



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
(UNIRIO)

BRUNO DEMENCIANO SANTOS

**A EFETIVIDADE DAS RENÚNCIAS FISCAIS: UMA ANÁLISE SOBRE A LEI DE
INCENTIVO AO ESPORTE NOS DESPORTOS DE PARTICIPAÇÃO NO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO NO ANO DE 2019**

RIO DE JANEIRO
2022



BRUNO DEMENCIANO SANTOS

**A EFETIVIDADE DAS RENÚNCIAS FISCAIS: UMA ANÁLISE SOBRE A LEI DE
INCENTIVO AO ESPORTE NOS DESPORTOS DE PARTICIPAÇÃO NO ESTADO DO RIO
DE JANEIRO NO ANO DE 2019**

Monografia apresentada à Escola de Administração Pública na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), para a obtenção do grau de Bacharelado em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Hélio Darwich Nogueira.

RIO DE JANEIRO
2022

BRUNO DEMENCIANO SANTOS

**A EFETIVIDADE DAS RENÚNCIAS FISCAIS: UMA ANÁLISE SOBRE A LEI DE
INCENTIVO AO ESPORTE NOS DESPORTOS DE PARTICIPAÇÃO NO ESTADO DO RIO
DE JANEIRO NO ANO DE 2019**

Monografia apresentada à Escola de
Administração Pública na Universidade
Federal do Estado do Rio de Janeiro
(UNIRIO), para a obtenção do grau de
Bacharelado em Administração Pública.

Aprovado em / /

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Hélio Darwich Nogueira (Orientador)
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

Prof. Dr. Luis Fernando Filardi Ferreira
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

Prof. M.e Rossandro Ramos
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, meu pai e minha mãe que com muito sacrifício sempre ofereceram toda estrutura necessária para que eu tivesse a melhor educação possível. Agradeço também a meus amigos e minha família que sempre estiveram ao meu lado e contribuíram para minha formação, com destaque para meus avós e minha tia que não estão mais presentes conosco para prestigiar esse momento. Esse trabalho é também uma homenagem a vocês.

Agradeço especialmente a todos os professores que desde o ensino fundamental me ajudaram a me transformar como pessoa e aluno, vocês fazem parte disso. Agradeço em especial a meu orientador Hélio Darwich que foi fundamental na escolha do tema e conselhos para a execução do trabalho.

O mais importante é inventar o Brasil que nós queremos.
Darcy Ribeiro

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo avaliar como são tratadas as verbas oriundas das renúncias fiscais que foram destinadas à lei de incentivo ao esporte durante o ano de 2019 nas instituições esportivas do estado do Rio de Janeiro que tenham atuado nos desportos de participação, verificando se ela está sendo gerida conforme sua finalidade esperada. A partir daí, foi feita uma pesquisa qualitativa exploratória através de entrevistas individuais semi estruturadas com os gestores responsáveis pela execução dos projetos esportivos nos institutos selecionados. Através da análise de dados resultantes da pesquisa foi observado nos institutos entrevistados foi um êxito na execução dos projetos, porém com pontos de divergência entre o planejamento e a avaliação dos projetos, e principalmente em suas políticas de continuidade, uma vez que não há um direcionamento claro do governo federal para estes quesitos.

Palavras-chave: Renúncias Fiscais. Lei de Incentivo ao esporte. Política Pública. Planejamento.

ABSTRACT

The present work aimed to describe how the federal funds raised through the Sports Incentive Law are managed, analyzing the way in which the planning of sponsored sports projects in the selected entities is done, verifying if it is being managed according to its expected purpose . From there, an exploratory qualitative research was carried out through semi-structured individual interviews with the managers responsible for implementing the sports projects in the selected institutes. Through the analysis of data resulting from the research, it was observed that the institutes interviewed were successful in the execution of the projects, but with points of divergence between the planning and evaluation of the projects, and especially in their continuity policies, since there is no direction clear from the federal government for these issues.

