinado pelos seus contribuintes a projetos desportivos. Observa-se que foi dada apenas a autorização para a implementação, cabendo a cada unidade da federação avaliar a vantajosidade do instrumento governamental e normatizar a sua lei de incentivo, o que tem acontecido nos últimos anos.

Coube à Secretaria de Estado de Fazenda (SEF) delimitar as regras relativas ao processo de incentivo pelas empresas e posterior dedução fiscal e à Secretaria de Estado de Esportes (SEESP) definir as normas referentes à apresentação dos projetos pelas entidades e pelas prefeituras municipais, bem como a forma de monitoramento e prestação de contas da execução desses projetos.

A Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais - Lei nº 20.824 - foi sancionada em 31 de julho de 2013. Para regulamentar a Lei, em 13 de agosto de 2013 foi publicado o Decreto Estadual nº 46.308. A lógica do mecanismo é similar à da Lei Estadual de Incentivo à Cultura, com dedução do mesmo imposto estadual - ICMS - por parte das empresas apoiadoras. O modelo também se assemelha às Leis Federais de Incentivo à Cultura e ao Esporte, apesar da dedução ser relativa ao Imposto de Renda, que é um imposto federal. Basicamente, os quatro mecanismos têm os seguintes macroprocessos:

- i. apresentação do projeto por um proponente;
- ii. análise e possível aprovação do projeto pelo órgão público responsável;
- iii. captação de recursos pelo proponente junto a contribuintes do imposto de que trata

⁷ Convênio ICMS 141, de 16 de dezembro de 2011, do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ.

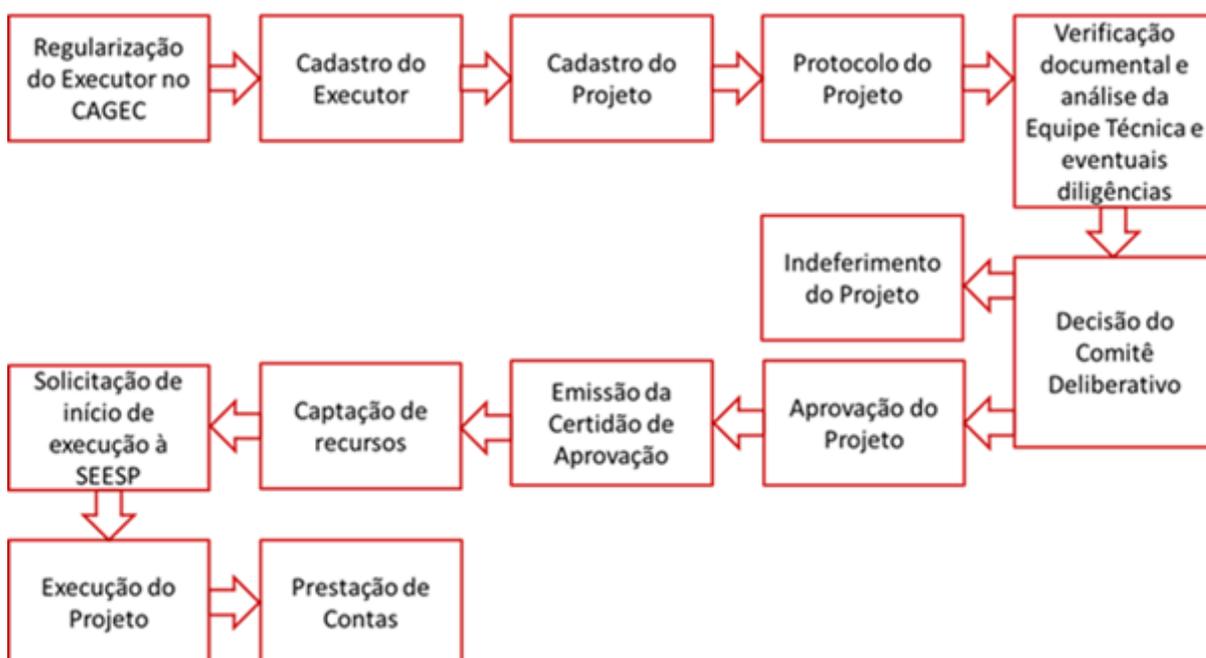
a Lei de Incentivo;

iv. execução do projeto pelo proponente;

v. prestação de contas realizada pelo proponente, a ser analisada pelo órgão público responsável.

A Figura 11 apresenta o fluxo da Lei de Incentivo, que será detalhado nos próximos parágrafos.

Figura 11 - Fluxo da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais



Fonte: Minas Gerais (2018).

De acordo com o Decreto 46.308/2013, podem apresentar projetos na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte as entidades sem finalidade lucrativa, as prefeituras municipais e órgãos da Administração Pública indireta de qualquer esfera (federal, estadual ou municipal). Estes são denominados Executores. Dessa forma, órgãos da Administração Pública direta, pessoas jurídicas com finalidade lucrativa e pessoas físicas não são possíveis Executores de Projetos

Esportivos nesse mecanismo.

Aqueles com interesse em apresentar projetos devem estar regulares no Cadastro Geral de Convenientes - CAGEC. No cadastro, deve ser demonstrada a regularidade fiscal e tributária, além de documentos relativos ao representante legal da pessoa jurídica. Se for uma entidade sem finalidade lucrativa, deve ser apresentado ainda o estatuto social, que deve estar adequado às exigências da Lei 13.109/2014, que 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.

Com o seu CAGEC regular, o Executor efetua cadastro no Sistema da Lei de Incentivo, conforme orientações disponíveis no site do mecanismo e nos termos da Resolução SEESP 19/2017. O Executor deve comprovar nesse cadastro a capacidade de execução de projeto esportivo, a partir da experiência da entidade e de seu corpo direito nos últimos anos. A documentação é dispensada para o cadastro de Prefeituras.

Feito o cadastro, havendo Edital de Seleção aberto para protocolo, o Executor pode apresentar seu Projeto. Deve ser publicado no mínimo um Edital por ano. De acordo com a Tabela 8, foram publicados 9 Editais para captação de recursos de 2013 a 2018, para apresentação de projetos de até 400 mil reais (Editais 01/2013 e 02/2013).

Tabela 8 - Relação de editais publicados na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais

Número do Edital	Tipos de projetos que podem ser apresentados	Valor máximo por Projeto	Data publicação	Prazo protocolo
01/2013	Campeonatos mineiros de esportes olímpicos ou paralímpicos	400 mil reais	19/10/13	20/12/13
02/2013	Projetos esportivos em geral, com exceção de projetos de obras	400 mil reais	11/11/13	28/03/14
01/2014		350 mil reais	02/09/14	30/11/14

Número do Edital	Tipos de projetos que podem ser apresentados	Valor máximo por Projeto	Data publicação	Prazo protocolo
01/2015		200 mil reais	11/08/15	04/12/15
01/2016		300 mil reais	26/08/16	20/10/16
01/2017		300 mil reais	14/07/17	20/11/17
01/2018	Construção de pistas de skate em imóveis de domínio público no estado de Minas Gerais	271 mil reais	14/06/18	19/11/18
02/2018	Projetos esportivos em geral, com exceção de projetos de obras, sendo obrigatória a apresentação de carta de intenção emitida por empresa potencial apoiadora	300 mil reais	22/06/18	21/03/19
03/2018	Projetos esportivos em geral, com exceção de projetos de obras	300 mil reais	22/06/18	27/09/18

Fonte: Minas Gerais (2018c), atualizada pelo autor a partir dos dados dos Editais publicados em junho de 2018.

A origem do projeto é decorrente de uma carência local de oferta de Projetos Esportivos. Tal carência pode ter sido identificada pelos próprios Executores ou por algum *stakeholder* que tenha direcionado à demanda aos Executores. Nesse sentido, o Estado pode induzir a promoção de determinados tipos de projetos ao criar Editais de Seleção direcionados para iniciativas esportivas específicas. No caso em estudo, dos 9 Editais publicados de 2013 a junho de 2018, 7 foram genéricos, destinados a projetos esportivos em geral. Os outros 2 Editais foram focalizados, sinalizando ações tidas como prioritárias pelo Estado:

- o Edital 01/2013 foi voltado para a realização de campeonatos mineiros por Federações Esportivas, no entanto teve participação quase nula, com 2 projetos protocolados, sendo 1 indeferido e o outro aprovado e executado;
- o Edital 01/2018 é destinado à construção de pistas de skate em imóveis públicos e não teve nenhum projeto protocolado até dia 03 de agosto de 2018, no entanto ainda se

encontra em fase de apresentação dos projetos até 19 de novembro de 2018.

Dessa forma, observa-se que o Governo Estadual não tem direcionado os projetos para minimizar problemas específicos, deixando aberto para o Executor identificar qual a necessidade de intervenção no âmbito do esporte em sua realidade local. Assim, os objetivos do projeto são definidos entre o implementador (Executor) e o financiador (empresa apoiadora), sem direcionamento do Governo.

Os projetos a serem apresentados devem estar enquadrados em uma das seis dimensões esportivas previstas no Decreto 46.308/2013:

Art. 8º – São as seguintes dimensões esportivas e áreas de aperfeiçoamento, promoção e desenvolvimento das atividades físicas, desportivas e de lazer, de interesse do Estado, passíveis de receber apoio financeiro na forma deste Decreto:

I – desporto educacional: direcionado para a prática desportiva como atividade extracurricular, com a finalidade de complementar as atividades escolares e promover o desenvolvimento integral do indivíduo, evitando-se a seletividade e a hipercompetitividade de seus participantes;

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

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

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

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

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

Uma vez cadastrado em uma das dimensões esportivas e protocolado, o Projeto é analisado pela Equipe Técnica da Secretaria de Estado de Esportes, podendo ser solicitados esclarecimentos adicionais aos Executores por meio de diligências. A Equipe Técnica da Secretaria emite parecer e encaminha o Projeto para decisão do Comitê Deliberativo, que é composto por 3 representantes titulares da Secretaria de Estado de Esportes e 3 representantes titulares indicados pelo Conselho Estadual de Desportos, havendo assim paridade entre a representação do Estado e da Sociedade Civil.

A análise realizada pela Equipe Técnica e pelo Comitê deve observar os critérios previstos no artigo 18 do Decreto 46.308/2013:

- a) interesse público e desportivo, qualidade e mérito, de acordo com o edital respectivo;
- b) atendimento à legislação vigente;
- c) capacidade de execução; e
- d) compatibilidade dos custos com os objetivos e metas do projeto esportivo.

A avaliação dos projetos deve ser norteada pelos objetivos estratégicos estabelecidos no planejamento estratégico de longo prazo do Governo de Minas Gerais, documentados no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2016-2027 (MINAS GERAIS, 2016). São eles:

- “- Aumentar a representatividade de Minas Gerais nos cenários nacional e internacional;
 - Ampliar a prática do esporte pelos estudantes mineiros;
 - Aumentar a prática de atividades físicas e esportes pela população mineira”
- (MINAS GERAIS, 2016, p. 86).

É possível associar as dimensões esportivas dos projetos da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais elencadas no subitem 2.3.4 aos objetivos estratégicos das Secretarias. A dimensão rendimento está diretamente relacionada ao aumento da representatividade de Minas Gerais nos cenários nacional e internacional no âmbito esportivo, já que seu objetivo é o aprimoramento técnico e a prática esportiva de alto nível. Já a dimensão educacional pode ser

associada ao objetivo de ampliação da prática de esporte pelos estudantes mineiros. Por fim, os projetos das dimensões lazer, social, formação e desenvolvimento científico e tecnológico colaboram para o aumento da prática de atividades físicas e esportes pela população mineira. Cabe esclarecer que determinadas dimensões podem colaborar para mais de um objetivo estratégico. Por exemplo, um projeto da dimensão formação colabora para aumento da prática de atividades pela população, ao promover a iniciação esportiva, mas pode ser a base (junto com o esporte educacional) para um futuro atleta de rendimento. Considerando os recursos escassos e o estabelecimento de três objetivos estratégicos, o cenário ideal seria a distribuição dos recursos de forma equilibrada dentre as dimensões, sem predomínio do esporte de rendimento, tal como acontece na Lei Federal de Incentivo ao Esporte (subitem 2.3.3).

Deste modo, para o caso em questão, a implementação pode se aproximar do tipo *bottom up* ou do tipo *top down*, a depender do quão direcionado pelo Estado é o Edital de Seleção de Projetos Esportivos. Se as regras são frouxas ou abrangentes a categorias diversas de projetos esportivos (tal como tem ocorrido na maioria dos Editais já publicados desde 2013), pode-se dizer que a implementação se aproxima do tipo *bottom up*, pois, ainda que determinadas regras sejam definidas pelo poder público estadual, os objetivos do projeto, o planejamento e a elaboração do projeto partem das entidades que irão executar o projeto após a captação. Como vantagem desse formato, ao menos em tese, as entidades que propõem os projetos estão mais próximas do problema em questão. Por outro lado, as regras frouxas dão margem para que as empresas direcionem os recursos da Lei de Incentivo da forma como desejarem, o que pode não estar alinhado às intenções governamentais.

Dando continuidade ao fluxo da Figura 11, sendo o Projeto aprovado, o Executor abre uma conta bancária exclusiva para o Projeto e pode iniciar a captação junto a empresas contribuintes de ICMS em Minas Gerais, enquadradas no Regime de Recolhimento Débito e Crédito e não inscritas em Dívida Ativa, denominadas Apoiadoras. Ao contrário das Leis Federais de Incentivo, na qual apoiadores/incentivadores podem deduzir o valor repassado aos projetos do montante a ser pago de Imposto de Renda, nas Leis Estaduais o imposto a ser deduzido é o ICMS. Como o ICMS não se trata de imposto recolhido diretamente por pessoas físicas, apenas pessoas jurídicas podem apoiar os projetos. Dessa forma, as empresas efetuam os repasses ao

projeto esportivo e em contrapartida podem deduzir esse montante nos meses subsequentes, respeitando os limites percentuais de dedução a cada mês, que variam de 1 a 3% da apuração mensal de ICMS.

Cabe esclarecer que a formalização da parceria entre Executores e Apoiadores se dá por meio de um Termo de Compromisso, que é homologado pela Secretaria de Estado de Fazenda, para controle do limite de isenção fiscal anual. O limite de isenção total anual é de 0,05% da receita líquida anual do ICMS que coube ao Estado no exercício anterior. Para 2018, considerando a arrecadação de ICMS de 2017, o limite é de R\$ 17.000.781,52. A título de comparação, o limite de isenção anual da Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais é de 0,30% da receita líquida de ICMS que coube ao Estado no exercício anterior, ou seja, seis vezes maior do que o investimento destinado ao esporte por meio da lei de incentivo.

Do valor total previsto no Termo de Compromisso a ser pago pela empresa apoiadora, 90% é transferido pela empresa diretamente para a conta do Projeto Esportivo, enquanto os 10% restantes são destinados à Secretaria de Estado de Esportes, para destinação a projetos com maior dificuldade de captação, mediante Edital de Seleção específico⁸. Todo o valor previsto no Termo de Compromisso e repassado pela empresa apoiadora ao Projeto e à Secretaria pode ser deduzido do seu saldo devedor de ICMS.

Após a captação, com no mínimo 20% do recurso financeiro destinado ao Projeto em conta bancária, o Executor solicita o início de execução, momento no qual deve demonstrar novamente sua regularidade fiscal e tributária. Autorizado o início de execução pela Secretaria de Estado de Esportes, o Executor deve realizar as despesas e as metas no prazo previsto no Projeto aprovado, podendo efetuar adequações no decorrer da execução, mediante autorização prévia do Comitê Deliberativo.

A cada seis meses de execução e ao término do prazo, o Executor deve prestar contas da execução física (cumprimento das metas) e financeira (execução das despesas) à Secretaria de

⁸ Até julho de 2018, tinha sido publicado apenas um Edital para projetos com maior dificuldade de captação em agosto de 2017. Conforme informações do Portal da Transparência do Governo de Minas Gerais, foram empenhados R\$ 849.175,45 referentes a 13 convênios. No entanto, até o dia 04 de julho de 2018 não havia sido realizado o repasse financeiro aos Executores.

Estado de Esportes, órgão responsável por avaliar a documentação e verificar se o objeto proposto para o projeto foi alcançado. De acordo com informações do site da Lei de Incentivo, desde 2017 parte significativa do processo é feita de forma eletrônica, sem necessidade de postagem de documentos pelos Executores e pelos Apoiadores. A exceção é a homologação do Termo de Compromisso, que é gerado de forma eletrônica, mas deve ser postado em quatro vias assinadas à Secretaria de Estado de Fazenda.

Explicadas as etapas da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, o Quadro 4 resume as principais diferenças entre os mecanismos de incentivo apresentados. Destaca-se o volume significativamente maior de recursos destinados às Leis de Incentivo à Cultura, em comparação às de Incentivo ao Esporte: no âmbito federal, 1,3 bilhão de reais foi destinado à cultura em 2016, quase 580% dos 225 milhões direcionados ao esporte no mesmo ano; no nível estadual, foram 83 milhões para a cultura, seis vezes mais do que o valor destinado ao esporte - quase 14 milhões. Por outro lado, os mecanismos de incentivo ao esporte são mais vantajosos para as empresas, ao possibilitarem a dedução de 100% do valor repassado pelo contribuinte ao projeto, enquanto que na cultura tais percentuais variam de 35% a 100%, de acordo com o tipo de projeto apoiado, permitindo maior percentual de dedução para projetos tidos como de menor interesse comercial e midiático.

Quadro 4 - Comparativo entre os mecanismos de incentivo fiscal

	Lei Rouanet (Federal de Incentivo à Cultura)	Lei Federal de Incentivo ao Esporte	Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais	Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais
Quem pode apresentar projeto	Pessoas físicas e pessoas jurídicas, públicas ou privadas, com atuação na área cultural	Pessoa jurídica de direito público ou de direito privado com fins não econômicos, com atuação na área desportiva	Pessoa física ou jurídica, estabelecida no estado de Minas Gerais, com objetivo e atuação prioritariamente culturais	Pessoa jurídica de direito público ou de direito privado com fins não econômicos, com atuação na área desportiva, excetuando a Administração Pública direta dos níveis Federal e

				Estadual
Quem pode apoiar projeto	Pessoas físicas e jurídicas contribuintes de Imposto de Renda		Contribuinte do ICMS - pessoa jurídica	
Órgão responsável por gerir o mecanismo	Ministério da Cultura	Ministério do Esporte	Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais	Secretaria de Estado de Esportes de Minas Gerais
Imposto passível de abatimento	Imposto de Renda – IR		Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS	
Limites de dedução	Pessoa jurídica: 4% Pessoa física: 6%	Pessoa jurídica: 1% Pessoa física: 6%	O abatimento varia de 3% a 10% do ICMS devido no período.	O abatimento varia de 1% a 3% do ICMS devido no período.
Percentual de abatimento do valor repassado ao Projeto	Pessoa jurídica: 30% a 100% Pessoa física: 60% a 100% (percentuais variam de acordo com o tipo de projeto apoiado)	Pessoa jurídica: 100% Pessoa física: 100%	83,475% a 99,675% do valor repassado	100% do valor repassado
Renúncia fiscal em 2016 (em R\$)	1.304.971.001,00	225.947.811,00	83.601.934,68	13.933.655,78

Fonte: Adaptado de Cesnik e Saad (2017), com informações relativas à Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais atualizadas a partir da Lei Estadual 22.944/2018.

Dentre as vantagens da Lei de Incentivo, que se enquadra no instrumento governamental renúncia fiscal, destacam-se a não dependência de recursos orçamentários, o menor risco de contingenciamento de recursos financeiros, a flexibilidade da execução e a possibilidade de profissionalização das entidades do Terceiro Setor (principal perfil de Executor de Projetos), que passam a formalizar o vínculo de trabalho com seus colaboradores e a obrigatoriamente organizar a movimentação financeira do projeto para prestação de contas.

Como desvantagens do modelo, cabe ressaltar:

- (a) não garantia de execução daqueles projetos que são aprovados, que dependem da captação junto a empresas,
- (b) delegação do poder decisório de alocação de recursos públicos por empresas privadas e conseqüentemente a partir de critérios possivelmente mercadológicos; e
- (c) nem todo o recurso público chega ao destinatário final da política: o Executor faz a captação de um recurso 100% público e, para tanto, ainda pode contratar uma pessoa jurídica ou física para auxiliar na elaboração, captar e auxiliar na prestação de contas, que recebe até 10% do valor captado, conforme parágrafo único do art. 13 do Decreto 46.308/2013.

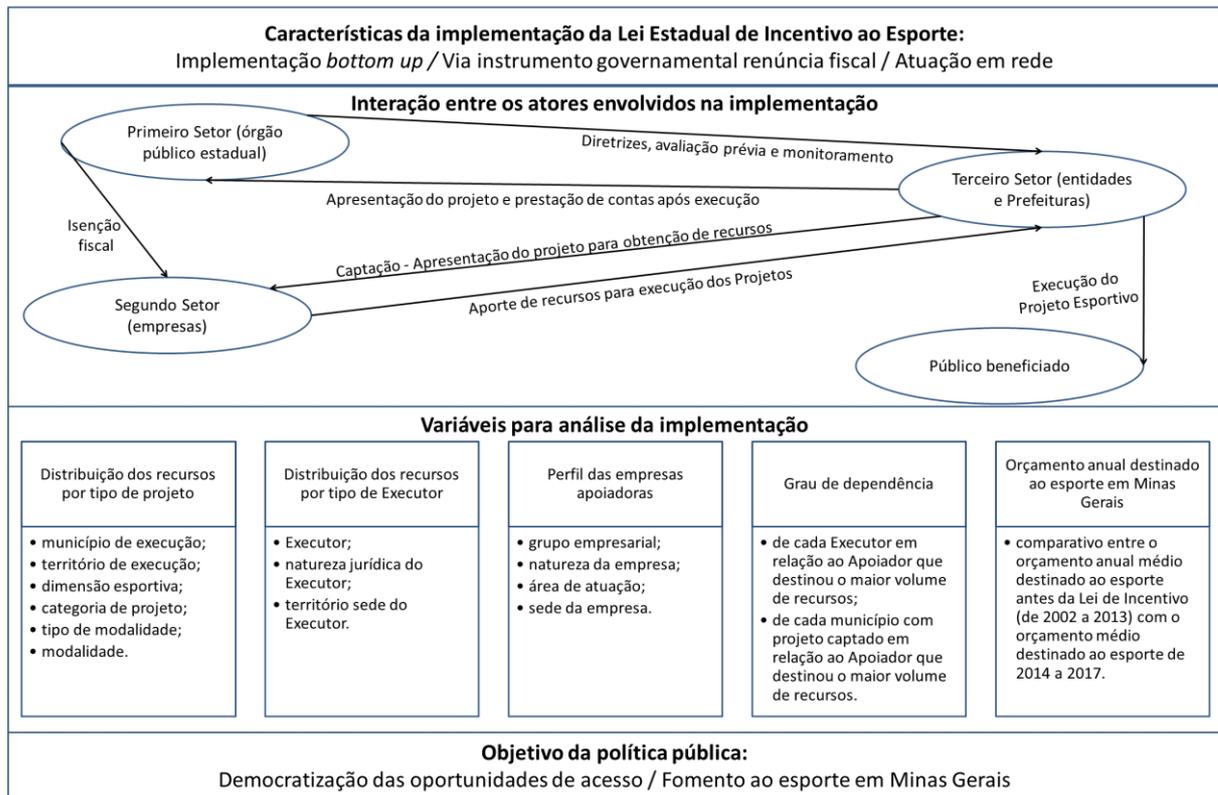
Em resumo, o Estado estabeleceu um mecanismo em que projetos podem ser executados mediante esforço de captação de um recurso que será inevitavelmente público. O processo privilegia os Executores com maior acesso a empresários, sendo que nem todo o recurso chega ao beneficiário final da política (cidadão), já que se permite o pagamento de uma empresa ou pessoa física para se captar um dinheiro público e o custeio de despesas administrativas da entidade dentre as despesas do Projeto, como contador, coordenador e tarifas bancárias.