Keywords: Tax Waivers. Sports Incentive Law. Public policy. Planning.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Representação da geração de empregos no país (2016-2021).....19

TABELAS

Tabela 1 - Repasses anuais a Lei de Incentivo ao Esporte.....18

Tabela 2 - Valores destinados a Lei de Incentivo ao Esporte nos últimos anos.....23

Quadros

Quadro 1 - Roteiro.....15

SUMÁRIO

1. Introdução	10
1.1 Objetivos	11
1.2 Delimitação.....	11
1.3 Justificativa e relevância da pesquisa.....	12
2. Metodologia	13
2.1 Seleção de Sujeitos.....	13
2.2 Coleta de Dados.....	14
2.3 Análise de Dados.....	15
2.4 Limitações.....	16
3. Revisão de Literatura	17
3.1 Renúncia de Receitas Públicas e os Retornos Sociais.....	17
3.1.1 Benefícios e Prejuízos da Renúncia de Receita.....	19
3.2 A História da Política Pública Esportiva.....	21
3.2.1 A Lei de Incentivo ao Esporte.....	22
3.2.2 A relação com os patrocinadores e críticas ao modelo.....	24
3.3. Planejamento, Monitoramento e Avaliação na Gestão Pública.....	25
3.3.1 Avaliação da Gestão Pública na Área Esportiva.....	26
4. Apresentação, Análise e Discussão dos Resultados	27
4.1 O Planejamento Estratégico utilizado nas instituições pesquisadas.....	27
4.2 Formação Acadêmica dos responsáveis pelos projetos esportivos.....	34
4.3 Considerações sobre o Modelo da Lei de Incentivo ao Esporte.....	36
5. Considerações Finais	39
Referências bibliográficas	42

1. Introdução

Descrita na Lei Complementar 101/2000 em seu art.14, as renúncias fiscais são isenções tributárias totais ou parciais de maneira legal. Os juristas Gandra e Carlos Valder Nascimento (2011) definem elas como "desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federado competente para sua instituição". Essa prática se consolidou no país nos últimos anos como um dos principais instrumentos de incentivo em diversos setores da economia. Essas abdições de receitas somaram R \$331 bilhões de reais em 2020 e devem superar as cifras de R \$450 bilhões de reais em 2021 segundo o Unafisco (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil).

Elas se dão com a prescrição de haver uma contrapartida que beneficie uma determinada parcela da população. Esse estudo irá se referir a eles como sendo os "retornos sociais esperados". A crítica a esse modelo se dá principalmente por esses retornos não serem vistos em muitos momentos ou estão aquém do esperado (REZENDE,2019) o que representa por si só apenas um desperdício de verba pública que poderiam ser aplicada em outros setores de investimento ou de uma outra maneira mais adequada, mas para isso necessita haver uma espécie de controle no qual este trabalho busca explorar.

O trabalho descreveu ainda resumidamente a história da política esportiva no país, isso porque é importante entender e contextualizar sobre como se chegou ao atual cenário a ser pesquisado no trabalho. O esporte nunca teve papel de destaque durante o período imperial, ele é pela primeira vez tido como uma preocupação pública durante o Estado Novo. A partir de então, é vista uma grande concentração nos governos sobre o papel na promoção do esporte, o que vai mudando de panorama no período que se sucedeu a promulgação da Constituição de 88. Em diversos segmentos durante esse período foi observada uma maior inserção do privado sobre o público, e na área desportiva não foi diferente. Um dos mecanismos encontrados foi a Lei de Incentivo ao Esporte que coloca entes privados como protagonistas na política esportiva a partir da distribuição de verbas públicas (SILVA, 2008).

Para introduzir o leitor ao tema, os capítulos irão abordar as renúncias fiscais com foco seus conceitos e sua utilidade, sendo o segundo capítulo destinado a explicar um pouco sobre a história das políticas esportivas no Brasil e por último será abordado sobre a avaliação da gestão pública, com foco no desporto e lazer. Sendo assim, a pergunta-problema que baliza este trabalho é “Como é feito o planejamento, monitoramento, avaliação e controle das instituições esportivas sobre os projetos incentivados com verbas públicas? E de que forma essas instituições podem fazer um uso mais eficiente dos recursos públicos?”. Entende-se assim que para um melhor manuseamento dos recursos públicos é necessário haver uma gestão eficiente dentro dos institutos que propõe os projetos esportivos patrocinados.