De forma resumida, a Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais pode ser definida como uma política do tipo *bottom up* (considerando os tipos de Editais já publicados, o que será apresentado na seção seguinte), pautada pela atuação em rede (múltiplos atores e múltiplos interesses – desafio de coordenação).

A Figura 12 resume o caso a ser estudado. Na primeira seção, delimita as características principais da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - renúncia fiscal, *bottom up* e atuação em rede. Em sequência, são apresentados os atores envolvidos e setas direcionais ilustrando as interações entre eles. Na terceira seção são indicadas as questões principais a serem analisadas

em cada variável, visando à análise da equidade do instrumento governamental utilizado.

Figura 12 – Esquema do caso em estudo - Implementação da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte



Fonte: Elaboração própria.

Concluído esse capítulo, será apresentada a metodologia proposta para a pesquisa a ser desenvolvida.

3. METODOLOGIA

Assim como o estudo desenvolvido por Ollaik, será efetuada a análise da implementação de iniciativas públicas em execução, que pode ser insumo para a correção de processos não adequados aos objetivos propostos, bem como pode ser base para formulação de outras políticas públicas. Importante destacar que o objetivo não é avaliar o impacto, mas sim analisar a distribuição dos recursos.

Sendo assim, para alcance do objetivo desse trabalho, qual seja, analisar a implementação de uma política pública fazendo uso de instrumentos governamentais do tipo renúncia fiscal, foi realizada uma pesquisa com abordagem quantitativa.

De acordo com Creswell (2007), a pesquisa quantitativa tem como objetivo medir a frequência e a intensidade de determinado fator sobre a questão estudada. A estratégia foi delimitar a análise da Lei de Incentivo no instrumento governamental do tipo renúncia fiscal, inserido na política pública estadual de fomento ao esporte, e efetuar um diagnóstico da distribuição dos recursos financeiros da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, por meio de dados secundários obtidos em *sites* governamentais. Será mensurada a distribuição dos recursos financeiros da Lei de Incentivo por projeto, por Executor e por empresa apoiadora, além do cálculo do grau de dependência dos projetos do Executor e dos projetos no município em relação às empresas apoiadoras e da evolução do orçamento destinado ao esporte após implementação da Lei. Tais dados, referentes ao período de 2014 (primeiro ano com aprovação de projetos e captação de recursos) a abril de 2018 (dados mais recentes disponíveis à época da tabulação de dados), foram analisados e comparados aos resultados identificados em estudos já desenvolvidos sobre mecanismos de incentivo similares - Lei Federal de Incentivo à Cultura, Lei Federal de Incentivo ao Esporte e Lei Estadual de Incentivo à Cultura.

Dado o contexto apresentado (com carência de estudos verificada por pesquisadores), pode-se dizer que a pesquisa é descritiva quanto aos objetivos. De acordo com Gil (2008, p. 28), as "pesquisas deste tipo têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis".

Em relação à estratégia a ser utilizada, será utilizado o estudo de caso. Para Creswell (2007, p.

32), os estudos de casos são úteis nos casos em que "o pesquisador explora em profundidade um programa, um fato, uma atividade, um processo ou uma ou mais pessoas". Como indicado na Introdução, o caso em questão é a Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais, enquanto política pública estadual de esporte implementada por meio do instrumento governamental de renúncia fiscal.

Yin (2001) ressalta os preconceitos tradicionais referentes à estratégia de estudo de caso. É comum se problematizar a relação entre estudo de caso e generalização científica. Para o autor, o estudo de caso assim como outras estratégias (como o experimento) são generalizáveis a proposições teóricas, e não a populações ou universos: o objetivo da pesquisa é "expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não enumerar frequências (generalização estatística)" (YIN, 2001, p. 29). Esta questão deve ser ponto de atenção para qualquer pesquisador que utiliza o estudo de caso, para que seja maximizada a utilidade, a confiabilidade e a validade da pesquisa.

Para realização do estudo de caso, os procedimentos de coleta de dados serão basicamente dados secundários relativos a legislação e informações sobre a aprovação, a captação de recursos e a execução de Projetos Esportivos na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, relativos ao período 2013-abril 2018, sendo 2013 o primeiro ano de execução do instrumento governamental e abril de 2018 o mês da última atualização dos dados utilizados.

3.1. População e seleção

A unidade de análise desse estudo são os atores envolvidos em Projetos da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - Executores dos Projetos (Prefeituras, órgãos da Administração Pública indireta e entidades sem finalidade lucrativa) e empresas apoiadoras. Quanto aos Executores, a população é composta de 487 entidades sem finalidade lucrativa e Prefeituras Municipais (MINAS GERAIS, 2018c), que já possuem algum Projeto Esportivo protocolado no mecanismo, totalizando 1196 projetos até abril de 2018. Em relação aos Apoiadores, são 158 grupos empresariais participantes, que incentivaram no mínimo um projeto de 2014 a abril de 2018. Serão analisados os dados de todos os Projetos protocolados, agrupados em diversas

categorias, apresentadas no item 3.3.

Ao considerar todos os projetos protocolados, inclusive os indeferidos, a análise não se limitou aos projetos efetivamente implementados, mas também à demanda reprimida de entidades e Prefeituras que manifestaram interesse em participar do mecanismo (ao protocolar seus projetos) e não tiveram sucesso na etapa inicial, que é a aprovação do projeto para posterior captação. Os desafios são distintos para uma região com projetos protocolados e não aprovados, afinal o mecanismo já é de conhecimento por ao menos parte dos potenciais Executores, em comparação a uma região que possui poucos projetos protocolados, que carece de divulgação do mecanismo para alcance dos potenciais Executores locais. Logo, a análise da distribuição de recursos considerando diferentes estágios (protocolado; aprovado; captado) é estratégica para sinalização da etapa em que se encontram os principais gargalos por tipo de projeto e por tipo de Executor.

3.2. Coleta dos dados

Por questões éticas, é primordial que o pesquisador declare a sua relação com o objeto de estudo, de forma transparente. Nesse caso, o pesquisador trabalha na Secretaria de Estado de Esportes, sendo uma de suas competências auxiliar na gestão da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte. Logo, verifica-se envolvimento direto do pesquisador com o caso estudado, o que não compromete o resultado da pesquisa, realizada a partir da tabulação de dados objetivos disponíveis para qualquer cidadão no endereço eletrônico incentivo.esportes.mg.gov.br.

Cabe salientar as limitações do método que será utilizado para a realização da pesquisa. Como indicado anteriormente, o pesquisador está envolvido com o objeto de estudo, o que pode gerar questionamentos quanto à imparcialidade da análise dos dados e a um possível enviesamento. Será buscado um distanciamento e será dada especial atenção a esse aspecto, de forma a se evitar a má subjetividade, como colocado por Schaff (1983, p. 282):

"a objetividade dita pura é uma ficção; o fator subjetivo é introduzido no conhecimento histórico pelo próprio fato da existência do sujeito que conhece. Em contrapartida, há duas subjetividades: a 'boa', ou seja, aquela que provém

da essência do conhecimento como relação subjetivo-objetiva e do papel ativo do sujeito no processo cognitivo; a 'má', ou seja, a subjetividade que deforma o conhecimento por causa de fatores tais como o interesse, a parcialidade, etc. A 'objetividade' é a distância entre a boa e a má subjetividade, e não a eliminação total da subjetividade."

Yin (2001) apresenta os pontos fortes e fracos do instrumento de coleta de dados que será utilizado nesta pesquisa, qual seja, a documentação. São características positivas: estável (possibilidade de revisão quando necessário); discreta (não criada como resultado do estudo de caso); exata e com ampla cobertura. Suas limitações são referentes à baixa capacidade de recuperação, seletividade tendenciosa (se a coleta não estiver completa), relato de visões tendenciosas e possibilidade de indisponibilidade de acesso. Quanto à acessibilidade, como citado no penúltimo parágrafo, tal problema é minimizado pela Lei de Acesso à Informação, dado o fato de o escopo da análise envolver uma questão relativa ao setor público. Situação possivelmente diferente seria se os dados fossem relativos a uma empresa privada. Cabe ao pesquisador maximizar os aspectos positivos de cada instrumento e buscar minimizar as suas fragilidades, por meio de uma metodologia estruturada.

3.3. Análise dos dados

Como indicado anteriormente, para análise dos dados obtidos, serão estruturadas variáveis alinhadas aos objetivos específicos propostos nessa pesquisa, organizadas no Quadro 5. As variáveis foram definidas para possibilitar a comparação do mecanismo com outras Leis de Incentivo, bem como para que seja possível detalhar qual o cenário atual de distribuição de recursos financeiros para ações esportivas via Lei Estadual de Incentivo ao Esporte.

Em relação à comparação com outros mecanismos, ressalva-se que cada Lei de Incentivo tem regras específicas, mas ainda assim a comparação não fica prejudicada, já que a lógica é similar, com atuação de empresas com fins lucrativos na seleção de projetos para patrocínio em troca de benefícios fiscais, sendo estes projetos previamente aprovados pelo órgão público responsável. A comparação entre os mecanismos tem como objetivo dar um norte à análise da

Lei Estadual de Incentivo ao Esporte.

Quadro 5 - Variáveis analisadas por objetivo específico

Objetivo específico	Variáveis analisadas	Dados utilizados
a) analisar se os resultados tabulados da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais quanto à concentração em determinados tipos de projetos são similares às conclusões de estudos referentes a outras Leis de Incentivo;	Distribuição de recursos por: - município de execução; - território de execução; - dimensão esportiva; - categoria de projeto; - tipo de modalidade; - modalidade.	Captação de recursos por projeto, IDH-M, população de cada município e popularidade da modalidade conforme Diagnóstico Nacional do Esporte
b) analisar se os resultados tabulados da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais quanto à concentração em determinados tipos de Executores são similares às conclusões de estudos referentes a outras Leis de Incentivo;	Distribuição de recursos por: - Executor; - natureza jurídica do Executor; - território-sede do Executor.	Captação de recursos por Executor, consulta da natureza jurídica e do endereço do Executor no site da Receita Federal
c) identificar o perfil de empresas apoiadoras de Projetos Esportivos em Minas Gerais;	Investimento por: - grupo empresarial; - natureza da empresa; - área de atuação; - sede da empresa.	Valor destinado por Apoiador, consulta da natureza jurídica, da atividade econômica e do endereço do Apoiador no site da Receita Federal
d) mensurar o grau de dependência dos projetos dos Executores e dos projetos nos municípios em relação às empresas que apoiam os respectivos Projetos;	- Grau de dependência dos projetos do Executor em relação ao Apoiador que destinou o maior volume de recursos; - Grau de dependência dos projetos no município em relação ao Apoiador que destinou o maior volume de recursos. O indicador não se refere ao grau de dependência da entidade, mas sim de dependência da maior empresa apoiadora para realização dos projetos via Lei de Incentivo.	Captação de recursos por projeto, captação de recursos por Executor e valor destinado por Apoiador
e) identificar se a implementação da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais em 2014 aumentou o volume de recursos estaduais disponibilizados anualmente para o esporte em Minas Gerais.	- Comparativo entre o orçamento anual médio destinado ao esporte de 2002 a 2013 com o orçamento médio destinado ao esporte de 2014 a 2017	Captação anual da Lei de Incentivo e orçamento estadual anual destinado ao esporte em Minas Gerais.

Fonte: Elaboração própria.

Para todos as variáveis, a base de dados é a relação de projetos da Lei Estadual de Incentivo do período de 2014 a abril de 2018, disponível em endereço eletrônico

incentivo.esportes.mg.gov.br. Em algumas situações, os dados serão associados a outra(s) fonte(s), como consultas ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) do Executor ou do Apoiador na base da Receita Federal, ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e à população do município disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para que fique mais didático, a metodologia de cálculo específica de cada variável será apresentada no próximo capítulo juntamente com os resultados encontrados e com a comparação com o cenário de outras Leis de Incentivo, identificado nos estudos citados no referencial teórico.

4. ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DA LEI ESTADUAL DE INCENTIVO AO ESPORTE DE MINAS GERAIS

A Lei Estadual de Incentivo ao Esporte foi sancionada em 2013, ano em que foram protocolados os primeiros projetos, mas ainda sem captação. A captação se iniciou em fevereiro de 2014, mês em que foi homologado o primeiro Termo de Compromisso entre Executor e Apoiador. De 2014 a 2017, houve avanço significativo na utilização do limite de renúncia fiscal anual, que equivale a 0,05% da receita anual de ICMS que coube ao estado no ano anterior.

De acordo com a Tabela 9, em 2014 foi captado um total de 67,30% do limite concedido, ao passo que, em 2017, o percentual chegou a 98,96% do limite. Em termos absolutos, o aumento também é significativo, de 71,3% em valores nominais: de quase 8,9 milhões de reais captados em 2014 para mais de 15,2 milhões de reais em 2017. Como consequência desse aumento, o número de projetos iniciados em cada ano também aumentou, de 20 em 2014 para 65 em 2017. Apesar do aumento, observa-se um baixo índice de execução dos projetos protocolados, o que será analisado nas seções seguintes.

Tabela 9 - Panorama geral da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - 2013 a 2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Número de projetos protocolados no ano	13	423	365	190	330
Número de projetos com execução iniciada no ano	0	20	44	49	65
Valor captado	0	8.893.197	11.293.653	10.938.109	15.235.622
Limite disponibilizado	0	13.214.983	14.059.241	13.933.656	15.395.775
Percentual de utilização do limite	0	67,30	80,33	78,50	98,96

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis em Minas Gerais (2018c)

A partir das conclusões de pesquisas sobre Leis de Incentivo no Brasil, especialmente quanto à concentração da distribuição dos recursos públicos, neste capítulo da dissertação será analisado se o cenário se repete na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, para que seja respondida a seguinte questão-problema: Como foram distribuídos os recursos financeiros da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte em Minas Gerais no período de 2014 a abril de 2018?

O capítulo estará estruturado conforme os objetivos geral e específicos propostos. As variáveis analisadas para cada objetivo específico foram apresentadas no Quadro 5.

4.1. Distribuição de recursos financeiros por tipo de projeto

A problematização comum a todos os mecanismos apresentados - Lei Federal de Incentivo à Cultura, Lei Federal de Incentivo ao Esporte e Lei Estadual de Incentivo à Cultura - é a concentração de recursos em projetos de determinados tipos com maior retorno de mercado e executados em determinados locais com maior poder econômico. Nessa subseção, será avaliado se os resultados se repetem para a Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, comparando-os aos resultados apresentados no referencial teórico referentes aos outros mecanismos.

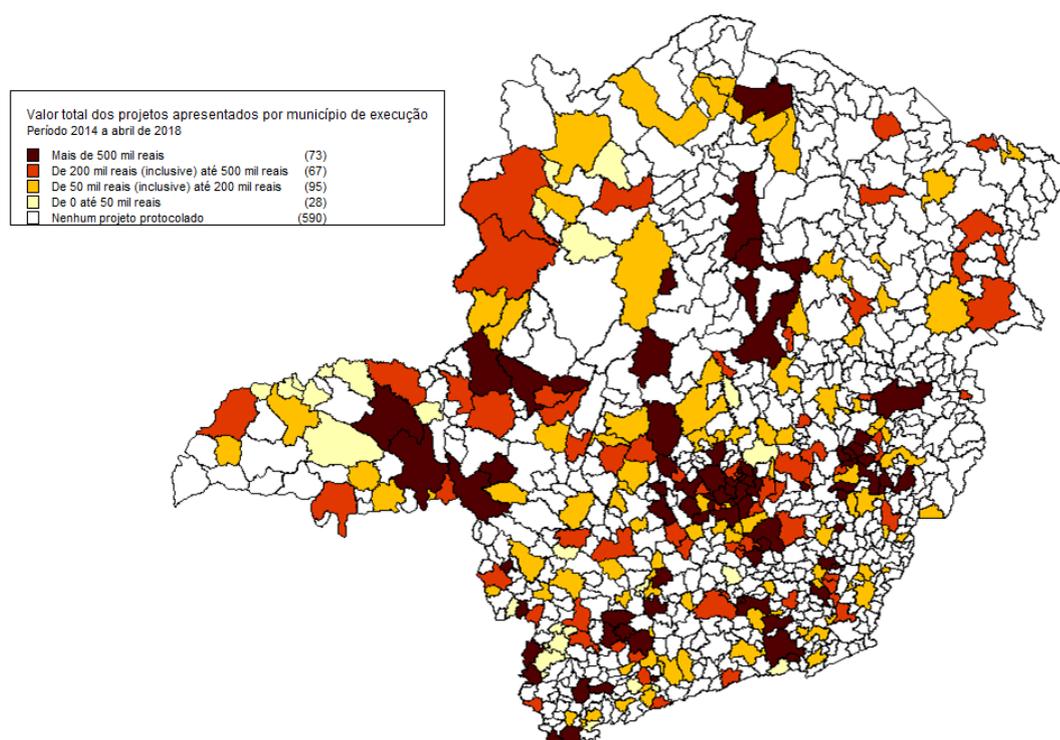
4.1.1. Distribuição por município de execução

A primeira análise é referente ao município de execução de cada projeto esportivo. Foi considerada a informação disponibilizada no endereço eletrônico incentivo.esportes.mg.gov.br. Nos casos em que o Projeto tem previsão de execução em mais de um município, os valores previstos, aprovados e captados foram divididos pelo número de municípios de execução. Assim, se um projeto é executado nos municípios de Belo Horizonte e Contagem, com valor proposto, aprovado e captado de 200 mil reais, foi considerada a distribuição de 100 mil reais para cada um dos dois municípios.

De 2014 a abril de 2018, foram 1.196 os projetos apresentados e já deliberados (aprovados ou indeferidos), com indicação de execução em 263 dos 853 municípios de Minas Gerais, o que equivale a 30,83% do total de municípios mineiros. O mapa da Figura 13 ilustra a distribuição dos municípios. Apesar das diversas regiões estarem representadas nesse mapa, de um total de quase 254 milhões de reais previstos, 117,5 milhões de reais (46,29% da demanda de projetos recebida) seriam destinados a quatro municípios - Belo Horizonte, Contagem, Ipatinga e Uberlândia, que correspondem a 27% da população do estado de Minas Gerais, conforme dados do IBGE. Verifica-se, portanto, ao considerar que a demanda é decorrente do conhecimento

quanto ao mecanismo e a suas normas, que cabe maior divulgação da possibilidade de realização de projetos esportivos, especialmente nos 590 municípios sem nenhum projeto apresentado.

Figura 13 - Mapa do valor total dos projetos apresentados por município de execução e apresentados - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018

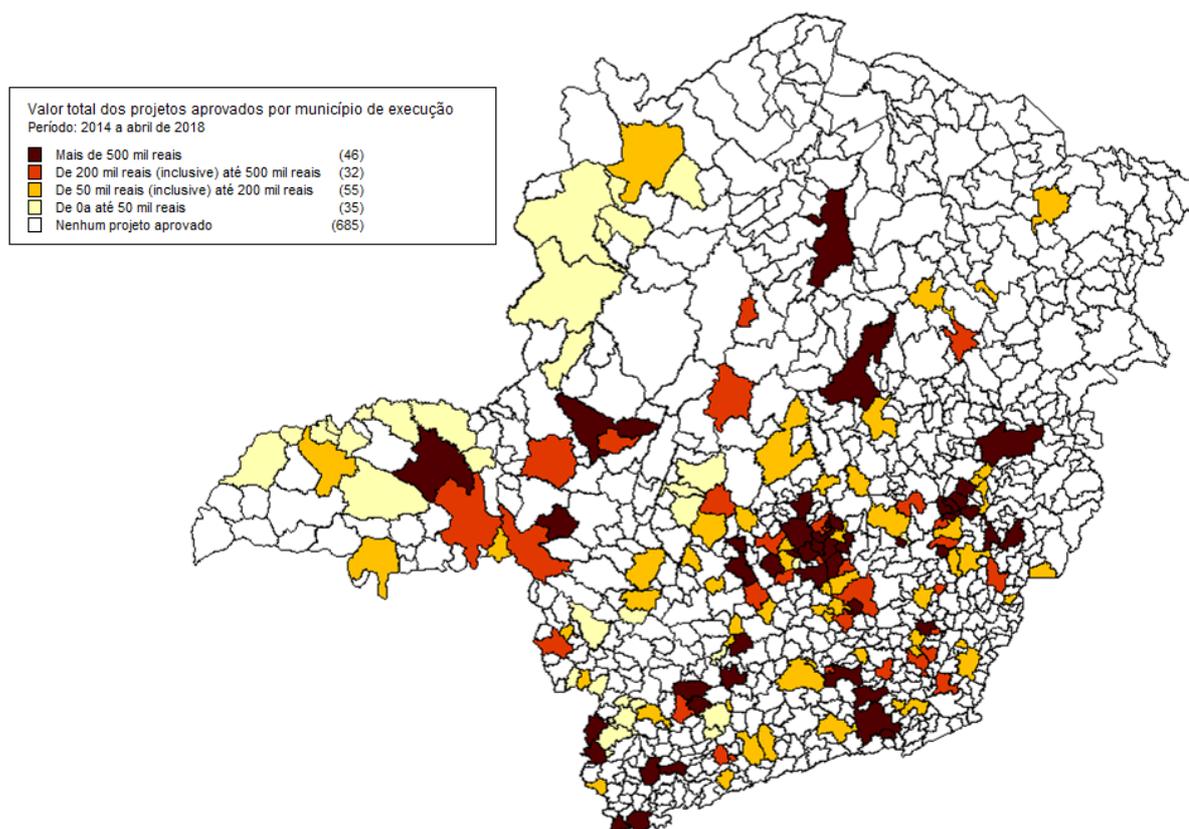


Fonte: Elaboração própria no programa MapInfo, a partir dos dados disponíveis em Minas Gerais (2018c).