1.1 Objetivos

Sendo assim foram definidos os objetivos da pesquisa: O objetivo principal foi avaliar como são tratadas as verbas oriundas das renúncias fiscais que foram destinadas à lei de incentivo ao esporte durante o ano de 2019 nas instituições esportivas do estado do Rio de Janeiro que tenham atuado nos desportos de participação. Mas para haver uma resposta mais eficaz, os objetivos específicos traçados foram analisar quais as metodologias de planejamento, monitoramento, avaliação dentre outros pontos que possam influenciar sobre a eficiência da iniciativa de acordo com a finalidade para qual foi criada. Para isso, a metodologia utilizada foi uma pesquisa qualitativa e exploratória através da execução de um estudo de caso múltiplo, com a realização de entrevistas semi estruturadas.

1.2 Delimitação

Foi delimitado para a pesquisa apenas projetos que tenham exercido projetos esportivos no ano de 2019 dentro da área de desporto de participação, sendo esse o ano escolhido por não ter sido um ano atípico como o de 2020 por conta da pandemia do Covid, podendo observar as ações sobre condições “normais” de atuação. A pesquisa limita os projetos dentro do estado do Rio de Janeiro durante o período indicado.

1.3 Justificativa e relevância da pesquisa

O estudo tem como motivação o interesse do pesquisador pelos temas de Renúncias Fiscais e Gestão Pública Esportiva, onde nessa pesquisa conseguiu unir os temas de sua preferência. Além disso, o estudo se faz necessário no campo da administração pública pois urge a necessidade de gerir os bilhões renunciados com mais zelo, por isso a necessidade de melhor se compreender sobre metodologias utilizadas, as especializações dos gestores e a continuidade dos projetos em prol de analisar uma política esportiva inclusiva e continuada dentro de um projeto de longo prazo; No campo acadêmico, pois conforme descrito Barra (2019) são escassas as pesquisas que explorem a gestão pública na área esportiva ou que investigue de que maneira ela é realizada; No campo social, pois uma gestão mais eficiente dentro das instituições esportivas pode impactar de maneira mais significativa a população nas áreas de esporte e lazer, podendo beneficiar de melhor maneira o exercício da cidadania (ATHAYDE, MASCARENHAS, FIGUEIREDO e REIS, 2016).

Dessa forma, o presente trabalho visa buscar uma discussão sobre o trato dado às verbas renunciadas, compreendendo que elas devem ser feitas de forma controlada e bem utilizada, caso contrário representa um gasto público em vão. A pesquisa visa observar o tratamento que é dado às verbas renunciadas nas destinações ao segmento de esporte e lazer, especificamente na Lei de Incentivo ao Esporte, concedidas pelo governo federal por meio de renúncias fiscais a pessoas físicas e jurídicas, a fim de verificar se há um controle desejável sobre esses recursos, como ele é utilizado e quem são os responsáveis por executar as ações, além de observar se seu uso está alinhado com a finalidade da Lei de Incentivo.

2. Metodologia

O presente trabalho se caracteriza por ser uma pesquisa qualitativa e exploratória, do tipo estudo de caso múltiplo e teve como público os proponentes dos projetos esportivos selecionados por captarem a verba da Lei de Incentivo ao Esporte durante o ano de 2019. Gil (2007) define estudo de caso como um estudo aprofundado sobre um indivíduo, organização ou um projeto específico, podendo a partir daí formular teorias e hipóteses, permitindo explicações de diversas variáveis.

2.1 Seleção de Sujeitos

Foram selecionados alguns institutos proponentes que receberam o aporte de verbas oriundas das renúncias fiscais do Governo Federal. Os projetos escolhidos foram da modalidade desporto de participação localizados no estado do Rio de Janeiro no ano corrente de 2019. A lista com os aportes pode ser encontrada a partir do site do Diário Oficial da União, onde estão disponibilizadas todas as informações e valores disponibilizados para a captação dos projetos esportivos. Nela estão disponibilizados os valores, os patrocinadores, data e outras informações específicas.