Ao analisar o valor aprovado, observa-se que apenas 54% do que valor proposto foi aprovado, para execução em 168 dos 263 municípios com projeto previsto. As quatro cidades com maiores valores previstos também são as que têm maior volume aprovado, mantendo percentual próximo do total aprovado - 69,1 milhões de reais, de um total de 137,1 milhões - 50,4%.

Pelo mapa da Figura 14, em comparação ao da Figura 13, é possível observar que a demanda por projetos esportivos em muitos municípios do Norte de Minas foi reprimida em virtude da não aprovação do projeto esportivo. Diante do percentual relativamente baixo de recursos aprovados, não basta a divulgação do mecanismo já citada, mas também a qualificação dos agentes responsáveis pela elaboração dos Projetos Esportivos.

Figura 14 - Mapa do valor total dos projetos aprovados por município de execução na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte no período de 2014 a abril de 2018



Fonte: Elaboração própria no programa MapInfo, a partir dos dados disponíveis em Minas Gerais (2018c).

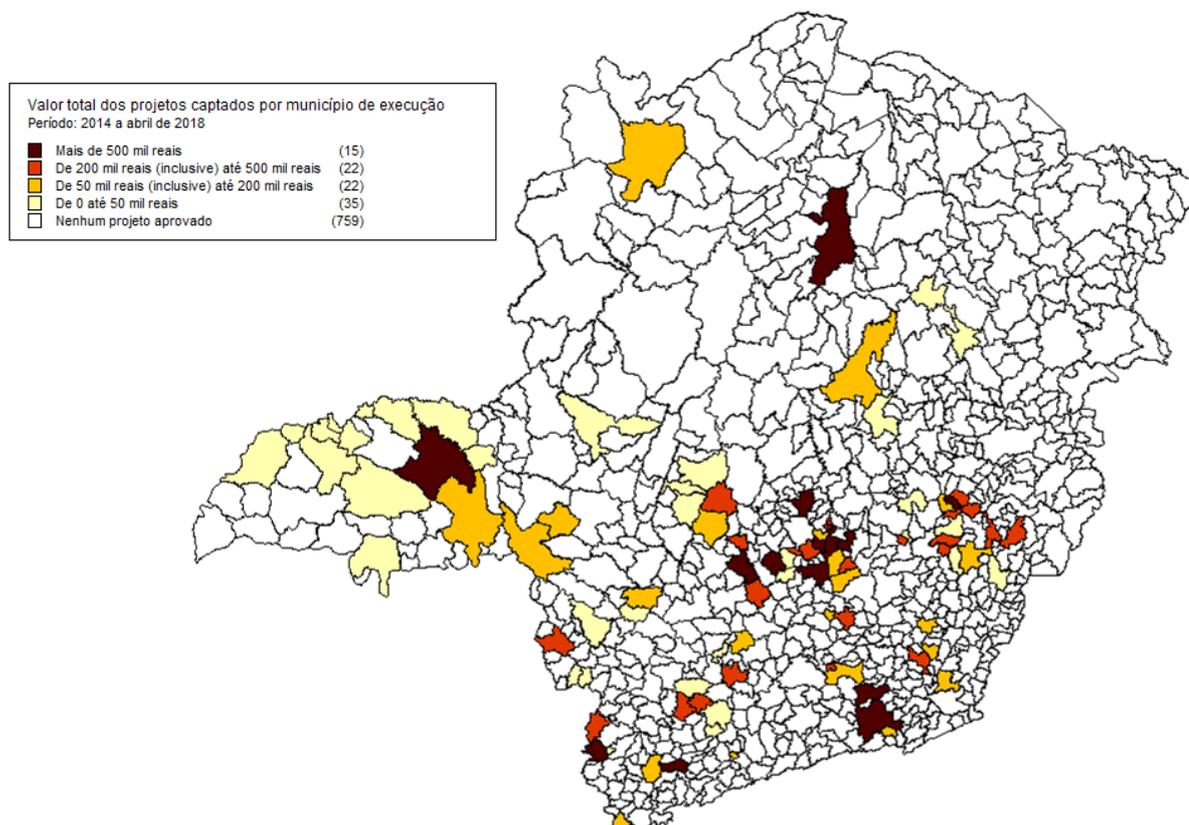
Após aprovação do Projeto, passa-se ao desafio da captação de recursos - 37,9% do valor aprovado chega a ser captado (52 milhões de reais). Ao comparar o valor dos projetos previstos

e o valor efetivamente captado, o percentual é ainda menor: apenas 20,4% do que foi solicitado é efetivamente captado e executado, se concretizando em benefícios para o público-alvo dos Projetos. Em outras palavras, 79,6% dos projetos não têm sucesso, sendo indeferidos ou aprovados e não captados, o que não é eficiente nem para quem apresenta o Projeto e muito menos para o órgão que analisa os projetos.

Existe, portanto, uma alocação não eficiente de tempo dos funcionários da Secretaria de Estado de Esportes, que acabam por analisar muitos projetos que não são captados após a aprovação. Em outras palavras, se apenas 37,9% dos recursos aprovados são captados, isso significa que para os outros 62,1% o tempo dispendido para aprovação não resultou em ações implementadas e em retorno efetivo para a sociedade. Uma solução para tal questão seria rever o fluxo de processo, de tal forma que os projetos só sejam analisados pelo órgão estadual se tiverem obtido os recursos financeiros de uma empresa apoiadora. Economiza-se o tempo dos servidores da Secretaria e do Executor, que dedicará tempo à apresentação do projeto apenas quando tiver a captação alinhada com empresa apoiadora. Ação nesses moldes foi pensada pela Secretaria de Estado de Esportes para o Edital de Seleção de Projetos Esportivos 02/2018, pois os projetos só poderão ser analisados se for apresentada carta de intenção emitida por empresa potencial apoiadora do Projeto Esportivo. Ainda que a empresa possa não formalizar a intenção após a aprovação do projeto, ao menos o Executor já iniciou as tratativas com a empresa potencial apoiadora e existe maior possibilidade de formalização do patrocínio. Pode ser considerada uma medida acertada, sem mudanças bruscas de um ano para outro, com vistas a exigir a formalização prévia do patrocínio em futuros Editais.

Observando o mapa da Figura 15, 94 municípios têm algum valor captado. Novamente, os quatro municípios com maior captação se repetem. Mas a concentração é ainda maior, sendo direcionados 30,5 milhões (58,7%) dos 52 milhões captados no período estudado. É esperado que os municípios com maior população recebam maior volume de recursos, mas a distribuição ultrapassa a proporção populacional, já que estes representam 27% da população mineira.

Figura 15 - Mapa do valor total dos projetos captados por município de execução - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018



Fonte: Elaboração própria no programa MapInfo, a partir dos dados disponíveis em Minas Gerais (2018c).

Por outro lado, alguns municípios de menor porte populacional têm sido beneficiados de forma proporcionalmente mais significativa do que os quatro de maior destaque. Dividindo o valor total pelo número de habitantes, dentre os quatro maiores, Ipatinga tem o maior investimento per capita - R\$21,51. Outros seis municípios têm valor per capita superior a Ipatinga, conforme Tabela 10.

Tabela 10 - Municípios com maior valor investido per capita na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período 2014 a abril de 2018

Município	Território	População	Total captado 2014-2018	Investimento médio per capita
Andradas	14 - Sul	40.407	1.246.562,57	30,85
Confins	09 - Metropolitana	6.545	286.000,00	43,70
Dionísio	09 - Metropolitana	8.373	299.220,84	35,74
Rio Acima	09 - Metropolitana	10.026	304.288,04	30,35
São Brás do Suaçuí	13 - Vertentes	3.730	188.604,10	50,56
São José do Goiabal	11 - Caparaó	5.653	490.608,14	86,79

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis em Minas Gerais (2018c).

Dessa forma, observa-se que de fato existe uma concentração em determinados municípios mais populosos conforme mapas apresentados - Belo Horizonte (R\$ 17.975.880,23), Contagem (R\$ 3.680.852,98), Ipatinga (R\$ 5.579.068,25) e Uberlândia (R\$ 3.289.603,56). Poderia se partir do pressuposto de que é tendência de qualquer política pública não focalizada a distribuição de recursos de acordo com a população, inclusive se a alocação de recursos fosse feita diretamente pelo Estado. Mesmo dentre os 10 municípios mais populosos, pelos dados obtidos, 3 não tiveram mais do que 100 mil reais captados no período - Governador Valadares (R\$ 0,00), Ribeirão das Neves (R\$ 94.149,51) e Uberaba (R\$ 73.363,72). Dessa forma, infere-se que o mecanismo carece de divulgação, de qualificação dos Executores e de mobilização das empresas apoiadoras de determinados municípios, desde os municípios com menos de 10 mil habitantes até aqueles mais populosos.

4.1.2. Distribuição por território de execução

O estado de Minas Gerais é agrupado pelo Governo Estadual em 17 territórios de desenvolvimento. Para distribuição dos recursos em regiões, considerou-se essa classificação. O IDH-M de cada território foi calculado a partir da média do IDH-M dos municípios de cada território em 2010, ponderada pela população do respectivo município.

A Tabela 11 resume a distribuição geográfica dos recursos no mecanismo. Todos os territórios têm demandas de projetos esportivos formalizadas (coluna Valor proposto). No entanto, mesmo com 1,2 milhão de reais em seis projetos previstos, o Território Mucuri não tem valores aprovados pelo Governo Estadual. Os seis projetos apresentados para execução no território não atenderam aos requisitos exigidos no Edital de Seleção de Projetos Esportivos, quanto a documentação, qualidade, mérito e/ou interesse público.

Também com baixo desempenho está o território Médio e Baixo Jequitinhonha, com pouco menos 86 mil reais aprovados. Havendo indisponibilidade de recursos humanos e financeiros para qualificação dos Executores para apresentação de projetos, é inegável que a prioridade governamental deve ser as duas regiões citadas. As duas são inclusive as com menor IDH-M médio, o que significa que tendem a ser as regiões com maior carência de atividades esportivas para a população, observadas as conclusões do estudo do PNUD (2017) que relacionam positivamente IDH-M e a prática de atividades físicas. Desse modo, o desafio inicial para os projetos dessas regiões é obter a aprovação, para em seguida se buscar a captação junto a empresas potenciais apoiadoras.

Quanto a dificuldades de captação, além dos dois territórios citados, o Vale do Rio Doce não tem captação nenhuma, e a Região Central tem valor captado inferior a 10 mil reais. Logo, para divulgação do mecanismo para empresas apoiadoras, o foco deve ser as empresas dos quatro territórios com maior dificuldade de captação, visando sensibilizar os empresários quanto à importância de se apoiar projetos esportivos e aos benefícios para a empresa.

Dentre os territórios com maior investimento via Lei de Incentivo, destacam-se a Região Metropolitana com quase 56% de todo o valor captado e o Vale do Aço, com maior investimento médio per capita.

Tabela 11 - Distribuição de recursos por território de desenvolvimento - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018

Território	População	Média IDH-M	Valor proposto	Valor aprovado	Total captado	Investimento médio per capita
01 – Noroeste	676.511	0,721	3.319.351	1.227.768	88.008	0,13
02 – Norte	1.678.958	0,672	8.374.523	3.613.188	1.433.814	0,85
03 - Médio e Baixo Jequitinhonha	457.115	0,609	976.964	85.975	-	-
04 – Mucuri	447.898	0,644	1.207.319	-	-	-
05 - Alto Jequitinhonha	320.025	0,650	1.960.565	1.169.064	129.703	0,41
06 – Central	257.748	0,697	1.930.967	492.810	9.895	0,04
07 - Vale do Rio Doce	675.801	0,674	2.590.150	1.354.188	-	-
08 - Vale do Aço	834.982	0,719	22.450.967	15.952.099	6.637.530	7,95
09 - Metropolitana	6.343.791	0,759	125.753.905	69.407.031	29.105.372	4,59
10 – Oeste	1.297.977	0,726	12.241.427	7.793.085	2.893.877	2,23
11 – Caparaó	710.117	0,669	4.888.699	2.989.992	826.595	1,16
12 – Mata	1.664.330	0,725	10.457.244	5.546.358	2.333.101	1,40
13 – Vertentes	770.470	0,722	6.737.464	3.034.119	945.364	1,23
14 – Sul	2.189.593	0,730	24.908.551	11.543.535	3.507.535	1,60
15 – Sudoeste	598.021	0,724	3.637.236	765.231	449.773	0,75
16 - Triângulo Norte	1.305.452	0,759	17.026.503	10.230.939	3.381.030	2,59
17 - Triângulo Sul	768.771	0,748	5.399.908	1.911.456	295.894	0,38
Total Geral	20.997.560	0,725	253.861.743	137.116.835	52.037.491	2,48

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis em Minas Gerais (2018c), Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013) e IBGE (2018).

Apesar da concentração identificada, verifica-se um cenário mais positivo do que o identificado na Lei Estadual de Incentivo à Cultura, na qual quase 73% dos recursos captados foram direcionados para a Região Metropolitana. Ainda assim, é desafio da Secretaria de Estado de Esportes identificar estratégias de divulgação, qualificação e mobilização para minimizar a concentração nos grandes centros econômicos. Não foi identificado no site da Secretaria de Estado de Esportes de Minas Gerais (esportes.mg.gov.br) e da Lei Estadual de Incentivo de Minas Gerais (incentivo.esportes.mg.gov.br) ação de divulgação ou qualificação referente à Lei de Incentivo focalizada nas regiões com menor captação.

4.1.3. Distribuição por dimensão esportiva

Como explicado na seção 3.3.4, o Projeto Esportivo deve estar enquadrado em uma das 6 dimensões previstas no Decreto 46.308/2013: Desenvolvimento Científico-Tecnológico; Educacional; Formação; Lazer; Rendimento; Social.

De acordo com as conclusões de estudos referentes a outros mecanismos de incentivo, aqueles tipos de projetos com maior visibilidade tendem a atrair mais recursos. São os projetos relacionados a shows de artistas renomados financiados com recursos das Leis de Incentivo à Cultura e aqueles relacionados ao desenvolvimento de atividades esportivas por equipes de rendimento de grandes clubes nas Leis de Incentivo ao Esporte. No caso da Lei Federal de Incentivo ao Esporte, que é dividida em três manifestações, 58,3% do total captado foi destinado à manifestação rendimento, 17,9% a projetos de participação e 23,8% ao desporto educacional. Portanto, o objetivo dessa subseção é identificar se a concentração se repete na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte.

Pela Tabela 12, fica evidente que a concentração não é diferente da identificada na Lei Federal de Incentivo ao Esporte, inclusive também com percentual de quase 58% destinados ao rendimento. As outras 5 dimensões (Lazer, Educacional, Social, Formação e Desenvolvimento Científico-Tecnológico) recebem apenas 42% dos recursos captados na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais.

Os recursos são distribuídos com equidade dentre as dimensões esportivas? Os projetos chegam a ser aprovados e esbarram na dificuldade de captação? Para responder tais questões, serão utilizados quatro indicadores do desempenho de cada dimensão. São eles:

- taxa de aprovação, que equivale à divisão entre o valor aprovado no período e o valor proposto;
- taxa de captação, resultado da divisão entre o valor captado e o valor aprovado no período;
- taxa de sucesso, que indica qual o percentual de projetos que efetivamente saíram do papel, ao se dividir o valor captado pelo valor proposto.

- percentual do total captado, que é resultante da divisão entre o valor captado na dimensão e o total captado no período, e indica como se deu a distribuição dos recursos financeiros.

A taxa média de aprovação é de 54,01%, com as dimensões Desenvolvimento Científico-Tecnológico (66,47%) e Rendimento (61,90%) acima da média. Por outro lado, as dimensões Social (42,50%) e Lazer (46,33%) têm pior desempenho nesse aspecto.

Em contrapartida, quando é avaliada a taxa de captação, o desempenho da dimensão Desenvolvimento Científico-Tecnológico cai de forma significativa, sendo a dimensão com maior percentual de aprovação e com menor percentual de captação. Logo, observa-se que o público que apresenta propostas dessa dimensão tem relativa facilidade na elaboração de projetos, mas seus projetos não têm sido atrativos para os interesses das empresas apoiadoras, que acabam por escolher os projetos das outras dimensões. Ainda sobre a taxa de captação, a dimensão Rendimento se destaca com captação de 46,48% do valor aprovado. Pela boa taxa de aprovação (2ª maior) e pela maior taxa de captação, um projeto da dimensão Rendimento tem 28,77% de chances de sucesso, superior à média de 20,50%.

Tabela 12 - Distribuição dos recursos por dimensão esportiva - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018

Dimensão	Valor proposto	Valor aprovado	Total captado	Taxa aprovação (%)	Taxa captação (%)	Taxa sucesso (%)	% do total captado
Desenvolvimento Científico-Tecnológico	3.965.988	2.636.385	430.202	66,47	16,32	10,85	0,83
Educacional	38.254.066	19.348.931	7.545.158	50,58	39,00	19,72	14,50
Formação	42.369.228	21.527.628	5.521.778	50,81	25,65	13,03	10,61
Lazer	36.598.275	16.956.704	4.721.909	46,33	27,85	12,90	9,07
Rendimento	104.429.116	64.644.304	30.045.850	61,90	46,48	28,77	57,74
Social	28.245.071	12.002.883	3.772.594	42,50	31,43	13,36	7,25
Total Geral	253.861.743	137.116.835	52.037.491	54,01	37,95	20,50	100,00

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis em Minas Gerais (2018c).

Dessa forma, o destaque dos projetos da dimensão Rendimento indica a prevalência de critérios mercadológicos na escolha dos projetos financiados, em especial a visibilidade da atividade esportiva na mídia e para o público em geral. Portanto, nesse aspecto, a Lei Estadual de Incentivo se assemelha aos demais mecanismos de incentivo, o que é questionável especialmente por contrariar a destinação prioritária ao desporto educacional preconizada na Constituição de 1988:

"Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados: [...]

II - a destinação de recursos públicos para a **promoção prioritária do desporto educacional** e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;"
(grifo nosso, BRASIL, 1988).

Além da previsão constitucional de promoção prioritária do desporto educacional, a concentração dos recursos no esporte de rendimento encontra-se desalinhada ao planejamento estratégico, que prevê três objetivos estratégicos para a política pública de fomento ao esporte, conforme o PMDI 2016-2027 (MINAS GERAIS, 2016). Os objetivos estratégicos podem ser associados às dimensões esportivas previstas na Lei Estadual de Incentivo:

- Aumentar a representatividade de Minas Gerais nos cenários nacional e internacional – dimensão Rendimento;
- Ampliar a prática do esporte pelos estudantes mineiros – dimensão Educacional;
- Aumentar a prática de atividades físicas e esportes pela população mineira – dimensões Formação, Lazer, Desenvolvimento científico-tecnológico e Social.

Se considerarmos que os três objetivos são igualmente estratégicos, é de se esperar que os recursos financeiros da política pública do esporte sejam distribuídos de forma equilibrada. No entanto, isso não ocorre, com priorização das ações referentes ao rendimento, mais atrativas para o setor privado, que é o responsável final pela alocação dos recursos. É importante ressaltar

que a destinação de recursos majoritariamente ao rendimento não é decorrente da falta de projetos aprovados nas outras dimensões, como pode ser observado na Tabela 12.

Portanto, é possível afirmar que a opção pela implementação via renúncia fiscal, com transferência do poder decisório às empresas apoiadoras, resulta em um descompasso entre o planejamento governamental e a distribuição dos recursos entre as dimensões esportivas. O cenário é ainda mais grave se for considerado que todo o recurso investido no projeto escolhido pela empresa apoiadora é público, oriundo de renúncia fiscal.

4.1.4. Distribuição por categoria

Mesmo enquadrados na mesma dimensão esportiva, dois projetos esportivos podem ter características diversas. Observando a base de dados da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, é possível segmentar os projetos em dois grandes grupos: ações continuadas, como treinamentos, aulas e escolinhas e eventos, como competições de curta duração e corridas de rua. Ao contrário de competições profissionais, como o Campeonato Brasileiro de Futebol, com duração de quase 8 meses, os campeonatos de modalidades não profissionais e/ou direcionados às categorias de base usualmente são de curta duração, usualmente em um fim de semana, por questões logísticas e financeiras.

Para classificar os projetos em atividade continuada ou evento, foi analisado o objeto e o prazo de execução de cada um dos 1.196 projetos. Conforme Tabela 13, a taxa de aprovação é superior para os projetos de atividade continuada (57,24%). No entanto, ao se comparar a taxa de captação, os percentuais são muito próximos, cerca de 38%. Sendo assim, a taxa de sucesso menor para projetos de eventos esportivos é decorrente da menor taxa de aprovação dos projetos.

Tabela 13 - Distribuição dos recursos por categoria de projeto - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018

Categoria de projeto	Valor proposto	Valor aprovado	Total captado	Taxa de aprovação (%)	Taxa de captação (%)	Taxa de sucesso (%)	% do total captado
Atividade continuada	195.537.029	111.927.535	42.444.598	57,24	37,92	21,71	81,57
Evento	58.324.714	25.189.300	9.592.893	43,19	38,08	16,45	18,43
Total Geral	253.861.743	137.116.835	52.037.491	54,01	37,95	20,50	100,00

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis em Minas Gerais (2018c).

Ao se comparar a destinação de recursos, verifica-se que mais de 81% foram direcionados a projetos de atividade continuada, que são a maior demanda dentro da Lei de Incentivo (vide a coluna valor proposto) e que tem a maior taxa de aprovação (57,24%). Ao contrário do que se poderia imaginar a partir dos cenários dos demais mecanismos de incentivo, tendo em vista a maior visibilidade de eventos em comparação a atividades continuadas, pelos dados apresentados não se identifica interferência dos financiadores privados na distribuição de recursos dentre as categorias, já que a taxa de captação é similar para as ambas.

4.1.5. Distribuição por tipo de modalidade

Apesar de outros estudos não terem aprofundado a análise por modalidade esportiva, para o presente estudo, infere-se que a popularidade da modalidade pode influenciar na decisão da empresa em apoiar determinado projeto. Para tal análise, as modalidades foram agrupadas em não olímpicas, olímpicas e paralímpicas. A divisão já estava disponível na tabela de Projetos disponibilizada no endereço eletrônico incentivo.esportes.mg.gov.br. No item 4.1.6, será feita análise similar modalidade por modalidade.

De acordo com a Tabela 14, a distribuição de recurso é impactada pela variação significativa nas taxas de captação: as modalidades olímpicas tem captação equivalente a 42,88% do aprovado, enquanto as não olímpicas e as paralímpicas têm taxas de 30,65% e 15,50%,

respectivamente. Portanto, fica evidente o direcionamento dos recursos por parte das empresas apoiadoras, que dão prioridade aos projetos de modalidades olímpicas.

Tabela 14 - Distribuição dos recursos por tipo de modalidade - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018

Tipo de modalidade	Valor proposto	Valor aprovado	Total captado	Taxa de aprovação (%)	Taxa de captação (%)	Taxa de sucesso (%)	% do total captado
Não Olímpicas	92.915.616	45.335.272	13.896.911	48,79	30,65	14,96	26,71
Olímpica	152.033.552	87.346.423	37.453.203	57,45	42,88	24,63	71,97
Paralímpica	8.912.574	4.435.141	687.377	49,76	15,50	7,71	1,32
Total Geral	253.861.743	137.116.835	52.037.491	54,01	37,95	20,50	100,00

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis em Minas Gerais (2018c).

A menor demanda formalizada aliada à baixa taxa de captação torna a participação do paradesporto na Lei de Incentivo baixíssima - apenas 1,32% dos recursos foram direcionados para modalidades desse tipo. Logicamente, cabe ao Estado fomentar a apresentação de projetos voltados para o paradesporto.

Contudo, isso não é suficiente para tal ampliação, pois as empresas devem ser sensibilizadas da relevância de se investir no paradesporto. Se a taxa de captação para atividades paradesportivas fosse equivalente à média (37,95%), teriam sido investidos quase 1,7 milhão de reais no paradesporto, ou seja, 245% do que é investido hoje.

4.1.6. Distribuição por modalidade

Dando continuidade à análise das modalidades, nessa seção será analisado o desempenho de cada modalidade na Lei de Incentivo e comparada à respectiva taxa de popularidade mensurada em pesquisa do Ministério do Esporte.

Em 2013, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizou uma pesquisa denominada Diagnóstico Nacional do Esporte, na qual foi identificado o perfil do praticante de atividade física e esporte no Brasil. Dentre os aspectos avaliados, consta o levantamento dos

esportes mais praticados, reproduzido na Figura 16. O objetivo dessa seção será identificar se as modalidades com maior recurso investido via Lei de Incentivo em Minas Gerais são aquelas com maior popularidade no país.

Figura 16 - Esportes mais praticados em 2013 no Brasil

	%	Respostas Masculinas	Respostas Femininas
Futebol	42,7%	66,20%	19,20%
Caminhada	8,4%	6,40%	18,70%
Voleibol	8,2%	5,10%	20,50%
Academia	5,1%	3,80%	11,40%
Natação	4,9%	4,40%	9,40%
Corrida	4,1%	5,10%	4,80%
Futsal	3,4%	4,00%	4,20%
Musculação	3,2%	3,50%	4,70%
Ciclismo	2,9%	3,50%	3,80%
Handebol	1,6%	1,20%	3,60%
Basquetebol	1,5%	1,90%	1,70%
Ginástica	1,5%	0,40%	5,00%
Surf	1,3%	2,10%	0,40%
Jiu jitsu	1,3%	2,20%	0,40%
Muai Thai	1,1%	1,40%	1,20%
Trilha	1,0%	1,30%	0,90%
Skate	1,0%	1,40%	0,80%
Capoeira	1,0%	1,40%	0,80%
Artes Marciais	1,0%	1,10%	1,40%
Judô	0,8%	1,10%	0,70%
Tênis	0,8%	0,90%	1,00%
Dança	0,8%	0,20%	2,60%
Karatê	0,7%	0,70%	1,10%
Boxe	0,6%	0,80%	0,70%
MMA	0,4%	0,70%	0,20%
Queimada	0,2%	0%	0,90%
Canoagem	0,1%	0,10%	0,10%
Pilates	0,1%	0%	0,50%
Rugby	0,1%	0,10%	0,00%
Montanhismo	0%	0%	0%
Motocross	0%	0,10%	0%

Fonte: BRASIL, 2018b.

A Tabela 15 indica o valor destinado para cada uma das 15 modalidades com maior captação, estando ordenada de forma decrescente conforme o valor total captado no período estudado. Cabe esclarecer que, nos casos em que um Projeto atendia mais de uma modalidade, os valores previstos, aprovados e captados equivaleram à divisão do valor total pelo número de modalidades.

Tabela 15 - Distribuição dos recursos por modalidade - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018

Modalidades	Popula- ridade	Valor proposto	Valor aprovado	Total captado	Taxa aprova- ção (%)	Taxa capta- ção (%)	Taxa sucesso (%)	% do total captado
Voleibol	8,2	35.587.581	24.069.011	14.133.357	67,63	58,72	39,71	27,16
Futebol	42,7	41.372.065	21.499.847	8.012.504	51,97	37,27	19,37	15,40
Futsal	3,4	27.430.530	13.787.814	5.111.577	50,26	37,07	18,63	9,82
Outros ⁹	11,8	48.685.170	22.629.616	4.280.016	46,48	18,91	8,79	8,22
Basquetebol	1,5	11.993.481	6.799.419	2.700.078	56,69	39,71	22,51	5,19
Natação	4,9	6.679.265	4.445.759	2.017.569	66,56	45,38	30,21	3,88
Judô	0,8	10.771.805	5.804.805	1.993.808	53,89	34,35	18,51	3,83
Ginástica	1,5	8.536.308	4.215.107	1.992.980	49,38	47,28	23,35	3,83
Tênis	0,8	5.978.554	4.163.826	1.751.688	69,65	42,07	29,30	3,37
Automobilismo	-	8.078.727	4.327.351	1.633.049	53,56	37,74	20,21	3,14
Taekwondo	1	7.073.604	4.964.230	1.425.142	70,18	28,71	20,15	2,74
Handebol	1,6	9.454.379	5.739.231	1.368.490	60,70	23,84	14,47	2,63
Atletismo	-	10.389.351	4.227.637	1.359.469	40,69	32,16	13,09	2,61
Corrida de rua/ caminhada ¹⁰	12,5	9.466.010	4.402.652	1.352.993	46,51	30,73	14,29	2,60
Ciclismo	2,9	6.057.547	2.093.846	1.151.232	34,57	54,98	19,00	2,21
Skate	1	2.790.969	2.314.082	979.830	82,91	42,34	35,11	1,88
Xadrez	-	3.516.397	1.632.603	773.709	46,43	47,39	22,00	1,49
Total Geral		253.861.743	137.116.835	52.037.491	54,01	37,95	20,50	100,00

⁹ Considera-se a soma das modalidades citadas na pesquisa do IBGE e não relacionadas dentre as 15 com maior captação na Lei de Incentivo.

¹⁰ Associou-se a modalidade "Corrida de rua/caminhada" dos Projetos às práticas esportivas "Caminhada" e "Corrida" indicadas na pesquisa do IBGE.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis em Minas Gerais (2018c) e em Brasil (2018b).

Destaca-se o desempenho da modalidade voleibol, que, mesmo sendo a terceira modalidade mais praticada conforme Figura 16, é a modalidade com maior valor investido no mecanismo - mais de 14 milhões de reais (27,16% do total captado), quase o dobro do futebol, que é a segunda modalidade com maior investimento na Lei de Incentivo e a mais praticada no país.

O voleibol foi previsto em 99 dos 260 projetos com algum valor captado. Desses 99, 55 são de rendimento, que equivalem a R\$ 11.126.573,00 investidos para participação de equipes mineiras e realização de competições de nível nacional e internacional em solo mineiro. No âmbito de projetos voltados para treinamentos e para participação em competições, destacam-se os projetos do Minas Tênis Clube, do Mackenzie, do Olympico, do Sada Cruzeiro e times de Uberlândia, voltados para suas equipes de base e os projetos do Juiz de Fora Vôlei e do Montes Claros Vôlei para as equipes principais que participam da Superliga Masculina. Já dentre os projetos de sediamiento de competições, foram realizadas 4 edições do Campeonato Sul Americano de Clubes: masculino em Belo Horizonte em 2014; masculino em Montes Claros em 2017, masculino também em Montes Claros em 2018; feminino em Belo Horizonte em 2018.

Considerando que 78,73% dos recursos investidos no voleibol são investidos no desporto de rendimento e apenas 21,27% nas demais dimensões esportivas, pode-se inferir que a decisão das empresas pelo apoio a projetos de voleibol está menos relacionada à preferência pela modalidade e mais associada ao potencial midiático e de retorno de imagem do apoio a equipes de rendimento, com jogos televisionados de forma recorrente em canais fechados de televisão (como o SporTV) e maior acompanhamento da imprensa esportiva, em comparação a outras modalidades, se excetuarmos o futebol profissional. Caso houvesse a possibilidade de incentivo a projetos voltados para o futebol profissional, o que é vedado pelo artigo 11 do Decreto Estadual 46.308/2013, infere-se que se tornaria o tipo de projeto de preferência das empresas apoiadoras.

Corroborando a afirmação de que a modalidade esportiva abarcada pelo projeto não é fator decisivo na decisão de apoio pela empresa apoiadora, modalidades nem citadas dentre as mais populares figuram entre aquelas com maior captação - automobilismo, atletismo e xadrez, que juntas respondem por 7,24% do valor investido.

Dessa forma, não se identifica forte relação entre a popularidade da modalidade e a alocação de recursos pelas empresas apoiadoras.

4.2. Distribuição de recursos financeiros por tipo de Executor

Feita a análise quanto à captação por tipo de projeto, passa-se à análise do perfil da organização proponente do Projeto Esportivo, denominado Executor no caso da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, que pode ser uma organização privada sem fins lucrativos, uma Prefeitura Municipal ou um órgão da Administração Pública Indireta de qualquer esfera. Parte-se do pressuposto de que a empresa apoiadora tende a apoiar projetos de entidades proponentes consolidadas, associando sua marca a Executores mais conhecidos, o que foi observado nos estudos de Silva (2015) sobre a Lei Federal de Incentivo ao Esporte, de Costa, Medeiros e Bucco (2017) e de Oliveira e Fernandes (2017) sobre a Lei Rouanet e nos dados obtidos em Minas Gerais (2017a), relativos à Lei Estadual de Incentivo à Cultura:

- Lei Federal de Incentivo ao Esporte: Prefeituras foram responsáveis pela captação de 1% do valor total captado em 2014 e organizações do Terceiro Setor por 99% (SILVA, 2015); dentre as entidades, 24 são responsáveis pela captação de 49,42% do recurso total de 2017 (BRASIL, 2018a);
- Lei Rouanet: 3% dos proponentes captam o equivalente à metade de toda a verba disponível (OLIVEIRA e FERNANDES, 2017), o que está alinhado à conclusão de Costa, Medeiros e Bucco (2017) para a captação de 2015 - 18,55% das proponentes concentraram 75% do que foi investido no referido ano;
- Lei Estadual de Incentivo à Cultura: os 24 maiores empreendedores em 2015 são responsáveis pela captação de R\$ 19.890.710,21, sendo 23,68% do total do referido ano Minas Gerais (2015).

Dessa forma, o objetivo será analisar se os resultados tabulados da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais quanto à concentração em determinados tipos de Executores são similares às conclusões de estudos referentes a outras Leis de Incentivo.

4.2.1. Distribuição por Executor

De um total de 487 Executores com 1.196 projetos no mínimo apresentados, os 30 com melhor desempenho na captação são responsáveis 69,31% do valor total captado, o que demonstra uma concentração significativa do recurso em poucos Executores. Comparando os dados da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte com os parâmetros adotados por outros estudos, tem-se que:

- 24 entidades são responsáveis por 63,17% do recurso captado, ou seja, mais do que os 49,42% identificados a partir dos dados de BRASIL (2018a) para a Lei Federal de Incentivo ao Esporte e dos 23,68% identificados a partir dos dados de Minas Gerais (2015) para a Lei Estadual de Incentivo à Cultura;
- 3% das entidades - 15 Executores - são responsáveis pela captação de 49,08% do valor total, percentual próximo aos 50% indicados por Oliveira e Fernandes (2017) em estudo sobre a Lei Rouanet.

Dessa forma, observa-se percentual de concentração ainda mais significativo do que os identificados para a Lei Federal de Incentivo ao Esporte e para a Lei Estadual de Incentivo à Cultura, e similar ao indicado para a Lei Rouanet. Adicionalmente, conforme Tabela 16, identifica-se a recorrência de Executores de Belo Horizonte¹¹, sendo 17 entre os 30 com maior captação, e a baixa participação de Prefeituras - apenas a Prefeitura de Contagem aparece na relação, sendo o 30º Executor com melhor desempenho.

Analisando individualmente os Executores, conforme Tabela 16, ordenada de forma decrescente pelo valor total captado, destaca-se a participação do Minas Tênis Clube e do Minas

¹¹ A sede de cada Executor foi consultada no site da Receita Federal a partir do número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) disponível na base de dados disponível em Minas Gerais (2018).

Tênis Náutico Clube, que juntos foram responsáveis pela captação de quase 5,6 milhões de reais no período de 2014 a abril de 2018.

Comparando o grupo de 30 Executores com maior captação com o grupo dos demais 457 Executores, fica evidente a diferença de desempenho. Enquanto o grupo dos "30 mais" tem uma taxa de aprovação (aprovado em relação ao previsto) de 74,52%, os outros Executores têm uma aprovação média de 46,41%. Em relação à captação, a desigualdade entre os grupos se destaca ainda mais, já que os "30 mais" conseguem captar 70,46% do valor aprovado e os demais conseguem captar apenas 18,59% do aprovado. As diferenças são resumidas na taxa de sucesso média dos grupos, já que 52,51% do recurso previsto pelo grupo dos "30 mais" é captado, 6 vezes mais do que o desempenho dos demais Executores (8,62%).

Tabela 16 - Relação de Executores com melhor desempenho - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018

Nº	Executor	Tipo de executor	Município-Sede	Território-Sede	Valor proposto	Valor aprovado	Total captado	Taxa aprovação (%)	Taxa captação (%)	Taxa sucesso (%)
1	Minas Tênis Clube	Clube	Belo Horizonte	09 - Metropolitana	3.985.038	3.985.038	3.406.906	100,00	85,49	85,49
2	Instituto Ecomovimento	Associações	Ipatinga	08 - Vale do Aço	2.782.028	2.782.028	2.359.392	100,00	84,81	84,81
3	Instituto Brasileiro de Excelência no Esporte e Cultura	Associações	Belo Horizonte	09 - Metropolitana	4.029.827	2.407.982	2.314.821	59,75	96,13	57,44
4	Minas Tênis Náutico Clube	Clube	Nova Lima	09 - Metropolitana	3.220.705	3.020.963	2.171.651	93,80	71,89	67,43
5	MACKENZIE ESPORTE CLUBE	Clube	Belo Horizonte	09 - Metropolitana	3.260.193	2.939.685	2.121.473	90,17	72,17	65,07
6	Federação Mineira de Voleibol	Federações e ligas	Belo Horizonte	09 - Metropolitana	2.642.771	2.242.772	1.996.106	84,86	89,00	75,53
7	Instituto Trilhar	Associações	Belo Horizonte	09 - Metropolitana	2.655.363	2.060.157	1.722.818	77,58	83,63	64,88
8	De Peito Aberto Incentivo ao Esporte	Associações	Belo Horizonte	09 - Metropolitana	3.378.106	1.943.195	1.396.035	57,52	71,84	41,33
9	ASSOCIAÇÃO EDUCACIONAL, ESPORTIVA E	Associações	Montes Claros	02 - Norte	1.718.826	1.718.826	1.359.067	100,00	79,07	79,07

Nº	Executor	Tipo de executor	Município-Sede	Território-Sede	Valor proposto	Valor aprovado	Total captado	Taxa aprovação (%)	Taxa captação (%)	Taxa sucesso (%)
	SOCIAL DO BRASIL									
10	Ajudôu	Associações	Timóteo	08 - Vale do Aço	4.267.462	2.347.018	1.281.831	55,00	54,62	30,04
11	Associação Projetos em Educação e Cultura Corporal	Associações	Belo Horizonte	09 - Metropolitana	1.798.630	1.308.296	1.227.656	72,74	93,84	68,26
12	Federação de Taekwondo do Estado de Minas Gerais	Federações e ligas	Belo Horizonte	09 - Metropolitana	2.027.837	1.784.685	1.170.598	88,01	65,59	57,73
13	Federação Mineira de Trekking e Enduro a Pé	Federações e ligas	Belo Horizonte	09 - Metropolitana	2.257.260	1.883.539	1.046.331	83,44	55,55	46,35
14	Olympico Club	Clube	Belo Horizonte	09 - Metropolitana	1.704.648	1.354.846	1.000.221	79,48	73,83	58,68
15	Associação Cultural e Esportiva - VETOR	Associações	Andradas	14 - Sul	2.242.173	1.642.173	966.029	73,24	58,83	43,08
16	Associação Esportiva e Recreativa Usipa	Associações	Ipatinga	08 - Vale do Aço	1.778.680	1.281.193	942.198	72,03	73,54	52,97
17	Associação de Cultura Esporte e Lazer Movimenta Brasil	Associações	Belo Horizonte	09 - Metropolitana	2.513.048	1.896.985	921.656	75,49	48,59	36,67
18	Instituto Brasil Igualdade Social - IBIS	Associações	Timóteo	08 - Vale do Aço	2.645.968	1.746.730	898.298	66,01	51,43	33,95
19	Instituto Sérgio Sette Câmara	Associações	Belo Horizonte	09 - Metropolitana	1.630.862	1.324.847	808.671	81,24	61,04	49,59
20	Associação Buritiz de Esporte e Cultura	Associações	Belo Horizonte	09 - Metropolitana	2.731.535	2.061.517	806.786	75,47	39,14	29,54
21	TROPICAL TÊNIS CLUBE	Clube	Itaúna	10 - Oeste	2.000.139	1.073.445	773.419	53,67	72,05	38,67
22	Associação Uberlandense Voleibol	Associações	Uberlândia	16 - Triângulo Norte	1.373.650	750.119	750.119	54,61	100,00	54,61
23	Associação Argos	Associações	Belo Horizonte	09 - Metropolitana	1.305.655	1.007.047	727.400	77,13	72,23	55,71
24	Federação Mineira de Xadrez	Federações e ligas	Belo Horizonte	09 - Metropolitana	1.853.068	1.121.848	701.143	60,54	62,50	37,84
25	Associação Natividade Incentivo ao Esporte, Cultura e Lazer	Associações	Belo Horizonte	09 - Metropolitana	1.185.928	1.185.928	598.800	100,00	50,49	50,49
26	Associação Social Esportiva Sada	Associações	Betim	09 - Metropolitana	1.084.743	784.743	535.221	72,34	68,20	49,34
27	UBERLÂNDIA	Clube	Uberlândia	16 -	972.732	781.710	527.106	80,36	67,43	54,19

Nº	Executor	Tipo de executor	Município-Sede	Território-Sede	Valor proposto	Valor aprovado	Total captado	Taxa aprovação (%)	Taxa captação (%)	Taxa sucesso (%)
	ESPORTE CLUBE			Triângulo Norte						
28	Fundação Dona Mindoca Rennó Moreira	Associações	Santa Rita Do Sapucaí	14 - Sul	824.773	824.773	526.245	100,00	63,80	63,80
29	Instituto Iniciativa Global	Associações	Belo Horizonte	09 - Metropolitana	2.534.879	1.090.922	509.213	43,04	46,68	20,09
30	Prefeitura Municipal de Contagem	Prefeitura	Contagem	09 - Metropolitana	2.283.927	834.529	499.999	36,54	59,91	21,89
31	Demais 457 executores	-	-	-	185.171.289	85.929.297	15.970.282	46,41	18,59	8,62
	Total Geral	-	-	-	253.861.743	137.116.835	52.037.491	54,01	37,95	20,50

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis em Minas Gerais (2018c).

4.2.2. Distribuição por natureza jurídica

Como já explicado, podem participar da Lei de Incentivo entidades do Terceiro Setor, Prefeituras Municipais e órgãos da Administração Pública indireta federal, estadual e municipal. Logo, não podem participar pessoas físicas, pessoas jurídicas com finalidade lucrativa e órgão da Administração Pública direta federal e estadual.

Em seu estudo sobre a Lei Federal de Incentivo ao Esporte, Silva (2015) separa os proponentes de projetos em dois grupos: o primeiro é composto pela Administração Pública - Prefeituras, Universidades e Governos Estaduais; o segundo por organizações do Terceiro Setor (institutos, associações, confederações, etc). De acordo com o autor, a participação da Administração Pública nesses mecanismos é quase nula, tendo sido equivalente a 1% do valor captado em 2014, restando os outros 99% captados pelo Terceiro Setor. Cabe ressaltar que o perfil de proponentes da Leis Federal e Estadual de Incentivo ao Esporte é similar – órgãos da Administração Pública e entidades sem fins lucrativos. A única diferença é a possibilidade de órgãos da Administração Pública Direta Estadual participarem da Lei Federal de Incentivo ao Esporte, o que é vedado na lei estadual.

Dessa forma, partindo do cenário da Lei Federal de Incentivo ao Esporte, foi realizado o levantamento da distribuição da captação na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, de acordo

com os tipos de Executores. Para isso, após consulta à natureza jurídica¹² de cada um dos 487 Executores com projetos protocolados, podem ser organizados 3 grupos - órgãos da administração pública indireta, Prefeituras e pessoas jurídicas sem fins lucrativos, subdivididas em associações, clubes sociais e federações/ligas.

As principais diferenças entre as três tipologias de pessoas jurídicas sem fins lucrativos - associações, clubes e federações/ligas – são a atuação e o financiamento. Federações e ligas desportivas têm atuação mais específica, voltada para a administração local ou regional da modalidade desportiva, sendo responsável pelo registro de atletas e pela organização/promoção de competições oficiais da modalidade. A atuação de associações e clubes pode ser mais abrangente, a depender dos objetivos previstos no estatuto social. Já em relação ao financiamento, a Federação arrecada com taxas de filiação, mensalidade e inscrição em campeonatos para realização de suas obrigações; os clubes sociais recebem recursos de seus associados para auxílio na manutenção das atividades esportivas, culturais, de lazer, etc, dentro das dependências do clube, para seus associados; por fim, as associações usualmente não possuem receita própria regular como os clubes e as federações, dependendo ainda mais de financiamento público ou privado para a consecução de seus projetos.

A Tabela 16, exposta no item anterior, já é um indicativo da baixa participação do poder público enquanto Executor de projetos da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, ao passo que apenas a Prefeitura de Contagem consta dentre os 30 Executores com maior captação e os demais são entidades do Terceiro Setor.