Fazendo a pesquisa avançada no site indicado é possível encontrar as informações e filtrar por categorias. A partir daí, foram escolhidos os institutos para o Desenvolvimento do Esporte e da Cultura - IDEC, sediado em Irajá, também na capital fluminense (que será identificado aqui como entrevistado 1) e o Instituto Luta Pela Paz, sediado na Maré no Rio de Janeiro (que será identificado no trabalho como entrevistado 2). Ambas instituições desenvolveram e executaram projetos contemplados dentro do estado do Rio de Janeiro na categoria “desporto de participação” durante o período de 2019. Foi feito o contato para que se chegasse assim aos gestores que foram responsáveis pelos planejamentos e execuções, ou seja, pessoas em posições gerenciais que tenham participado do processo de criação e execução dos projetos esportivos para que digam sobre os pontos a serem investigados neste trabalho. Os entrevistados terão nomes preservados para evitar possíveis constrangimentos.

2.2 Coleta de Dados

Foi realizada com eles entrevistas individuais em que se pode avaliar e questionar algumas questões como a capacitação e formação dos gestores para a realização dos empreendimentos esportivos; os métodos de planejamento, monitoramento e avaliação; prestação de contas; percepção sobre a participação popular na criação desses projetos dentre outros pontos sensíveis dentro dos institutos em que trabalham. As entrevistas ocorreram entre os dias 30 de novembro e 20 de dezembro de 2021 de acordo com as disponibilidades dos participantes, via plataforma de vídeo Google Meet.

Para a coleta de dados da pesquisa, houve a realização de entrevistas, com um roteiro semi estruturado. Para Haguette (1997) a entrevista é uma troca de informações entre pessoas em que o entrevistador foca a captação do conteúdo da mesma nas partes que forem relevantes para a pesquisa. Entrevistas semi estruturadas, por sua vez, são segundo Minayo (2009) combinações de perguntas fechadas e abertas onde o entrevistado tem a liberdade de discorrer sobre a pergunta sem se prender no seu sentido mais estrito. Foi escolhido essa maneira de entrevista para que o entrevistado fique mais confortável e dissertar mais sobre o tema de forma que possibilite falar sobre pontos que possam não estar no questionário, transcorrendo com respostas mais espontâneas a partir do foco principal dado pelo entrevistador por meio das perguntas previamente estabelecidas (TRIVINOS,1987).

Num primeiro momento, a entrevista se iniciou com as devidas apresentações do tema da pesquisa além de garantirmos os devidos sigilos sobre os entrevistados para que se sintam à vontade, podendo ficar a critério deles continuar respondendo as perguntas ou não. Depois foi feito um estímulo para que eles pudessem discorrer sobre determinados assuntos pré estabelecidos no roteiro da pesquisa a partir das perguntas. A pesquisa bibliográfica foi feita para dar apoio ao levantamento teórico do exposto neste trabalho. Para Gil (2002) a pesquisa bibliográfica se faz pesquisando materiais já elaborados, principalmente artigos científicos e livros.

Quadro 1 - Roteiro

1	Como é feito o planejamento do projeto esportivo? É utilizado alguma metodologia voltada para planejamento estratégico ou algo do tipo?.
2	Quantas pessoas são ouvidas para a elaboração? Há uma participação popular sobre a escolha da temática do projeto?
3	Há algum tipo de monitoramento no decorrer do projeto para avaliar se ele está correndo de acordo com o planejamento? Ou avaliações só são feitas no final?
4	Como vocês avaliam se o projeto obteve sucesso? Como é feita a sua avaliação?
5	Qual a formação acadêmica dos responsáveis? Há algum plano de formação continuada para os funcionários?
6	Há algum tipo de “continuidade” entre os projetos que a instituição proponente realizou?
7	Há algum tipo de diretriz determinada pelo Ente Federativo (Federal ou Estadual) para a direção a ser seguida pelo projeto?
8	Como é a relação com os patrocinadores?
9	Há alguma outra crítica ao modelo de hoje da Lei de Incentivo ao esporte?