De acordo com a Tabela 17, que está ordenada pelo valor total captado por cada tipo de Executor, os órgãos da Administração Pública indireta tiveram baixíssima participação no mecanismo, sendo proponentes de 0,075% do valor protocolado em Projetos e não tendo nenhum valor aprovado e conseqüentemente captação nula.

Quanto aos demais grupos, no que se refere à apresentação de projetos, as associações têm a maior participação (58,98% do valor proposto), com os demais 41,02% distribuídos entre

¹² A natureza jurídica de cada Executor foi consultada no site da Receita Federal a partir do número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) disponível na base de dados disponível em Minas Gerais (2018).

clubes, federações/ligas e prefeituras. Ao se analisar a taxa de aprovação, associações e federações/ligas têm desempenho próximo à média de aprovação de 54,01%. Com desempenhos opostos, clubes e prefeituras se destacam: enquanto clubes conseguem aprovação de 71,87% do que propõem, as prefeituras têm um péssimo desempenho, com aprovação de apenas 33,25% do proposto.

Ao se analisar as taxas de captação e de sucesso, novamente as associações e as federações/ligas se aproximam da média de 37,95% de captação do valor aprovado e de 20,5% de captação do valor proposto; os clubes repetem o bom desempenho, captando 46,13% do aprovado e 33,16% do proposto. Já as prefeituras mantêm o baixo desempenho, com captação de 13,96% do valor aprovado e 4,64% do proposto.

Tabela 17 - Relação de tipos de Executores com melhor desempenho - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018

Tipo de Executor	Valor proposto	Valor aprovado	Total captado	Taxa aprovação (%)	Taxa captação (%)	Taxa sucesso (%)	% do total captado
Pessoa Jurídica sem fins lucrativos - Associações	149.727.850	81.603.816	31.579.681	54,50	38,70	21,09	60,69
Pessoa Jurídica sem fins lucrativos - Clubes	36.818.570	26.462.972	12.207.663	71,87	46,13	33,16	23,46
Pessoa Jurídica sem fins lucrativos - Federações e ligas	30.729.668	16.949.041	6.560.681	55,16	38,71	21,35	12,61
Prefeitura	36.396.433	12.101.006	1.689.466	33,25	13,96	4,64	3,25
Órgão da administração pública indireta federal, estadual ou municipal	189.222	-	-	-	-	-	-
Total Geral	253.861.743	137.116.835	52.037.491	54,01	37,95	20,50	100,00

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Minas Gerais (2018c).

Portanto, observa-se um abismo entre o desempenho do setor público e do setor privado não só na captação de recursos, mas também na aprovação prévia dos projetos. De tudo que as Prefeituras se propõem a executar, apenas 4,64% são implementados de fato. Já no caso dos órgãos da Administração Pública Indireta, nenhum projeto foi executado.

Ordenando pela população do município, dentre as 20 Prefeituras participantes com maior população, apenas 3 tiveram sucesso na captação (Belo Horizonte, Contagem e Ipatinga). Outras Prefeituras de municípios de maior porte, como Juiz de Fora, Montes Claros e Uberaba, não conseguiram captar qualquer valor. O mesmo vale ao ordenar as Prefeituras de acordo com o IDH-M do município – dentre as 20 com melhor índice, apenas as mesmas três cidades citadas anteriormente conseguiram captação. Interessante observar a captação efetuada por três Prefeituras de municípios de menor porte (até 20 mil habitantes) e de IDH-M relativamente mais baixo (até 0,680), como Santo Antônio do Amparo, Arinos e Santa Maria de Itabira. Dessa forma, não é possível afirmar que o sucesso da captação de Projetos de Prefeituras esteja associado ao porte do município em termos populacionais ou ao seu IDH-M, pois foi verificada captação por Prefeituras com perfis distintos.

No grupo de entidades privadas, um tipo se destaca das demais. São os clubes, como Minas Tênis Clube, Olímpico Clube, Mackenzie Esporte Clube e Uberlândia Esporte Clube. O desempenho do grupo é superior à média, tanto na aprovação quanto na captação.

Apesar do desempenho superior dos clubes na execução dos processos, são as associações que dominam o valor captado na Lei de Incentivo, respondendo por 60,69% do total investido. Isso se justifica pela massiva participação de associações no mecanismo, com apresentação de projetos de 407% do total proposto pelos clubes.

Em resumo, a situação da Lei Federal de Incentivo ao Esporte se repete, com baixa adesão do poder público e conseqüentemente com domínio das entidades privadas sem finalidade lucrativa, em especial os clubes, que têm 33,16% de sucesso nos processos e as associações, com 58,98% do valor proposto e 60,69% do valor captado.

4.2.3. Distribuição por território-sede do Executor

Conforme inciso II do art. 25 da Lei 20.824/2013, podem participar da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte entidades, Prefeituras e órgãos da Administração Pública indireta, desde que sediados em Minas Gerais. Como não existe obrigatoriedade de que a entidade execute o

projeto em sua sede ou em municípios próximos, além de analisar a distribuição dos recursos por local de execução do projeto (itens 4.1.1 e 4.1.2), torna-se necessário analisar a distribuição de recursos por sede da entidade.

A análise é particularmente relevante se for considerado que um dos impactos da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte é o fomento à cadeia produtiva do esporte. “A cadeia produtiva de qualquer bem ou serviço se refere a todas as atividades necessárias para transformar os insumos mais elementares no produto final” (WANDERLEY, 2013, p. 26). Por exemplo, um projeto de desenvolvimento de uma escolinha de voleibol realizado via Lei de Incentivo mobiliza no mínimo o poder público, a entidade executora, a empresa apoiadora, o fornecedor de bolas de voleibol e de redes, os professores contratados e os atletas beneficiados.

É inegável que um projeto executado na mesma região em que a entidade está sediada tende a fomentar de forma mais significativa a cadeia produtiva do local de execução do que um projeto executado em região distinta da sede da entidade. No primeiro caso, em geral, a entidade irá contratar serviços e adquirir produtos da própria região, por questões logísticas e proximidade dos fornecedores. Já quando a execução é realizada fora da sede da entidade, parte do recurso financeiro pode não chegar à região de execução.

Por exemplo, em um projeto realizado em Setubinha, município localizado no Mucuri, por uma entidade de Belo Horizonte, os materiais esportivos possivelmente serão adquiridos em lojas da capital, assim como um eventual serviço de coordenação geral pode ser realizado por profissional residente em Belo Horizonte, e não no Mucuri. Nesse caso, a oferta de atividades esportivas chega aos moradores de Setubinha e região, mas não gera um benefício indireto da Lei de Incentivo, que é a utilização da cadeia produtiva local do esporte. Entretanto, diante da falta de entidades devidamente formalizadas na região com conhecimento do mecanismo de incentivo, a execução de projetos por entidades "externas" pode ser vista como uma alternativa para a regionalização da política pública.

Uma possibilidade de se minimizar tal aspecto é definição de condicionalidades para os executores de projetos em cidades distintas de sua sede, especialmente quando se trata de entidade de Belo Horizonte executando projetos no interior do estado. Por exemplo, pode ser

exigido na legislação que seja dada prioridade a agentes locais na aquisição de bens e na contratação de serviços, de forma a fomentar a cadeia produtiva do esporte naquele município.

Cabe esclarecer que existem outras questões que poderiam ser discutidas e que afetam a qualidade do projeto, como a eventual maior expertise na execução do projeto, o possível não conhecimento da realidade local pela entidade "externa" e o distanciamento da gestão do projeto durante a sua execução, mas tais aspectos não são objeto do estudo, que visa analisar a distribuição dos recursos da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte.

Portanto, para se identificar o perfil dos Executores e a dinâmica de "exportação" e "importação" de projetos entre as regiões de Minas Gerais, será analisada a distribuição dos recursos de acordo com o território-sede do Executor¹³.

487 Executores de 208 municípios apresentaram 1.196 projetos na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, sendo representados todos os 17 Territórios de Desenvolvimento de Minas Gerais. Desses projetos, 1.084 (90,64%) tinham execução prevista no mesmo território-sede da entidade, 41 (3,43%) propostas com previsão de execução no território-sede da entidade e também em algum outro território e 71 (5,94%) projetos com execução em território distinto da sede da entidade.

A concentração dos recursos por território-sede do Executor é similar à identificada no item 4.1.2, quando se é analisada a distribuição financeira de acordo com o local de execução do projeto, sendo a captação concentrada nos Territórios Metropolitano e Vale do Aço. Portanto, os resultados apresentados a seguir destacam apenas a diferença entre o recurso captado para projetos a serem executados no território e o captado por entidades do território.

A Tabela 18 contém o IDH médio de cada território (2ª coluna), o valor captado por entidades de cada território (3ª coluna), o valor captado para projetos a serem executados em cada território (4ª coluna, cuja análise foi realizada no item 4.1.1 desse estudo), a diferença absoluta

¹³ O município-sede de cada Executor foi consultada no site da Receita Federal a partir do número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) disponível na base de dados disponível em Minas Gerais (2018). Na sequência, foi identificado em qual Território de Desenvolvimento o município se situa.

e percentual entre o captado por entidades do território e para projetos no território (5ª e 6ª colunas).

Apenas os Territórios Metropolitano e Vale do Aço tiveram maior valor captado por entidades do território do que captado para projetos a serem executados no território (vide coluna "Diferença absoluta (B-A)"). Isso significa que mais entidades da Região Metropolitana executaram projetos em outros territórios do que entidades de outros territórios executaram projetos na Região Metropolitana. O mesmo ocorre no Vale do Aço.

Tabela 18 - Distribuição dos recursos por território-sede do Executor - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018

Território	IDH-M médio	Total captado por entidades do território (A)	Total captado para projetos a serem executados no território (B)	Diferença absoluta (B-A)	Diferença percentual [(B-A)/A * 100]
01 – Noroeste	0,721	79.697	88.008	8.311	+10,43
02 – Norte	0,672	1.359.067	1.433.814	74.746	+5,50
03 - Médio e Baixo Jequitinhonha	0,609	-	-	-	-
04 – Mucuri	0,644	-	-	-	-
05 – Alto Jequitinhonha	0,650	129.703	129.703	-	-
06 – Central	0,697	-	9.895	9.895	-
07 - Vale do Rio Doce	0,674	-	-	-	-
08 - Vale do Aço	0,719	6.649.026	6.637.530	- 11.496	-0,17
09 – Metropolitana	0,759	32.681.037	29.105.372	- 3.575.665	-10,94
10 – Oeste	0,726	2.629.060	2.893.877	264.818	+10,07
11 – Caparaó	0,669	138.497	826.595	688.098	+496,83
12 – Mata	0,725	1.384.032	2.333.101	949.069	+68,57
13 – Vertentes	0,722	497.295	945.364	448.069	+90,10
14 – Sul	0,730	3.263.761	3.507.535	243.774	+7,47
15 – Sudoeste	0,724	126.240	449.773	323.533	+256,28
16 – Triângulo Norte	0,759	2.877.547	3.381.030	503.483	+17,50
17 – Triângulo Sul	0,748	222.530	295.894	73.364	+32,97
Total Geral		52.037.491	52.037.491	0	0,00

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Minas Gerais (2018c), Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013) e IBGE (2018).

Considerando que a Região Metropolitana e o Vale do Aço são os locais com maior volume financeiro destinado a projetos a serem executados nos respectivos territórios, o movimento de entidades para execução de projetos em outros territórios é positivo. Em outras palavras, se as entidades dessas regiões realizassem todos os projetos nas respectivas regiões-sede, a concentração de realização de projetos nas duas regiões passaria de 68,69% para 75,58%, diferença equivalente a mais de 3,5 milhões de reais.

Apesar de contribuir para a desconcentração dos recursos, ao se analisar o destino do recurso captado por entidades da Região Metropolitana, observa-se que não foram beneficiados os três territórios de menor IDH médio, quais sejam, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri e Alto Jequitinhonha. Logo, em termos de IDH, o recurso poderia ter sido aplicado nas regiões mais necessitadas. Ainda assim, o movimento é de entidades da Região Metropolitana de Belo Horizonte (que é a região de maior IDH e com maior valor captado na Lei de Incentivo) para cidades do interior de Minas Gerais. Dentre os projetos captados por entidades do Território Metropolitano executados no interior, destaca-se a participação da Federação Mineira de Voleibol (8 projetos), Instituto Brasileiro de Excelência no Esporte e Cultura (6 projetos) e Federação Mineira de Xadrez (5 projetos). As 5 demais entidades tiveram um projeto cada captado para o interior de Minas Gerais.

A participação de uma federação esportiva em ações no interior é esperada e desejável, já que a sua finalidade é fomentar e dar suporte ao desenvolvimento da modalidade em todo o estado de Minas Gerais. Observa-se que apenas duas federações tiveram sucesso na utilização da Lei de Incentivo como estratégia de regionalização de suas ações. As demais sete federações¹⁴ mineiras com sucesso na implementação de seus projetos destinaram os recursos captados na Lei de Incentivo à Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Já o Instituto Brasileiro de Excelência no Esporte e Cultura é o terceiro Executor com maior valor captado, conforme Tabela 16. De um total de R\$ 2.314.820,79 captados, R\$ 960.039,89

¹⁴ São elas: Federação de Taekwondo do Estado de Minas Gerais, Federação dos Clubes do Estado de Minas Gerais, Federação Mineira de Basketball, Federação Mineira de Ciclismo, Federação Mineira de Ginástica, Federação Mineira de Judô e Federação Mineira de Trekking e Enduro a Pé.

foram direcionados a projetos realizados na Região Metropolitana de Belo Horizonte e os R\$ 1.354.780,90 restantes a projetos desenvolvidos em Martinho Campos, Santos Dumont e São Brás do Suaçuí. Os projetos de Santos Dumont e de Martinho Campos foram apoiados pela ArcelorMittal, e os projetos de São Brás do Suaçuí foram incentivados pela Vallourec. Ao consultar o site das duas empresas, observa-se a instalação de unidades das empresas nos respectivos municípios com projetos incentivados. Então é possível inferir que estratégia de implementação de projetos desse Executor é decorrente de sua disponibilidade para realização de atividades em municípios distintos de sua sede e o interesse da empresa apoiadora na realização de projetos esportivos em municípios de sua atuação. Nesse caso específico, as empresas apoiadoras alocam recursos em municípios carentes de outras ações esportivas via Lei de Incentivo, já que a atuação do Instituto Brasileiro de Excelência no Esporte e Cultura com as empresas em questão equivale à quase totalidade¹⁵ do recurso investido nos municípios. Logo, pode-se dizer que a atuação da entidade favorece a desconcentração dos recursos investidos e das ações esportivas.

Nesse sentido, uma vez identificada a participação de entidades da Região Metropolitana de Belo Horizonte na execução de projetos em outras regiões, cabe ao Governo do Estado de Minas Gerais criar incentivos para que estes sejam nas regiões mais carentes de recursos, com Editais específicos simplificados para projetos em tais regiões. Em outras palavras, tais entidades podem ser parceiras do Estado na descentralização dos recursos financeiros e na oferta de atividades esportivas em todos os territórios do Estado. Ressalva-se que deve ser uma ação paliativa, pois, como indicado anteriormente, o cenário ideal é a execução de projetos por entidades da própria região, conhecedoras da realidade local e potencializadoras da cadeia produtiva do esporte local.

¹⁵ Em Santos Dumont, 98,96% dos recursos foram investidos pela ArcelorMittal para execução de projetos do Instituto Brasileiro de Excelência no Esporte e Cultura; em Martinho Campos, 88,90% do recurso investido é relativo à parceria entre ArcelorMittal e Instituto Brasileiro de Excelência no Esporte e Cultura; em São Brás do Suaçuí, todo o recurso direcionado a projetos esportivos é executado pelo Instituto Brasileiro de Excelência no Esporte e Cultura e patrocinado pela Vallourec.

4.3. Perfil das empresas apoiadoras de Projetos Esportivos

Feita a análise da distribuição dos recursos por tipo de projetos e de executores, a próxima etapa é analisar quem são as empresas que apoiam os projetos, de forma similar ao que foi feito por Costa, Medeiros e Bucco (2017) e Augustin (2011) para a Lei Rouanet, assim como sobre as Leis Federal de Incentivo ao Esporte e Estadual de Incentivo à Cultura, a partir dos dados de Brasil (2018a) e Minas Gerais (2015), respectivamente.

De forma geral, o cenário identificado nas Leis de Incentivo citadas é de financiamento proveniente de poucas empresas apoiadoras. No caso da Lei Rouanet, conforme Costa, Medeiros e Bucco (2017), 8,05% das empresas incentivadoras foram responsáveis pela alocação de 75% dos recursos financeiros destinados na Lei Rouanet em 2015. Na Lei Federal de Incentivo ao Esporte, a concentração é relativamente menor, com 29% dos recursos de 2017 alocados por 20 empresas, conforme Brasil (2018a). Já na Lei Estadual de Incentivo à Cultura, as 20 maiores empresas incentivadoras respondem por 79,74% do valor investido em 2015, de acordo com dados de Minas Gerais (2015).

O objetivo dessa seção será identificar o perfil de empresas apoiadoras de Projetos Esportivos em Minas Gerais, em perspectiva comparada aos resultados identificados em estudos sobre outras Leis de Incentivo.

4.3.1. Investimento por grupo empresarial

Como indicado no tópico anterior, em geral poucas empresas "dominam" os mecanismos de incentivo, alocando parte significativa dos recursos e concentrando o poder decisório. Para delimitar as maiores apoiadoras de projetos na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, a partir da base de dados disponível em Minas Gerais (2018d), foram agrupadas os CNPJs das empresas que fazem parte do mesmo grupo empresarial, ou seja, as filiais de uma empresa foram agrupadas junto com a matriz (exemplo - ArcelorMittal), assim como empresas que notadamente fazem parte de um mesmo grupo (exemplo - grupo Algar, composto por Algar Celular S/A, Algar Telecom S/A e Algar Multimídia S/A).

Após a identificação dos grupos empresariais, as empresas foram ordenadas de acordo com o valor total incentivado, que equivale ao valor total captado na seção 4.1 e 4.2. A nomenclatura foi alterada por estar sendo analisada nessa seção a posição da empresa que incentiva, e não do Executor que faz a captação ou do Projeto para o qual o recurso é captado. De toda forma, em termos práticos, trata-se do mesmo valor investido em Projetos Esportivos, que totaliza R\$ 52.037.491,02 de 2014 a abril de 2018.

Conforme Tabela 19, a ArcelorMittal é responsável pelo incentivo a 21,71% do recurso destinado à Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de 2014 a abril de 2018, seguida pela Usiminas (10,19%) e pela Algar (8,39%).

Se na Lei Rouanet, 8,05% das empresas incentivadoras foram responsáveis pela alocação de 75% dos recursos financeiros destinados na Lei Rouanet (COSTA, MEDEIROS e BUCCO, 2017), na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte a situação não é diferente: 14 grupos empresariais (8,86%) foram responsáveis pela alocação de 75,12% dos recursos.

Já utilizando os parâmetros adotados para a análise das Leis Federal de Incentivo ao Esporte e Estadual de Incentivo à Cultura, em que 29% e 85,57% são alocados pelas 20 maiores empresas incentivadoras (BRASIL, 2018a; MINAS GERAIS, 2017b), observa-se que a Lei Estadual de Incentivo ao Esporte se aproxima mais da Lei Estadual de Incentivo à Cultura. São 80,74% dos recursos destinados entre 2014 e abril de 2018 pelas 20 maiores empresas.

Uma grande crítica quanto a Leis de Incentivo é a transferência para o mercado da decisão de quais projetos serão financiados. A situação se agrava ainda mais a partir do cenário identificado para a Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, pois o poder decisório fica concentrado em poucas grandes empresas. Na prática, após o filtro de projetos pelo Estado na fase de análise e aprovação, tais empresas têm mais poder sobre o rumo da política pública do que o próprio Estado, já que a decisão final de alocação de recursos dentre aqueles aprovados é exclusivamente da empresa, segundo seus critérios geralmente mercadológicos.

Tabela 19 - Distribuição dos recursos incentivados por grupo empresarial - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018

Posição	Grupo empresarial	Valor total incentivado	% do total incentivado
1	ArcelorMittal Brasil S/A	11.297.069,40	21,71
2	USIMINAS (UNIGAL LTDA, MINERAÇÃO USIMINAS S.A e USINAS SIDERÚRGICAS DE MINAS GERAIS S.A USIMINAS)	5.302.879,16	10,19
3	ALGAR (ALGAR CELULAR S/A, ALGAR TELECOM S/A e ALGAR MULTIMÍDIA S/A)	4.365.099,86	8,39
4	AMBEV S/A	3.955.137,32	7,60
5	CEMIG (CEMIG GERAÇÃO E TRANSMISSÃO S.A e CEMIG DISTRIBUIÇÃO S.A)	3.372.876,95	6,48
6	Sada (Sada Siderurgia Ltda e SADA TRANSPORTES E ARMAZENAGENS S/A)	2.652.028,78	5,10
7	Companhia Nacional de Cimento	2.031.640,28	3,90
8	VALLOUREC (VALLOUREC TUBOS DO BRASIL S.A. e VALLOUREC MINERAÇÃO LTDA)	1.559.112,74	3,00
9	COMPANHIA DE GÁS DE MINAS GERAIS – GASMIG	976.284,69	1,88
10	Empresa de Cimento Liz S/A	882.010,16	1,69
11	TELEFÔNICA BRASIL S/A	796.605,44	1,53
12	Distribuidora Rio Branco de Petróleo Ltda	659.333,33	1,27
13	GLOBAL VILLAGE TELECOM S/A	639.793,80	1,23
14	LOJAS RIACHUELO SA	598.800,31	1,15
15	Metagal Indústria e Comércio Ltda	526.244,83	1,01
16	LOJAS EDMIL S/A	518.518,07	1,00
17	Gerdau Aços Longos S/A	508.823,89	0,98
18	Viação Pássaro Verde Ltda	492.000,00	0,95
19	Orthocrin Indústria e Comércio Ltda	457.499,85	0,88
20	ICASA Indústria Cerâmica Andradense S/A	422.839,49	0,81
21	EMPABRA – Empresa de Mineração Pau Branco S/A	412.997,02	0,79
22	Phoenix Mineração e Comércio LTDA	348.565,50	0,67
23	TURQUEZA TECIDOS E VESTUÁRIOS S/A	340.000,00	0,65
24	Supermercados BH Comércio de Alimentos Ltda	331.019,44	0,64
25	MART MINAS DISTRIBUIÇÃO LTDA	300.000,00	0,58
26	MARTINS COMÉRCIO E SERVIÇOS DE DISTRIBUIÇÃO S/A	300.000,00	0,58
27	Comércio e Representações Cecoti LTDA	289.532,18	0,56
28	Gonçalves Salles S/A Indústria e Comércio	281.309,89	0,54
29	OMR Componentes Automotivos Ltda	279.951,82	0,54
30	Distribuidora Rara Essência Eireli – EPP	274.791,69	0,53

Posição	Grupo empresarial	Valor total incentivado	% do total incentivado
	Demais 128 grupos empresariais	6.864.725,13	13,19
	Total Geral	52.037.491,02	100,00

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Minas Gerais (2018d).