Fonte: Elaborado pelo autor.

2.3 Análise de Dados

A análise do conteúdo obtido foi feita a partir das informações coletadas nas entrevistas. A análise de conteúdo consiste em uma técnica de análise das comunicações, que analisa as respostas das entrevistas ou o observado pelo pesquisador, que não necessariamente tenha sido expressado explicitamente pelo entrevistado. Busca-se classificá-los em temas ou categorias que auxiliam na compreensão do que está por trás dos discursos (SILVA E FOSSÁ, 2015). Os materiais foram obtidos nas entrevistas e foram analisadas as variantes das respostas a fim de comparar o modelo em cada uma das instituições esportivas para que fosse feita uma discussão sobre o tema com base em material bibliográfico e nas respostas obtidas. O conteúdo elaborado será complementado por meio de pesquisas bibliográficas através de artigos e livros sobre o tema. (GIL, 2002)

2.4 Limitações

Houveram algumas limitações que foram os obstáculos dessa pesquisa, sendo a falta de informações dos proponentes do projeto o primeiro deles. O controle e avaliação das políticas públicas esportivas no país ainda é fraco e carece de maiores indicadores de eficiência (VIEIRA,2012). Por isso, um problema foi os realizadores das iniciativas não possuírem dados que colaborem com as investigações com informações mais profundas e detalhadas ou que pelo menos comprovem a veracidade de informações dadas. A limitação também pode ser observada sobre o tempo disponível dos entrevistados, onde em alguns pontos foi necessário acelerar um pouco a entrevista para poder terminá-la sem exceder o tempo disponível deles, podendo alguma informação ter sido esquecida de ser mencionada nessa parte. Por último, uma limitação observada pelo pesquisador foi o fato dos institutos selecionados como foi relatado pelos entrevistado serem bastante estruturados com relação a maioria dos institutos que realizam os projetos, ou seja os resultados dessa pesquisa não podem ser generalizados pois representam uma parte que não representa a maioria das entidades da região selecionada para a pesquisa.

3. REVISÃO DE LITERATURA

3.1 Renúncia de Receitas Públicas e os Retornos Sociais

Receitas públicas são entendidas como o que entra nos cofres públicos a fim de efetuar as despesas públicas que tem por finalidade suprir as necessidades públicas. Elas são recolhidas geralmente por meio de tributos impostos à sociedade, tanto ao cidadão como a empresas e organizações. A renúncia dessas receitas pode ser um aspecto positivo ou negativo dependendo de como se dá sua utilização. A Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) conceitua e limita a instituição dessas renúncias. A aplicação incorreta deste instrumento pode muito bem alterar o equilíbrio financeiro- orçamentário de um ente federativo (AMORIM E LIMA, 2014), sendo assim é fundamental um controle nesse assunto para que haja uma gestão fiscal plena e justa. Essas renúncias são definidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu artigo 14,§ 1º, que expressa as condições para que os Entes Políticos concedam benefícios tributários ou financeiros, prevendo casos de exclusão, extinção ou modificação dos benefícios. (A&C)

As renúncias fiscais ocorrem como formas de incentivos quando o Estado abre mão de uma porcentagem de sua arrecadação incitando o exercício de determinadas atividades concedendo benefícios de natureza tributária, financeira e crediária. As renúncias fiscais se apresentam hoje no Brasil como um dos principais instrumentos de fomento em diversas áreas da sociedade: comércio, agricultura, indústria, saúde, cultura, esporte dentre outras áreas (ALMEIDA, 2000). Em outras palavras, Amorim e Lima (2014) vão discorrer ainda sobre como as renúncias fiscais são aplicadas em casos onde o governo não tem a capacidade de fornecer os serviços de sua competência, possuindo assim um caráter incentivador. Em razão disso, a renúncia de receita é considerada por alguns autores como Nóbrega (2002) como “gasto tributário” pelo fato de desistir de cobrar um tributo antes mesmo de ele entrar nos cofres públicos com o objetivo do fomento.