Diante da grande influência das três principais empresas sobre o mecanismo, foram tabulados os tipos de projeto que as empresas apoiam.

Começando pela ArcelorMittal, que é a principal empresa apoiadora de projetos via Lei Estadual de Incentivo ao Esporte no período estudado, observa-se que foram incentivados 53 projetos de 18 executores distintos, totalizando R\$ 11.297.069,40. Desse montante, 55,37% foram destinados a projetos de rendimento, percentual próximo à média geral do mecanismo (57,74%). Em relação ao local de execução dos projetos, foram contemplados 26 municípios. Apesar de ser um número razoável de municípios beneficiados, a destinação de 81,88% do recurso foi para 7 municípios: Belo Horizonte (38,94%), Contagem (11,50%), Itaúna (6,79%), Sabará (7,24%), Santos Dumont (8,38%), São José Do Goiabal (4,34%) e Vespasiano (4,69%).

O Grupo Usiminas, sediado em Ipatinga, é o segundo maior apoiador de projetos na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, tendo incentivado 25 projetos de 12 Executores distintos, em apenas 5 municípios. Destaca-se a concentração em projetos executados em Ipatinga (72,23%) e na dimensão Rendimento (59,86%).

Quanto ao grupo Algar, sediado em Uberlândia, do total aportado de R\$ 4.365.099,86 a 19 projetos de 12 Executores distintos, a preferência é por projetos de Uberlândia (63,14%) e Belo Horizonte (30,81%), restando 6,05% do recurso para os demais 19 municípios com projeto executado com apoio da Algar. Quanto à dimensão, a prioridade é pelo Rendimento, seguido pelo Lazer - 51,12% e 35,18% do total incentivado, respectivamente.

Pela análise dessas três empresas, concentradoras de mais de 40% dos recursos da Lei de Incentivo, já foi possível identificar a influência do aspecto geográfico na alocação de recursos, buscando projetos que estejam inseridos na área de atuação da empresa.

4.3.2. Investimento por natureza da empresa

Costa, Medeiros e Bucco (2017) destacam a presença de empresas estatais dentre as maiores incentivadoras de projetos da Lei Rouanet. Conforme dados de Brasil (2018a), dentre as 20 maiores incentivadoras da Lei Federal de Incentivo ao Esporte, 3 são estatais.

Na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, duas empresas estatais incentivaram projetos de 2014 a abril de 2018, estando entre as 10 maiores apoiadoras do mecanismo, como pode ser observado na Tabela 19. São elas: CEMIG (CEMIG Geração e Transmissão S.A e CEMIG Distribuição S.A) e COMPANHIA DE GAS DE MINAS GERAIS - GASMIG. Apesar das duas estarem entre as dez maiores apoiadoras, 8,36% do total incentivado é oriundo de empresas estatais e 91,64% de empresas privadas, conforme Tabela 20. A atuação das empresas estatais como apoiadoras pode ser particularmente estratégica para minimizar as distorções geográficas e por tipo de projeto na distribuição de recursos.

Tabela 20 - Distribuição dos recursos incentivados por natureza da empresa apoiadora - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018

Natureza da empresa apoiadora	Valor incentivado	% do total incentivado
Estatal	4.349.161,64	8,36
Privada	47.688.329,38	91,64
Total Geral	52.037.491,02	100,00

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Minas Gerais (2018d).

De 2014 a abril de 2018, a CEMIG incentivou 17 projetos de 14 Executores distintos, com previsão de execução em 10 municípios distintos - Belo Horizonte, Conselheiro Lafaiete, Ipatinga, Juatuba, Juiz de Fora, Lavras, Montes Claros, Piumhi e Santo Antônio do Amparo. Nesse período, a empresa tem priorizado o apoio a projetos de Rendimento - 74,69% do valor incentivado. Logo, ao apoiar projetos de cidades como Belo Horizonte, para a qual foram

destinados 61,77% do recurso investido e da dimensão rendimento, a empresa acompanha a política de incentivo padrão utilizada pelas empresas privadas. Por outro lado, existem aspectos positivos a se destacar nos incentivos realizados. A empresa apoiou projetos de cidades que ainda não tinham sido beneficiadas pela Lei de Incentivo, como Conselheiro Lafaiete. Além disso, apoiou dois dos três projetos incentivados na dimensão Desenvolvimento Científico-Tecnológico, sendo responsável, portanto, por 59,32% do recurso direcionado a essa dimensão.

A GASMIG apoiou 8 projetos de 7 Executores distintos, a serem realizados em 5 municípios de Minas Gerais - Arinos, Belo Horizonte, Contagem, Ipatinga e Rio Acima. Com exceção de do Projeto executado em Arinos pela própria Prefeitura Municipal, os demais Projetos têm previsão de execução em cidades que têm outras iniciativas apoiadas via Lei de Incentivo por empresas privadas. Assim como a média geral, a preferência da GASMIG é por projetos da dimensão rendimento - 43,95% dos recursos incentivados, lembrando que a dimensão rendimento contribui para um dos objetivos estratégicos do planejamento governamental da Secretaria, ou seja, no cenário ideal haveria distribuição de recursos equivalentes para o alcance dos demais objetivos estratégicos.

Observa-se que as empresas estatais não têm atuado de forma significativa para reduzir as distorções do mecanismo. Alguns incentivos isolados realizados pela CEMIG favoreceram dimensões e cidades com poucos Projetos incentivados. Por outro lado, não é possível afirmar que se trata de uma diretriz da política de incentivo da CEMIG e da GASMIG, que muito contribuíram em Belo Horizonte e para a dimensão rendimento. Dessa forma, sugere-se que os apoios das empresas estatais sejam direcionados a projetos com maior dificuldade de captação, que, conforme dados já apresentados, são aqueles desenvolvidos nos territórios Mucuri, Médio e Baixo Jequitinhonha e Vale do Rio Doce e que não sejam da dimensão Rendimento. Para tanto, o ideal seria a seleção de projetos a partir de um edital de seleção aberto a todos os Executores interessados com projetos aprovados na Lei de Incentivo, visando dar transparência e isonomia ao processo.

4.3.3. Investimento por área de atuação da empresa

No âmbito da Lei Rouanet, historicamente os maiores incentivadores são as instituições financeiras, conforme demonstrado anteriormente na Tabela 3 (COSTA, MEDEIROS e BUCCO, 2017). O mesmo cenário se repete na Lei Federal de Incentivo ao Esporte; em 2017 os 12 dos 20 maiores incentivadores são do setor financeiro, dentre bancos, empresas de seguros e de previdência (BRASIL, 2018a).

Na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, o predomínio é das empresas voltadas para comunicação (telefonia e internet), que responderam por 36,76% dos valores incentivados em 2015. O principal motivo para a ausência das instituições financeiras é a não incidência de ICMS sobre os serviços oferecidos. Logo, elas não são potenciais apoiadoras de projetos de Leis Estaduais de Incentivo, que oferecem dedução do saldo devedor de ICMS (imposto estadual), e não de Imposto de Renda (imposto federal).

Para avaliação dos setores com maior participação na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, foi feita a consulta à Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) do CNPJ de cada umas empresas participantes do mecanismo de 2014 a abril de 2018. As empresas foram agrupadas de acordo com os subtipos estabelecidos pela Receita Federal. A tabulação está disponível na Tabela 21. Observa-se a participação significativa de empresas de metalurgia, que foram responsáveis por 27,00% dos recursos aportados no período estudado.

Tabela 21 - Distribuição dos recursos incentivados por setor da empresa apoiadora - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018

Posição	Setor da empresa apoiadora	Valor incentivado
1	METALURGIA	14.051.113,47
2	TELECOMUNICAÇÕES	6.001.497,85
3	COMÉRCIO POR ATACADO, EXCETO VEÍCULOS AUTOMOTORES E MOTOCICLETAS	5.028.262,58
4	FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MINERAIS NÃO-METÁLICOS	4.411.470,26
5	ELETRICIDADE, GÁS E OUTRAS UTILIDADES	4.349.161,64
6	FABRICAÇÃO DE BEBIDAS	3.985.137,32
7	TRANSPORTE TERRESTRE	3.889.892,62

8	COMÉRCIO VAREJISTA	2.960.911,94
9	EXTRAÇÃO DE MINERAIS METÁLICOS	1.721.547,99
10	FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE METAL, EXCETO MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	1.588.700,08
11	FABRICAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, REBOQUES E CARROCERIAS	1.198.086,96
12	FABRICAÇÃO DE MÓVEIS	841.701,77
13	FABRICAÇÃO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS	558.039,98
14	PREPARAÇÃO DE COUROS E FABRICAÇÃO DE ARTEFATOS DE COURO, ARTIGOS PARA VIAGEM E CALÇADOS	359.746,21
15	FABRICAÇÃO DE PRODUTOS QUÍMICOS	287.998,89
16	FABRICAÇÃO DE PRODUTOS FARMOQUÍMICOS E FARMACÊUTICOS	230.753,23
17	FABRICAÇÃO DE PRODUTOS TÊXTEIS	131.149,77
18	Empresa inativa	112.000,00
19	FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS, APARELHOS E MATERIAIS ELÉTRICOS	92.557,69
20	COMÉRCIO E REPARAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES E MOTOCICLETAS	52.762,46
21	FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE BORRACHA E DE MATERIAL PLÁSTICO	51.600,00
22	CONFECÇÃO DE ARTIGOS DO VESTUÁRIO E ACESSÓRIOS	36.977,78
23	EXTRAÇÃO DE MINERAIS NÃO-METÁLICOS	28.135,55
24	AGRICULTURA, PECUÁRIA E SERVIÇOS RELACIONADOS	18.761,11
25	FABRICAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA, PRODUTOS ELETRÔNICOS E ÓPTICOS	18.000,00
26	FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	15.000,00
27	ATIVIDADES IMOBILIÁRIAS	8.493,33
28	MANUTENÇÃO, REPARAÇÃO E INSTALAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	8.030,54
	Total Geral	52.037.491,02

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Minas Gerais (2018d).

Vale destacar que a predominância das empresas de comunicações verificada na Lei Estadual de Incentivo à Cultura não se repetiu para a Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, o que pode ter ocorrido por diversos motivos, como o desconhecimento das empresas sobre o mecanismo e sobre a possibilidade de utilização concomitante dos percentuais de dedução fiscal ou, ainda, pela maior identificação com a temática cultural. De acordo com informações do site da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, por se tratarem de legislações distintas, os mecanismos de incentivo ao esporte e à cultura não concorrem entre si, ou seja, se uma empresa pode deduzir todo mês 7% do saldo devedor de ICMS para a cultura e 3% para o esporte, o seu limite total mensal de dedução é de 10% de seu saldo devedor.

Portanto, como alternativa para alcançar o limite anual de captação estabelecido pelo Decreto 46.308/2013 (0,05% do ICMS que coube ao estado no ano anterior, que equivale a mais de 17 milhões de reais em 2018), a Secretaria de Estado de Esportes de Minas Gerais e os Executores podem buscar a captação junto às empresas de comunicação e de outros setores que nunca apoiaram projetos esportivos, como Tim, Oi e Net, Petrobras e Natura. Outro nicho a se considerar são as empresas voltadas para a produção e o comércio de materiais esportivos, que também não participam de forma relevante do mecanismo.

4.3.4. Investimento por município-sede da empresa

De forma complementar à análise já realizada, ainda que não tenha sido abordado pelos outros estudos citados, foi avaliado o município-sede de cada uma das empresas apoiadoras. Para tanto, foi necessário consultar o CNPJ de cada empresa e verificar o município-sede. Feito isso, foram agrupados os valores investidos de acordo com o município-sede das empresas. Com isso, foi possível identificar se os valores investidos em cada município são próximos aos valores aportados pelas empresas daquele município.

Inicialmente, cabe esclarecer que não existe obrigatoriedade da empresa financiar projetos de seu município, podendo apoiar ações de outros municípios de Minas Gerais. Empresas de 126 municípios já aportaram recursos para o mecanismo, mais do que os 94 municípios com projetos executados em seu território. A partir dessa informação, já é possível identificar que existem empresas que têm apoiado ações de outros municípios, enquanto o município-sede não está sendo beneficiado pela Lei de Incentivo, o que está ilustrado no diagrama da Figura 17.

Figura 17 – Diagrama com o quantitativo de municípios com empresas participantes e com projetos executados - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Minas Gerais (2018c) e de Minas Gerais (2018d).

A Tabela 22 indica o valor aportado de acordo com a sede da empresa e o valor dos projetos executados no município, além do comparativo entre os dois montantes.

Observa-se que Belo Horizonte é a cidade em que as empresas mais investiram na Lei de Incentivo, no entanto, em montante significativamente menor ao que Executores captaram para projetos no município. Caso apenas empresas de Belo Horizonte investissem no município, haveria 18,22% de concentração de recursos no município, ao invés dos 34,54% identificados com base no local de execução dos projetos. Por outro lado, cidades como Uberlândia, João Monlevade, Sete Lagoas e Juiz de Fora teriam recebido maior volume de recursos. Cabe destacar que, de 2014 a abril de 2018, foram aprovados projetos para execução nas quatro cidades citadas, que não foram captados. Logo, a opção das empresas não pode ser justificada pela falta de oferta de projetos no município.

Tabela 22 - Distribuição dos recursos incentivados por município-sede da empresa apoiadora
- Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018

Município-sede da empresa apoiadora	Território-sede da empresa apoiadora	Valor incentivado por empresas do município	Valor dos projetos no município	Diferença entre valor apoiado por empresas do município e valor captado para projetos no município
BELO HORIZONTE	09 - Metropolitana	9.479.581	17.975.880	8.496.300
UBERLÂNDIA	16 - Triângulo Norte	5.625.118	3.289.604	-2.335.515
JOÃO MONLEVADE	09 - Metropolitana	5.385.753	277.455	-5.108.298
IPATINGA	08 - Vale do Aço	5.313.300	5.579.068	265.768
SETE LAGOAS	09 - Metropolitana	4.467.498	2.148.606	-2.318.892
JUIZ DE FORA	12 - Mata	4.048.139	633.209	-3.414.929
BETIM	09 - Metropolitana	1.572.241	462.274	-1.109.968
IGARAPÉ	09 - Metropolitana	1.566.230	-	-1.566.230
CONTAGEM	09 - Metropolitana	1.350.707	3.680.853	2.330.146
VESPASIANO	09 - Metropolitana	882.010	1.430.728	548.718
JUATUBA	09 - Metropolitana	874.959	209.988	-664.971
DIVINÓPOLIS	10 - Oeste	834.288	749.594	-84.694
RAPOSOS	09 - Metropolitana	761.563	-	-761.563
PEDRO LEOPOLDO	09 - Metropolitana	671.730	-	-671.730
SANTA LUZIA	09 - Metropolitana	619.596	-	-619.596
BELA VISTA DE MINAS	09 - Metropolitana	590.625	31.303	-559.322
SABARÁ	09 - Metropolitana	587.894	817.598	229.704
ANDRADAS	14 - Sul	547.669	1.246.563	698.894
SANTA RITA DO SAPUCAÍ	14 - Sul	538.010	526.245	-11.765
BRUMADINHO	09 - Metropolitana	535.354	521.788	-13.566
DEMAIS MUNICÍPIOS	-	5.785.226	12.456.735	6.671.508
Total Geral		52.037.491	52.037.491	-

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Minas Gerais (2018c) e de Minas Gerais (2018d).

Pela análise dos dados, observa-se um movimento das empresas sediadas em outros municípios de incentivar projetos a serem executados em Belo Horizonte, especialmente Uberlândia (mais de 2,2 milhões de reais), João Monlevade (2 milhões de reais), Sete Lagoas (1,9 milhão de reais) e Juiz de Fora (1,7 milhão de reais). No caso de Juiz de Fora e de João Monlevade, foram filiais da ArcelorMittal que apoiaram projetos de Belo Horizonte. Em Sete Lagoas, parte significativa do valor aportado para Belo Horizonte é oriunda da filial da AMBEV. Já em

Uberlândia, os valores são decorrentes especialmente do aporte realizado pelo grupo Algar, cuja matriz está sediada em Uberlândia e pela filial da AMBEV no município. De forma geral, observa-se o investimento por parte de empresas de alcance estadual em concentrar seus projetos em Belo Horizonte, ainda que tenha atuação em outras cidades que podem ser consideradas polos regionais, como Uberlândia, João Monlevade, Sete Lagoas e Juiz de Fora.

Em resumo, por haver maior movimentação econômica e conseqüentemente maior tributação de ICMS, já se espera que a capital mineira tenha um maior volume de recursos captados, mas a opção de empresas (matriz ou filiais) sediadas de outros municípios por apoiarem projetos de Belo Horizonte aumenta o caráter concentrador da distribuição dos recursos financeiros da Lei de Incentivo.

4.3.5. Investimento por território-sede da empresa

Dando continuidade à análise anterior, a informação da Tabela 22 foi consolidada de acordo com o Território de Desenvolvimento sede de cada empresa apoiadora. Feito isso, foi analisado o movimento do recurso financeiro, das cidades-sede das empresas apoiadoras para as cidades de execução dos projetos.

Pela Tabela 23, é possível observar a diferença percentual entre o total captado para projetos a serem executados no território e o total apoiado por empresas sediadas no território. Quando o resultado é menor do 0, significa que o valor destinado pelas empresas do território foi maior do que o captado para projetos no município.

Tabela 23 - Distribuição dos recursos incentivados por território-sede da empresa apoiadora - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018

Território	IDH-M médio	Posição IDH-M médio (decrecente)	Total captado para projetos a serem executados no território (A)	Total apoiado por empresas sediadas no Território (B)	Diferença percentual entre o captado para projetos no Território/apoiado por empresas sediadas no Território [(A-B)*100/B]
09 - Metropolitana	0,759	1	29.105.372,00	29.955.116,90	- 2,84
16 - Triângulo Norte	0,759	2	3.381.029,68	5.716.718,24	- 40,86
17 - Triângulo Sul	0,748	3	295.893,84	442.682,21	- 33,16
14 - Sul	0,730	4	3.507.535,07	2.138.600,49	64,01
10 - Oeste	0,726	5	2.893.877,28	2.122.101,21	36,37
12 - Mata	0,725	6	2.333.101,17	4.545.581,20	- 48,67
15 - Sudoeste	0,724	7	449.773,20	344.501,41	30,56
13 - Vertentes	0,722	8	945.364,07	360.133,10	162,50
01 - Noroeste	0,721	9	88.008,07	26.800,00	228,39
08 - Vale do Aço	0,719	10	6.637.530,41	5.695.810,29	16,53
06 - Central	0,697	11	9.894,74	-	Sem captação para projetos do território
07 - Vale do Rio Doce	0,674	12	-	22.200,00	- 100,00
02 - Norte	0,672	13	1.433.813,57	610.021,02	135,04
11 - Caparaó	0,669	14	826.595,03	57.224,95	1.344,47
05 - Alto Jequitinhonha	0,650	15	129.702,90	-	Sem investimento por empresas do território
04 - Mucuri	0,644	16	-	-	-
03 - Médio e Baixo Jequitinhonha	0,609	17	-	-	-

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Minas Gerais (2018c), de Minas Gerais (2018d), Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013) e IBGE (2018).

Apesar da concentração em Belo Horizonte ser decorrente do aporte de empresas de outros municípios, analisando sob a perspectiva dos territórios, não se identifica movimento de concentração dos recursos para a Região Metropolitana. Pelo contrário, observa-se que as empresas de territórios com maior IDH-M médio (como Metropolitana e Triângulo) têm sido fonte de recursos para projetos executados em territórios com menor IDH-M médio (como Caparaó e Norte).

Ainda assim, o movimento não é suficiente para equalizar o mecanismo, já que os dois territórios com menor IDH-M médio - Mucuri e Médio e Baixo Jequitinhonha - permanecem sem qualquer investimento via Lei de Incentivo, assim como o Vale do Rio Doce, que se encontra na 12ª posição nesse indicador.

4.4. Grau de dependência

Como ressaltado por Costa, Medeiros e Bucco (2017) e Oliveira e Fernandes (2017), apesar do recurso oriundo da Lei de Incentivo ser público, decorrente da renúncia fiscal por parte do Estado, o poder decisório é da empresa potencial apoiadora, que escolhe dentre os projetos aprovados aquele que mais se adequa aos seus interesses comerciais e de marketing. Alinhado a essa premissa, observa-se pelos dados já apresentados que a Lei Estadual de Incentivo ao Esporte não difere das demais em relação ao caráter concentrador da política, com abrangência limitada a poucos municípios, poucos Executores e poucas empresas.

Diante disso, nessa seção, será avaliado o grau de dependência dos projetos dos Executores e dos projetos nos municípios em relação às empresas apoiadoras, ou seja, qual o percentual dos recursos captados foi oriundo da empresa maior apoiadora dos projetos daquele Executor ou daquele município. Por exemplo, se o Executor tiver captado 80% com a empresa A e 20% com a empresa B, o grau de dependência dele será de 80%; se os projetos do município A tiverem sido captados apenas junto à empresa X, o grau de dependência será de 100%. Um alto grau de dependência não é desejável, pois, quanto maior, mais a continuidade das ações esportivas estará dependente de uma única empresa, que pode encerrar suas atividades ou simplesmente alterar sua política de patrocínios a qualquer momento.

4.4.1. Grau de dependência dos projetos do Executor em relação ao maior Apoiador

A Tabela 24 contém o grau de dependência, calculado a partir do percentual do valor captado relativo ao maior Apoiador de projetos daquele Executor. Considerando todos os 111 executores, identificou-se que apenas 14 possuem um percentual de dependência de um único

apoiador inferior a 50%¹⁶, 44 apresentam grau de dependência entre 50 e 100% e 53 dependem atualmente de um apoiador para a continuidade das atividades.

Tabela 24 – Grau de dependência dos projetos do Executor em relação ao maior Apoiador - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018

Executor	Total captado	Nº de grupos empresariais	Valor apoiado pelo grupo empresarial com maior aporte nos Projetos do Executor	Grau de dependência - Relação percentual entre maior aporte e total captado
Minas Tênis Clube	3.406.905,78	11	659.333,33	19,35
Instituto Ecomovimento	2.359.392,19	4	2.111.796,59	89,51
Instituto Brasileiro de Excelência no Esporte e Cultura	2.314.820,79	2	1.543.385,00	66,67
Minas Tênis Náutico Clube	2.171.651,15	4	1.518.902,77	69,94
MACKENZIE ESPORTE CLUBE	2.121.472,72	7	1.268.081,42	59,77
Federação Mineira de Voleibol	1.996.106,22	4	982.307,56	49,21
Instituto Trilhar	1.722.818,06	1	1.722.818,06	100,00
De Peito Aberto Incentivo ao Esporte	1.396.034,51	4	521.788,35	37,38
ASSOCIAÇÃO EDUCACIONAL, ESPORTIVA E SOCIAL DO BRASIL	1.359.067,48	6	524.936,98	38,62
Ajudôu	1.281.831,08	2	934.046,95	72,87
Associação Projetos em Educação e Cultura Corporal	1.227.655,87	3	639.400,06	52,08
Federação de Taekwondo do Estado de Minas Gerais	1.170.598,02	1	1.170.598,02	100,00
Federação Mineira de Trekking e Enduro a Pé	1.046.331,10	2	737.508,88	70,49
Olympico Club	1.000.220,65	2	970.220,65	97,00
Associação Cultural e Esportiva - VETOR	966.029,40	3	707.634,35	73,25
Associação Esportiva e Recreativa Usipa	942.197,77	5	563.531,11	59,81
Associação de Cultura Esporte e Lazer Movimenta Brasil	921.655,76	5	259.465,25	28,15
Instituto Brasil Igualdade Social - IBIS	898.297,74	4	861.097,74	95,86
Instituto Sérgio Sette Câmara	808.671,04	3	366.132,04	45,28
Associação Buritis de Esporte e Cultura	806.786,01	3	553.857,25	68,65
TROPICAL TÊNIS CLUBE	773.419,45	3	738.259,45	95,45
Associação Uberlandense Voleibol	750.118,65	1	750.118,65	100,00

¹⁶ Relação de 11 Executores com grau de dependência inferior a 50%, acompanhada dos respectivos percentuais - Araguaia Campestre Clube: 18,19%; Minas Tênis Clube: 19,35%; ASSOCIAÇÃO BS COMPETIÇÕES: 20,46%; Associação de Cultura Esporte e Lazer Movimenta Brasil: 28,15%; Lavras Tênis Clube: 33,16%; Fundação Educacional Monsenhor Messias: 34,26%; De Peito Aberto Incentivo ao Esporte: 37,38%; ASSOCIAÇÃO EDUCACIONAL, ESPORTIVA E SOCIAL DO BRASIL: 38,62%; Pampulha Iate Clube: 39,85%; Fundação Mendes Costa: 43,48%; Instituto FAGOC de Educação e Cultura: 43,68%; Instituto Sérgio Sette Câmara: 45,28%; OLYMPIC CLUB: 45,47%; Federação Mineira de Voleibol: 49,21%.

Executor	Total captado	Nº de grupos empresariais	Valor apoiado pelo grupo empresarial com maior aporte nos Projetos do Executor	Grau de dependência - Relação percentual entre maior aporte e total captado
Associação Argos	727.399,92	2	466.309,61	64,11
Federação Mineira de Xadrez	701.143,41	2	535.073,63	76,31
Associação Natividade Incentivo ao Esporte, Cultura e Lazer	598.800,31	1	598.800,31	100,00
Associação Social Esportiva Sada	535.220,50	2	465.220,50	86,92
UBERLÂNDIA ESPORTE CLUBE	527.106,41	1	527.106,41	100,00
Fundação Dona Mindoca Rennó Moreira	526.244,83	1	526.244,83	100,00
Instituto Iniciativa Global	509.212,78	3	276.812,93	54,36
Prefeitura Municipal de Contagem	499.999,31	1	499.999,31	100,00
Demais 81 executores	15.970.282,11	127	-	83,00
Total geral	52.037.491,02	159	Média geral	80,13

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Minas Gerais (2018c) e de Minas Gerais (2018d).

Esses dados demonstram o poder que as empresas apoiadoras possuem para execução dos Projetos Esportivos. Se por um lado o estabelecimento de uma relação de confiança e parceria entre Executor e Apoiador tende a ser positiva para o desenvolvimento das atividades esportivas via Lei de Incentivo, por outro pode-se aumentar a submissão do executor do projeto em relação ao seu financiador e seus interesses. Em um cenário de maior equidade, várias empresas apoiariam vários projetos, sem que alguma das partes tivesse o poder concentrado em poucos atores.

4.4.2. Grau de dependência dos projetos no município em relação ao maior Apoiador

Assim como a dependência dos projetos dos Executores em relação aos apoiadores, é importante identificar essa variável para o município. Quando se fala em município, entende-se o seu território, e não a Prefeitura do município, que pode ser ou não a responsável pela execução do projeto em questão.

Pode-se afirmar que o risco de continuidade das ações voltadas para a população do município tende a ser maior se uma empresa é responsável por parte significativa dos aportes realizados via Lei de Incentivo. Considerando todos os 94 municípios com projetos com algum valor

captado, identificou-se que apenas 10 possuem um percentual de dependência de um único apoiador inferior a 50%¹⁷, 44 apresentam grau de dependência entre 50 e 100% e 40 dependem atualmente de um apoiador para a continuidade das atividades. A Tabela 25 indica o grau de dependência dos 20 municípios com maior valor captado. Por um lado, destaca-se a baixa dependência de Belo Horizonte, Contagem, Montes Claros e Vespasiano. Por outro lado, Uberlândia encontra-se altamente dependente dos incentivos realizados pela Algar, assim como Sete Lagoas, Santos Dumont, Sabará e São José do Goiabal em relação à ArcelorMittal.

Tabela 25 – Grau de dependência dos projetos no município em relação ao maior Apoiador - Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - período de 2014 a abril de 2018

Município	Total captado para projetos no município	Nº de grupos empresariais	Valor apoiado pelo grupo empresarial com maior aporte nos Projetos a serem executados no município	Grau de dependência
Belo Horizonte	17.975.880,23	42	4.399.447,23	24,47
Ipatinga	5.579.068,25	16	3.830.372,06	68,66
Contagem	3.680.852,98	10	1.299.406,07	35,30
Uberlândia	3.289.603,56	6	2.756.000,23	83,78
Sete Lagoas	2.148.605,96	5	1.722.818,06	80,18
Montes Claros	1.433.813,57	7	524.936,98	36,61
Vespasiano	1.430.728,14	17	529.505,07	37,01
Andradas	1.246.562,57	3	707.634,35	56,77
Itaúna	1.042.828,78	16	766.859,90	73,54
Santos Dumont	946.994,08	1	946.994,08	100,00
Sabará	817.598,16	1	817.598,16	100,00
Divinópolis	749.593,95	9	508.823,89	67,88
Juiz de Fora	633.209,15	5	314.049,45	49,60
Santa Rita do Sapucaí	526.244,83	1	526.244,83	100,00
Brumadinho	521.788,35	1	521.788,35	100,00
São José do Goiabal	490.608,14	1	490.608,14	100,00
Betim	462.273,51	4	186.309,61	40,30
Ubá	445.922,22	9	194.796,52	43,68

¹⁷ Relação de 10 municípios com grau de dependência inferior a 50%: Belo Horizonte: 24,47%; Contagem: 35,3%; Montes Claros: 36,61%; Vespasiano: 37,01%; Juiz de Fora: 49,6%; Betim: 40,3%; Ubá: 43,68%; Nova Serrana: 18,19%; Barbacena: 45,47%; Visconde do Rio Branco: 43,48%.

Município	Total captado para projetos no município	Nº de grupos empresariais	Valor apoiado pelo grupo empresarial com maior aporte nos Projetos a serem executados no município	Grau de dependência
Lavras	436.527,48	8	349.988,16	80,18
Santana do Paraíso	416.224,30	1	416.224,30	100,00
Demais 74 municípios	7.762.562,82	102	-	82,59
Total	52.037.491,02	159	11.297.069,40	79,68

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Minas Gerais (2018c) e de Minas Gerais (2018d).

Assim como na seção anterior, observa-se uma grande dependência dos municípios em relação ao apoiador, o que desequilibra ainda mais a relação entre as partes. Em uma situação extrema, o apoiador pode exigir adaptações e demandas ao Executor não necessariamente alinhadas à demanda local e à necessidade do projeto, tendo o Executor duas opções: acatá-las ou perder o seu patrocínio. Trata-se de um cenário extremo, que não se aplica a todos os apoiadores, mas é inegável que a relação de poder entre as partes coloca o apoiador em um patamar superior; afinal, para cada projeto incentivado, existem outros dois aprovados e aguardando a captação¹⁸. Essa dependência dificulta também que o Governo tenha na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte uma alternativa para alcance dos três objetivos estratégicos previstos no PMDI e para atendimento a todos os territórios de Minas Gerais, especialmente aqueles com menor IDH-M.

4.5. Evolução do orçamento estadual destinado ao esporte

Uma última análise a ser realizada é relativa ao impacto da implementação da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte para o orçamento estadual destinado ao esporte, considerando a afirmação de Oliveira (2018) de que as leis de incentivo têm sido implementadas como substituição aos orçamentos públicos. Para tanto, foi tabulado o orçamento anual desde 2002 destinado a programas finalísticos, a partir dos dados disponíveis no Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. O ano inicial foi 2002, por ser o mais antigo com dados disponíveis na fonte citada, e o final foi 2017, por ser o último ano completo. O objetivo é identificar a evolução do

¹⁸ Afirmação considerando que a taxa de captação é de 37,94% dos projetos aprovados.

valor destinado ao custeio de atividades esportivas. A partir da análise dos dados no período estabelecido, será possível comparar o gasto do Governo Estadual com esporte antes e depois da implementação da Lei Estadual de Incentivo de Minas Gerais.

Para identificar o orçamento destinado ao esporte a cada ano, foram realizados os filtros indicados abaixo:

- filtra-se no orçamento anual a despesa liquidada classificada na função “Desporto e Lazer” e no grupo de despesa “Outras despesas correntes”, excluindo os gastos com pessoal e as despesas de capital (como obras e aquisição de equipamentos);
- filtram-se as despesas cuja fonte de recursos seja “Recursos ordinários”. Dessa forma, excluem-se as despesas arrecadadas diretamente a partir de serviços oferecidos pela Secretaria e os recebidos de fontes externas, como os recursos da Loteria transferidos pelo Ministério do Esporte nos termos da Lei Pelé (Lei 9.615/1998) e aqueles decorrentes de recursos recebidos para convênios;
- filtra-se o identificador de procedência e uso “Recursos recebidos para livre utilização”, de forma a desconsiderar recursos vinculados a finalidades específicas, como aqueles alocados por Deputados Estaduais para emendas parlamentares, que não estão sob gestão da Secretaria de Estado de Esportes;
- excluem-se os valores relativos a programas não finalísticos, como “Planejamento, gestão e finanças” e “Tecnologia da informação”, e a programas decorrentes de demandas excepcionais de anos específicos, como os gastos com a Copa do Mundo e a Gestão de Estádios no período;
- soma-se o valor de todas as ações orçamentárias que atendem aos filtros e procede-se a atualização pelo Índice Geral de Preços do Mercado - IGP-M de dezembro do respectivo ano até dezembro de 2017.

De acordo com a Tabela 26, o valor médio anual para despesas correntes de livre utilização foi de 2002 a 2013, atualizado a valores de dezembro de 2017, foi de 9,7 milhões de reais. No referido período, não houve captação de recursos via Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, que foi sancionada em 2013 e implementada a partir de 2014.

Já no período de 2014 a 2017, o valor médio do orçamento destinado ao esporte foi de 3,3 milhões de reais (também atualizado a valores de dezembro de 2017), cerca de 3 vezes inferior ao identificado no período anterior. Entretanto, no mesmo período, o valor médio captado via Lei de Incentivo atualizado foi de 12,2 milhões de reais, totalizando um gasto anual médio de 15,5 milhões de reais com o esporte.

Tabela 26 - Orçamento estadual destinado ao esporte de 2002 a 2017 - atualizado a valores de IGP-M para dezembro de 2017

Ano	Despesas orçamentárias	Captação de recursos via Lei de Incentivo	Valor total destinado ao esporte
2002	3.854.096	0	3.854.096
2003	434.348	0	434.348
2004	3.968.425	0	3.968.425
2005	8.047.546	0	8.047.546
2006	16.228.847	0	16.228.847
2007	13.171.921	0	13.171.921
2008	15.174.519	0	15.174.519
2009	21.140.949	0	21.140.949
2010	10.321.634	0	10.321.634
2011	10.361.898	0	10.361.898
2012	6.373.325	0	6.373.325
2013	7.647.535	0	7.647.535
Valor médio 2002 - 2013	9.727.087	0	9.727.087
2014	2.872.515	10.546.698	13.419.212
2015	5.534.897	12.100.275	17.635.172
2016	2.672.198	10.938.604	13.610.803
2017	2.336.038	15.235.622	17.571.659
Valor médio 2014 - 2017	3.353.912	12.205.300	15.559.212
Total	130.140.691	48.821.199	178.961.890

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de Minas Gerais (2018c)

A apresentação dos dados não tem como objetivo identificar uma relação de causa e efeito entre decréscimo do orçamento da Secretaria e criação da Lei de Incentivo, até porque existem fatores econômicos que influenciam o orçamento anual do Estado. A partir dos dados disponíveis no

Portal da Transparência (MINAS GERAIS, 2018a), ao se atualizar a despesa liquidada anual pelo IGP-M a valores de dezembro de 2017, desde 2013 a 2016, não houve aumento real de gastos por parte do Governo Estadual; pelo contrário, em 2013 foram gastos 86,01 bilhões de reais e nos anos seguintes os gastos foram de 87,79; 86,56 e 82,90 bilhões de reais, respectivamente. Em 2017, a despesa liquidada equivaleu a 92,13 bilhões de reais, sinalizando uma possível retomada do aumento dos gastos do Estado.

Ainda com o cenário de estagnação do gasto público, a partir dos dados, é possível atestar que com a implementação da Lei de Incentivo houve um aumento dos recursos arrecadados pelo Estado e destinados ao fomento ao esporte.

A previsão legal de destinação de um percentual pré-estabelecido à Lei de Incentivo traz segurança para a gestão do mecanismo e para a continuidade das ações atualmente financiadas por meio desta fonte de recursos.

Dessa forma, pelo histórico de 2014 a 2017, é possível afirmar que até o momento não houve substituição completa de fontes de recursos orçamentárias pela Lei de Incentivo, ao contrário do que indica Oliveira (2018), que afirma que as leis de incentivo desviam a atenção para a diminuição dos orçamentos públicos, ou, em último caso, substituem o orçamento público.

Ainda assim, a constatação de Costa, Medeiros e Bucco (2017) sobre a preponderância da Lei Rouanet em termos financeiros em relação às outras ações de fomento à cultura no Governo Federal se repete no caso estudado. A Lei Estadual de Incentivo ao Esporte em Minas Gerais prepondera sobre o orçamento direcionado pelo Governo Estadual para a política pública de fomento ao esporte. Conforme Tabela 26, de 2014 a 2017, 78,44% dos recursos sob gestão da Secretaria de Estado de Esportes para livre utilização foram oriundos da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte. Em outras palavras, no cenário atual, as empresas têm maior poder sobre a decisão final de financiamento das ações esportivas a serem executadas no estado de Minas Gerais do que a própria Secretaria de Estado de Esportes.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente trabalho é analisar o resultado de políticas públicas implementadas por meio de instrumentos governamentais do tipo renúncia fiscal, calcado na experiência da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais, a partir dos resultados de 2014 a abril de 2018. Para tanto, após revisão teórica sobre o tema políticas públicas, seu ciclo e os instrumentos governamentais (capítulo 2,1), foram identificados estudos relativos a outras leis de incentivo, quais sejam, Lei Rouanet (Lei Federal de Incentivo à Cultura), Lei Federal de Incentivo ao Esporte e Lei Estadual de Incentivo à Cultura, apresentados no tópico 2.3. Em geral, identificou-se que os recursos são direcionados a determinados tipos de projetos realizados em regiões com maior poder econômico, por poucas entidades executoras e apoiados por poucas empresas.

Delimitado esse cenário, buscou-se analisar a similaridade com os resultados identificados na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, cujos procedimentos e regras foram detalhados no item 2.3.4 desse trabalho.

Quanto à análise da concentração dos recursos financeiros em determinados **tipos de projetos**, que é o primeiro dos objetivos específicos indicados, foram considerados os seguintes aspectos: município e território de execução, dimensão esportiva (rendimento, formação, educacional, lazer, desenvolvimento científico-tecnológico e social), categoria (eventos ou ação continuada), tipo de modalidade (olímpica, não olímpica e paraolímpica) e modalidade esportiva.

Quanto ao local de execução, foram apresentados 1.196 projetos, com execução prevista em 263 dos 853 municípios mineiros. Os projetos protocolados passam por avaliação da Secretaria, sendo que apenas 54% do valor financeiro proposto é aprovado, destinado a iniciativas previstas para 168 municípios. Ao se avaliar o que é efetivamente executado, ou seja, os projetos que tiveram sucesso na captação, a representação dos municípios se reduz ainda mais, com realização em apenas 94 municípios. Observa-se que a demanda por atividades esportivas chega à Secretaria de Estado de Esportes inclusive provenientes de municípios de territórios com menor IDH-M médio. No entanto a aprovação já limita a participação de ações em municípios de menor IDH-M, e a captação agrava ainda mais esse cenário, com concentração de 55,93%

de todo o valor financeiro investido no território Metropolitano, que contém 30,21% da população mineira e o maior IDH-M médio dentre os territórios de Minas Gerais. Por outro lado, territórios como o Vale do Rio Doce, o Mucuri e o Médio e Baixo Jequitinhonha, que estão dentre aqueles com menor IDH-M médio, nunca tiveram projetos captados e executados. Resgatando o estudo do PNUD (2017) em que se associa o menor IDH-M à menor prática de atividades esportivas pela população, observa-se que a distribuição dos recursos públicos da Lei de Incentivo não favorece a equidade entre os territórios e acaba por manter o *status quo*.

Verifica-se, portanto, a necessidade não apenas de qualificar os agentes executores de projetos nessas regiões carentes que têm menor taxa de aprovação de projetos, mas também incrementar as ações de divulgação da Lei de Incentivo para empresas sediadas nessas regiões, visando incrementar a captação de recursos de forma menos concentrada. Apesar da necessidade de intervenção, em comparação à Lei Estadual de Incentivo à Cultura, que tem a mesma abrangência geográfica, observa-se menor nível de concentração na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, pois 72,96% dos recursos captados foram direcionados a projetos culturais da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Em relação à dimensão esportiva, a concentração é muito similar à identificada na Lei Federal de Incentivo ao Esporte, com predomínio de projetos voltados para o esporte de rendimento – 57,74% na Lei Estadual e 58,3% na Lei Federal. Isso indica a prevalência de critérios mercadológicos na escolha dos projetos financiados, em especial a visibilidade da atividade na mídia e para o público em geral, tal como indicado por diversos autores que estudaram outras leis de incentivo, como Oliveira (2018).

Verifica-se ainda que a dimensão Desenvolvimento Científico-Tecnológico, não prevista na Lei Federal, é um caso à parte na Lei Estadual, pois tem a maior taxa de aprovação e a menor taxa de captação dentre as dimensões, acarretando apenas 0,83% do recurso captado destinado à dimensão. Deve ser feito trabalho pelo poder público focalizado na sensibilização de empresários sobre a importância do investimento em projetos dessa dimensão.

No âmbito das modalidades, destaca-se a baixa participação do paradesporto (1,32% do valor captado). Os dados da Tabela 14 demonstram que a taxa de aprovação de projetos

paradesportivos é próxima à média e que o desafio maior é na taxa de captação, de apenas 15,50%, muito inferior à taxa média de 37,95%. Dessa forma, tal como para projetos da dimensão Desenvolvimento Científico-Tecnológico, o poder público deve atuar para mobilizar empresas quanto à importância do paradesporto.

Em resumo, a partir dos dados de captação de 2014 a abril de 2018, verifica-se a concentração dos recursos em projetos da dimensão rendimento, para desenvolvimento de modalidades olímpicas em cidades da Região Metropolitana de Belo Horizonte. A partir do momento em que se delega o poder decisório às empresas, inevitavelmente aspectos mercadológicos serão considerados, visando ao maior retorno de imagem para a empresa apoiadora. Logo, é possível afirmar que a Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais se aproxima de outras Leis de Incentivo no que se refere à distribuição de recursos concentrada para determinados tipos de projeto.

O segundo objetivo diz respeito à distribuição de recursos de acordo com o **tipo de Executor**. Em outras Leis de Incentivo, verifica-se concentração dos recursos em poucos Executores, com baixíssima participação de Prefeituras e demais órgãos do poder público, em comparação a entidades do Terceiro Setor. Para analisar este aspecto, foram tabulados os dados de captação por Executor, por natureza jurídica do Executor (clubes, associações, Prefeituras, órgãos da Administração Pública Indireta) e por território-sede do Executor.

Observou-se a concentração de 63,71% do recurso captado na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais para 24 entidades, percentual similar ao observado na Lei Rouanet e significativamente superior ao identificado em outros estudos para a Lei Federal de Incentivo ao Esporte e para a Lei Estadual de Incentivo à Cultura.

Ao se tabular o valor captado de acordo com o tipo de Executores, observa-se que 96,75% dos recursos foram destinados a projetos de entidades do Terceiro Setor - associações, clubes, federações e ligas. O percentual destinado a projetos de Prefeituras é de 3,25% do valor total captado, superior ao encontrado na Lei Federal de Incentivo ao Esporte.

O percentual de aprovação médio na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte é de 54,01%, e a captação média é de 37,95%. Destaca-se o desempenho acima da média dos clubes (71,87% de

aprovação e 46,13% de captação) e muito abaixo da média das prefeituras (33,25% de aprovação e 13,96% de captação).

Conforme os dados indicados nos dois parágrafos anteriores, a participação das Prefeituras no mecanismo ainda é muito baixa, o que é particularmente preocupante para municípios de menor porte, em que o rol de entidades do Terceiro Setor devidamente regularizadas é limitado. Nesses casos, a execução de projetos no município tende a se tornar dependente dos recursos captados pela Prefeitura.

Como alternativa paliativa, entidades localizadas na Região Metropolitana de Belo Horizonte têm executado projetos no interior do estado, conforme dados da seção 4.2.3. Essa atuação reduz a concentração dos recursos – considerando o local de execução, 55,93% do recurso foi destinado à Região Metropolitana; analisando a partir da sede da entidade, 62,80% do volume financeiro foi repassado a Executores sediados na Região Metropolitana. Dessa forma, é positiva a atuação de entidades de Belo Horizonte e região em cidades do interior de Minas Gerais, pois possibilita a cidadãos do interior o acesso a atividades esportivas. Por outro lado, a atuação de entidades do interior é mais desejável, por serem conhecedoras da realidade local e potencializadoras da cadeia produtiva do esporte local.

Desse modo, observa-se a concentração dos recursos em poucos Executores, especialmente do Terceiro Setor, com baixa participação de Prefeituras, de forma similar ao cenário das outras leis de incentivo consideradas para esse estudo.

Constatação comum em estudos sobre outras leis de incentivo é a concentração do poder decisório em poucas empresas apoiadoras. Por esse motivo, foi analisado o **perfil de empresas apoiadoras** na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte.

Identifica-se nível alto de concentração na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte - 14 grupos empresariais (8,86%) foram responsáveis pela alocação de 75,12% dos recursos, percentual próximo ao observado na Lei Rouanet e na Lei Estadual de Incentivo à Cultura. Dessa forma, a alocação dos recursos é decidida de forma concentrada, em poucas grandes empresas, contrariando um dos propósitos da Lei de Incentivo, qual seja, reduzir o poder do Estado na alocação final dos recursos e diluir o poder decisório dentre as empresas.

A concentração identificada está alinhada à afirmação de Arretche (1996) de que o caráter democrático não está necessariamente vinculado à descentralização de uma política pública. No caso estudado, apesar de se tratar de um modelo descentralizado, a distribuição dos recursos não é democrática, com participação de poucos Executores e poucos Apoiadores.

A participação de empresas estatais como apoiadoras de projetos esportivos poderia atenuar a concentração dos recursos. No entanto, apenas 8,36% são incentivados por estatais (CEMIG e GASMIG). Ainda assim, a decisão se dá pelos mesmos critérios mercadológicos adotados pelas empresas privadas, com apoio majoritário a projetos de rendimento na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Pode-se afirmar que as empresas estatais não têm atuado de forma significativa para reduzir as distorções do mecanismo.

Quanto à localização geográfica das empresas apoiadoras, vale ressaltar que muitas empresas têm optado por apoiar projetos a serem executados em municípios distintos de sua sede. Essa atuação inclusive agrava a concentração de recursos, já que as empresas de Belo Horizonte respondem por 18,22% dos recursos incentivados, enquanto os projetos executados na capital receberam 34,54% do total investido. O apoio a projetos realizados em Belo Horizonte é oriundo de muitas empresas sediadas no Território Metropolitano¹⁹.

Ao se analisar a distribuição de acordo com os 17 territórios de desenvolvimento, observa-se que as empresas de territórios com maior IDH-M médio (como Metropolitano e Triângulo) têm destinado recursos para projetos executados em outros territórios, inclusive alguns com menor IDH-M médio (como Caparaó e Norte). No entanto, o movimento não tem sido suficiente para o apoio a projetos daqueles territórios com menor IDH-M médio - Mucuri e Médio e Baixo Jequitinhonha.

De acordo com os dados apresentados, em resumo, verifica-se concentração do poder decisório em poucas empresas apoiadoras e infere-se que a atuação das empresas estatais se dá com o mesmo viés mercadológico das empresas privadas.

¹⁹ Cidades das empresas sediadas no Território Metropolitano e que apoiaram projetos executados em Belo Horizonte: João Monlevade, Sete Lagoas, Contagem, Betim, Raposos, Santa Luzia, Bela Vista de Minas, Sabará, Igarapé, Vespasiano, Juatuba, Pedro Leopoldo e Nova Lima.

O quarto objetivo específico proposto era identificar o **grau de dependência** dos locais de execução e dos projetos dos executores em relação às empresas apoiadoras. Quanto maior o indicador, mais a continuidade das ações esportivas estará dependente de uma única empresa, que pode encerrar suas atividades ou simplesmente alterar sua política de patrocínios a qualquer momento. Observou-se que 97 executores de um total de 111 executores tiveram mais de 50% dos recursos incentivados por um único grupo empresarial. Ao se analisar os municípios de execução, a situação se repetiu, com 84 dos 94 municípios com dependência de uma única empresa superior a 50%. Logo, a possibilidade de continuidade das ações da Lei de Incentivo depende da vontade da empresa em manter seu apoio, tornando o Executor submisso às demandas da empresa, não necessariamente alinhadas ao proposto originalmente para o projeto esportivo aprovado e conseqüentemente ao interesse público e ao planejamento governamental.

Conclui-se que a implementação descentralizada da política pública de fomento ao esporte por meio da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte não foi suficiente para a democratização dos recursos e para equidade das oportunidades de acesso.

Por fim, o último objetivo específico previsto era identificar se a implementação da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais em 2014 **aumentou o volume de recursos estaduais** disponibilizados anualmente para o esporte em Minas Gerais. Observou-se que, após a implementação da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, o valor médio anual destinado ao fomento ao esporte aumentou. Porém houve decréscimo do orçamento sob gestão direta do Estado: após a implementação da Lei de Incentivo, o recurso orçamentário médio anual investido no esporte diretamente pela Secretaria foi de 3,3 milhões de reais, e o recurso público alocado pelas empresas via Lei de Incentivo foi de 12,2 milhões de reais. Esses dados trazem um alerta para o rumo da política pública, já que atualmente as empresas têm maior poder sobre a decisão final de financiamento das ações esportivas a serem executadas no estado de Minas Gerais do que a própria Secretaria de Estado de Esportes.

Indicadas as conclusões relativas a cada um dos objetivos específicos, passa-se à identificação das limitações do estudo. Ao se fazer a opção por analisar a distribuição dos recursos a partir dos dados da execução de 2014 a abril de 2018, abriu-se mão de identificar diretamente junto a empresas apoiadoras os aspectos considerados na tomada de decisão de quais projetos apoiar

ou não. Da mesma forma, não foi objetivo desse trabalho identificar as dificuldades específicas na aprovação e na captação de projetos por Prefeituras ou ainda os desafios particulares dos executores de projetos da dimensão Desenvolvimento Científico-Tecnológico no processo de captação. A análise se ateve aos dados de captação no período.

A partir do diagnóstico realizado nessa dissertação, surgem oportunidades de desenvolvimento de futuros estudos sobre a Lei de Incentivo. Cabe discussão quanto à adequação do modelo de renúncia fiscal ao financiamento de políticas públicas, afinal os dados demonstram que o poder decisório passou para as mãos das empresas privadas, ocasionando a concentração de recursos em determinados locais e tipos de projetos, o que é contrário ao interesse público. Outro estudo viável e interessante seria a identificação das dificuldades de Executores no processo de elaboração, captação e execução dos Projetos Esportivos, considerando as peculiaridades de cada tipo de executor (poder público e Terceiro Setor) e dos projetos de cada dimensão esportiva. Por fim, também é pertinente verificar os motivos que influenciam as empresas apoiadoras na decisão de quais projetos incentivar.

Sendo assim, conclui-se que a presente dissertação cumpriu os objetivos propostos inicialmente, ao demonstrar a similaridade da distribuição de recursos na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte com os resultados de outros mecanismos de renúncia fiscal. O trabalho pode ser utilizado como um diagnóstico para subsidiar futuros estudos sobre a Lei Estadual de Incentivo ao Esporte e para auxiliar o poder público na tomada de decisão sobre quais aspectos podem ser aprimorados no mecanismo para se aproximar da equidade de oportunidades de acesso à política pública de fomento ao esporte em Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas?** 1996. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/RBCS_96.pdf>. Acesso em 16 ago 2016.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Rio de Janeiro, PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro, 2013. Disponível em <<http://atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em 15 mar 2018.

AUGUSTIN, André Coutinho. O neoliberalismo e seu impacto na política cultural brasileira. In: II Seminário Internacional Políticas Culturais, 2011, Rio de Janeiro. **Anais do II Seminário Internacional Políticas Culturais**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa/Ministério da Cultura, 2011. Disponível em: <http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas_Culturais/II_Seminario_Internacional/FCRB_AndreAugustin_O_neoliberalismo_e_seu_impacto_na_politica_cultural_brasil.pdf>. Acesso em 18 jul 2018.

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

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, Brasília, 1995.

BRASIL. **Decreto 6.180, de 3 de agosto de 2007** - regulamenta a Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, que trata dos incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6180.htm>. Acesso em 10 fev 2018.

BRASIL. **Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic)**. Disponível em <<http://sistemas.cultura.gov.br/comparar/salicnet/salicnet.php>>. Acesso em 03 maio 2017.

BRASIL (2018a). **Relatório de gestão 2017 – Lei de Incentivo ao Esporte** - Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte. Disponível em:

<http://www.esporte.gov.br/arquivos/leiIncentivoEsporte/Relatrio_de_Gesto_-_2017_-_Atualizado_17_04_2018.pdf>. Acesso em 18 maio 2018.

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

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. As organizações sociais. **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt (2006a). **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)**. São Carlos: UFSCar, 2006. 234 p. Disponível em <http://www.bdtd.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1076>. Acesso em 16 ago 2016.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt (2006b). Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 61, 1º semestre 2006, p. 25-52. Disponível em: <<http://www.anpocs.org.br/portal/images/bib61.pdf>>. Acesso em 29 abr 2017.

CESNIK, Fábio; SAAD, Pedro. **Manual do Patrocinador 2017/2018**. Editora Brasileira de Arte e Cultura, 2017. Disponível em <www.manualdopatrocinator.com.br>. Acesso em 02 maio 2017.

CLAD. **Uma Nova Gestão Pública para a América Latina**. *Documento do CLAD*, outubro, 1998.

COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. A Garbage Can Model of Organizational Choice, **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, Março 1972. Disponível em: <https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/Cohen_March_Olsen_1972.pdf>. Acesso em 30 abr 2017.

COSTA, Camila Furlan; MEDEIROS, Igor Baptista de Oliveira; BUCCO, Guilherme Brandelli. O financiamento da cultura no Brasil no período 2003-15: um caminho para geração de renda monopolista. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 509-

527, jul/ago 2017. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n4/1982-3134-rap-51-04-00509.pdf>>. Acesso em 10 jun 2018.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

COUTO, Cláudio; ARANTES, Rogério. **Constituição ou políticas públicas? Uma avaliação dos anos FHC**. O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Brasília: Enap, 2002. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/344_constpolpub.pdf>. Acesso em 13 ago 2016.

CRESWELL, John. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. – 19 ed. – 2. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2006. p. 479-492.

DURAND, José Carlos Garcia; GOUVEIA, Maria Alice; BERMAN, Graça. Patrocínio empresarial e incentivos fiscais à cultura no Brasil: análise de uma experiência recente. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 37, n. 4, p. 38-44, Dec. 1997. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901997000400005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 mai 2017.

EASTON, David. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1965.

FERNANDES, Rubem Cesar. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994.

FONSECA, Valéria S. da; MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.. Conversação entre abordagens da estratégia em organizações: escolha estratégica, cognição e instituição. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 9, n. 25, p. 93-109, Dez 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302002000300006&lng=e>

n&nrm=iso>. Acesso em 04 mai 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIROLETTI, Juliana; GIROLETTI, Domingos A. Política de Incentivo à Cultura do Estado de Minas Gerais: uma avaliação crítica. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 1, n. 2, 2008. Disponível em <<http://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/975>>. Acesso em 15 fev 2018.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, Nov. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 fev 2018.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas de População**. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>>. Acesso em 15 abr 2018.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, vol. 48, n. 2, abr-jun 2008. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v48n2/v48n2a13.pdf>>. Acesso em 20 out 2018.

LASCOUMES, Pierre; LE GALES, Patrick. (2007), Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments - From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 20, n. 1, p. 1-21, Jan. 2007. Disponível em <http://www.sociologia.unimib.it/DATA/Insegnamenti/2_1939/materiale/lascumesle%20gales.pdf>. Acesso em 30 abr 2017.

LEMO, Carolina; BARBOSA, Adriana; ROCHA, Felipe; ALCOFORADO, Flávio. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. In: VILHENA, Renata, *et al.* **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento**.

Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.129-144.

LIMA, Waner. **Política pública: discussão de conceitos**. Interface (Porto Nacional), Edição número 05, Outubro de 2012. Disponível em: <<http://revista.uft.edu.br/index.php/interface/article/viewFile/370/260>>. Acesso em 13 ago 2016.

LINDBLOM, Charles E. The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959. Disponível em <<https://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf>>. Acesso em 13 abr 2017.

LOWI, Theodore J. **American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory**. *World Politics*, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

MATIAS, Wagner Barbosa *et al.* A Lei de Incentivo Fiscal e o (Não) Direito ao Esporte no Brasil. **Movimento (ESEFID/UFRGS)**, Porto Alegre, p. 95-110, fev. 2015. ISSN 1982-8918. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/46419>>. Acesso em: 15 abr 2018.

MEDEIROS, Janann Joslin; OLLAIK, Leila Giandoni. O uso da renúncia fiscal na área de museus. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 62, n. 4, p. 425-447, out/dez 2011.

MELO, Marcus André. Governance e Reforma do Estado: O Paradigma Agente X Principal. **Revista do Serviço Público**, ano 47, vol. 120, nº 1, Jan/Abr 1996, pp. 67-82.

MENDES, Alessandra; CODATO, Adriano. The institutional configuration of sport policy in Brazil: organization, evolution and dilemmas. **Revista de Administração Pública**, vol. 49, n. 3, Mai/Jun 2015.

MENICUCCI, Telma. Políticas Públicas de lazer. Questões analíticas e desafios políticos. In: ISAYAMA, Hélder Ferreira; LINHALES, Meily Assbú. **Sobre Lazer e Política: maneiras de ver, maneiras de fazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 136-164.

MINAS GERAIS (2013a). **Lei Estadual nº 20.824, de 31 de julho de 2013**. Altera as Leis nºs

6.763, de 26 de dezembro de 1975, 14.937, de 23 de dezembro de 2003, e 14.941, de 29 de dezembro de 2003; revoga dispositivo da Lei nº 15.424, de 30 de dezembro de 2004; concede incentivo a projetos desportivos e dá outras providências. Disponível em: <<http://200.198.49.35/incentivo/wp-content/uploads/2013/10/LEI-N%C2%BA-20.824-DE-31-07-2013-Minas-Olimpica-Incentivo-ao-Esporte.pdf>>. Acesso em 19 mar 2015.

MINAS GERAIS (2013b). **Decreto Estadual nº 46.308, de 13 de agosto de 2013.** Regulamenta os arts. 24 a 28 da Lei nº 20.824, de 31 de julho de 2013, que concedem incentivo fiscal com o objetivo de estimular a realização de projetos esportivos no Estado e dá outras providências. Disponível em: <http://incentivo.esportes.mg.gov.br/wp-content/uploads/2014/12/DECRETO-46308-de-13_09_2013-Assembleia-de-Minas-atualizacao-21-08-141.pdf>. Acesso em 19 mar 2016.

MINAS GERAIS (2016). **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2016-2027.** Disponível em <https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/pmdi/index.html>. Acesso em 03 mai 2018.

MINAS GERAIS (2017a). **Lei Estadual de Incentivo à Cultura - Relação dos projetos captados - detalhamento projeto.** Disponível em <<http://www.cultura.mg.gov.br/>>. Acesso em 03 mai 2017.

MINAS GERAIS (2017b). **Lei Estadual de Incentivo à Cultura - Relação dos projetos captados - detalhamento incentivador.** Disponível em <<http://www.cultura.mg.gov.br/>>. Acesso em 03 abr 2018.

MINAS GERAIS (2018a). **Portal da Transparência.** Disponível em <<http://transparencia.mg.gov.br/>>. Acesso em 14 abr 2018.

MINAS GERAIS (2018b). **Site da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte.** Disponível em <<http://incentivo.esportes.mg.gov.br/>>. Acesso em 15 abr 2018.

MINAS GERAIS (2018c). **Relação detalhada de Projetos Aprovados – Minas Esportiva Incentivo ao Esporte.** Disponível em <<http://incentivo.esportes.mg.gov.br/projetos-aprovado>>

s-2/>. Acesso em 30 abr 2018.

MINAS GERAIS (2018d). **Balanco da captação**. Disponível em <<http://incentivo.esportes.mg.gov.br/balanco-captacao-de-recursos/>>. Acesso em 30 abr 2018.

MINAS GERAIS (2018e). **Lei 22.944 de 15 de janeiro de 2018** - institui o Sistema Estadual de Cultura, o Sistema de Financiamento à Cultura e a Política Estadual de Cultura Viva e dá outras providências. Disponível em <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=22944&comp=&ano=2018>>. Acesso em 20 fev 2018.

MIRANDA, Antônio Eduardo; BARBOSA, Marcel Romani; SANTANA, Thiago Souza. Análise da concentração dos projetos captados entre 2007 e 2013 e de possibilidades de democratização do acesso à Lei Federal de Incentivo ao Esporte. **Boletim Governet de Administração Pública e Gestão Municipal**. 2014.

MOTA, Nomaston Rodrigues. **Avaliação de Projetos Sociais em Organizações Não Governamentais: um estudo em organizações de Belo Horizonte**. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais. Departamento de Ciências Administrativas. Belo Horizonte, 2008. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUBD-9BFJZS/disserta__o_nomaston_rodrigues_mota.pdf?sequence=1>. Acesso em 21 maio 2017.

O GLOBO. PF faz ação em SP, Rio e DF contra fraudes de até R\$ 180 milhões na Lei Rouanet. **Notícia publicada no portal de notícias do O Globo** em 28 de junho de 2016. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/pf-faz-acao-em-sp-rio-df-contras-fraudes-de-ate-180-milhoes-na-lei-rouanet-19597003>>. Acesso em 15 mar 2018.

OLIVEIRA, Natália Santos Matos. A contramão de uma política pública neoliberal de incentivo à cultura: um estudo sobre a Lei Rouane. *Direito Unifacs – Debate Virtual*, n. 211, janeiro 2018. Disponível em: <<http://revistas.unifacs.br/index.php/redu/issue/view/275>>. Acesso em 18 abr 2018.

OLIVEIRA, Rafael Niebuhr Maia de; FERNANDES, Fabiana Constância. Mecentato privado patrocinado pelo estado: a desvirtuação da Lei Rouanet ante a seletividade mercadológica dos projetos contemplados e as propostas do projeto de Lei 6.722/10. **Revista da UNIFEBE**, v. 1, n. 20, p. 111-133, maio 2017. ISSN 2177-742X. Disponível em: <<http://periodicos.unifebe.edu.br/index.php/revistaeletronicadaunifebe/article/view/454>>. Acesso em: 18 abr 2018.

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

PETERS, B. Guy. Policy Instruments and Public Management: Bridging the Gaps. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 1, p. 35-47, 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024265>>. Acesso em 02 mai 2017.

PMI. Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos. **Guia PMBOK**, 5ª edição, EUA: Project Management Institute, 2013

PNUD. Movimento é vida! Atividades físicas e esportivas para todas as pessoas. **Relatório nacional de desenvolvimento humano do Brasil**, 2017. Disponível em <<http://movimentoevida.org/sumario/resumo-executivo/>>. Acesso em 03 jul 2018.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 3, p. 5-29, Jul./Set. 2002.

R7. De Claudia Leite a Luan Santana: projetos da Lei Rouanet causam espanto. **Notícia publicada no portal de notícias R7** em 19 de fevereiro de 2016. Disponível em <<https://diversao.r7.com/pop/fotos/de-claudia-leite-a-luan-santana-projetos-da-lei-rouanet-causam-espanto-05072017>>. Acesso em 15 mar 2018.

REIS, Ana Carla; SANTOS, Rubens. Patrocínio e mecenato: ferramentas de enorme potencial para as empresas. **Revista de Administração de Empresas**, vol. 36, n. 2, Abr/Maio/Jun 1996.

RESENDE FILHO, Moisés de Andrade. Aplicações e implicações do modelo principal-agente à luz de sua formulação linear-normal exponencial. **Revista de Economia e Agronegócio**, vol.6, n° 2, out. 2008. Disponível em <<https://www.revistarea.ufv.br/index.php/rea/article/viewFile/127/132>>. Acesso em 20 out 2018.

ROCHA, André; CAMPOS, Sérgio. Uma avaliação das características mais relevantes em Projetos de Patrocínio de Eventos e sua relação com os objetivos almejados. **Revista Eletrônica de Administração**, vol. 16, n. 1, Jan/Abr 2010.

RODRIGUES, Maria Cecília Prates. Como estimular a filantropia no Brasil? **Revista Filantropia**, n. 75, Jun/2016.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Washington, Indes/BID, 1997, mimei. Disponível em: <<http://projetos.dieese.org.br/projetos/SUPROF/Analisepoliticaspublicas.PDF>>. Acesso em 13 ago 2016.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas. Volume 1: Conceitos e Teorias**. 2013. Disponível em <http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf>. Acesso em 16 ago 2016.

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

SALAMON, Lester. **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford. 2002.

SALISBURY, Robert H. **The Analysis of Public Policy: the search for theories and roles**. In: RANNEY, A. (Org.). *Political Science and Public Policy*. Chicago: Markham, 1968, p. 151-175.

SCHAFF, Adam. **História e Verdade**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

SCHMITTER, Philippe C. Reflexões sobre o conceito de política. **Revista de Direito Público e Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 45-60, mai. 1965. ISSN 0556-5774. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rdpcp/article/view/59651>>. Acesso em 08 abr 2017.

SEBRAE. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. 48 p. Disponível em: < <http://www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf>>. Acesso em 14 ago 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, p. 33-60, 2010. Disponível em <<http://encontroprogramadeprotecao.files.wordpress.com/2011/11/ciclo-de-polc3adticas-pc3bablicas.pdf>>. Acesso em 13 ago 2016.

SILVA, Carlos. Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. **Revista de Administração Pública**, vol. 44, n. 6, Nov/Dez 2010.

SILVA, Chrystian Lopes da. 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. **Dissertação de Mestrado, Universidade Federal Fluminense**, Niterói, 2015. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/handle/1/1797>>. Acesso em 15 mar 2018.

SIMON, Herbert. **Comportamento administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em 13 ago 2016.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/jun. 2008. Disponível em

<<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>>. Acesso em 05 mai 2017.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI Caio (Org.). Introdução. **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 21-40.

WANDERLEY, Claudio Burian. **Cadeia produtiva dos esportes de alto rendimento em Minas Gerais**. Coordenação: Samira Carvalho Ribeiro Souza e Claudio Burian Wanderley – Belo Horizonte: SEBRAE/MG. Fundação João Pinheiro; Centro de Políticas Aplicadas, 2013. 301 p.

WILSON, James Q. **Political Organizations**, New York: Basic Books. 1973.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. The public policy primer: managing the policy process. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 160 p, 2014.

YIN, Robert K. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.