A renúncia fiscal possui algumas modalidades distintas, são elas: (1) os incentivos fiscais que são quando o estado abre mão de parte da arrecadação. Entra nessa modalidade a renúncia de receitas do Imposto de Renda, podendo citar nesses casos a Lei de Incentivo ao Esporte e a Lei Audiovisual. Por seguinte, as (2) isenções que consistem em tributos que determinados entes não são obrigados a pagar, como o caso das instituições filantrópicas por exemplo. Por último, a (3) imunidade quando ocorre a “não tributação” e não a “dispensa tributária” como nas anteriores, nesse caso podemos citar o exemplo das igrejas (Ministério da Fazenda, 2019). Em 2020, foram renunciados cerca de R\$311 bilhões de arrecadações tributárias, o equivalente a 4,35% do PIB (SEFAZ).

A evolução nos valores renunciados podem ser visualizados na tabela a seguir:

Tabela 1 - Repasses anuais a Lei de Incentivo ao Esporte

Ano	Valor	% aproximado do PIB
2016	R\$ 271,00 bilhões	6 % do PIB
2017	R\$ 284,84 bilhões	4,19% do PIB
2018	R\$ 314,2 bilhões	4,6% do PIB
2019	R\$ 348,4 bilhões	4,8% do PIB
2020	R\$ 311,00 bilhões	4,35% do PIB
2021 (previsão)	R\$ 307,9 bilhões.	
TOTAL	1.836 , 5 trilhões	

Fonte: Agência Câmara de Notícias / TCU / SEFAZ

Foram gastos cerca de quase 2 trilhões de reais em renúncias fiscais entre os anos de 2016 e 2021. Nota-se que apesar dos sucessivos aumentos nos valores renunciados dos cofres públicos nos últimos anos (tabela 1) a iniciativa se mostrou ineficaz na tentativa de se contornar o problema da recessão econômica, uma vez

que o cenário visto ainda é de crise nas contas públicas com estagnação na geração de empregos e paralisação dos investimentos, como por exemplo evidenciado quando em 2017 o Brasil atingiu seu menor nível de investimento público registrado nos últimos 50 anos com 1,17% do Produto Interno Bruto (IPEA,2018) ou quando analisamos os dados referentes a geração de empregos nos últimos anos no país (gráfico 1) , sendo grandes argumentos para um debate cada vez mais profundos sobre os prós e contras dessas renúncias.

Gráfico 1 - representação da geração de empregos no país (2016-2021)



Fonte: CAGED / Ministério do Trabalho

3.1.1 Benefícios e Prejuízos da Renúncia de Receita

É chamado de “retorno social” o produto dessa isenção, ou seja, é esperado um benefício social esperado em contrapartida a renúncia das receitas, seja em geração de empregos, renda, desenvolvimento local ou algum outro progresso que possa expressar desenvolvimento social. Uma das principais críticas a esse modelo é sobre justamente muitas vezes tais retornos não serem vistos ou serem abaixo das expectativas, o que vai contra a lógica das renúncias, uma vez que a ineficiência se traduz apenas como uma perda de receita desnecessária que irá impactar

diretamente na busca por uma melhor qualidade de vida dos contribuintes. (REZENDE,2019)

Para evitar desordenamentos como os supracitados, no artigo 14,§ 1º da Lei 101/2000 estão dispostos os limites e as obrigatoriedades para que haja as tais renúncias, podendo citar dentre elas a demonstração na estimativa de receita para fins de comprovação que isso não irá afetar os resultados fiscais previstos para o período e as medidas de acompanhamento que compensam os valores abdicados, como por exemplo medidas para o aumento das receitas.

Entretanto essa medida deixa espaço ainda para outras disfunções do modelo como por exemplo a observada na distribuição dessas isenções são feitas algumas observações, sendo uma delas a concentração em algumas regiões e setores que são mais beneficiados: pequenas empresas (por meio do Simples Nacional - regime de tributação simplificado para pequenas e médias empresas), a Zona Franca de Manaus, entidades sem fins lucrativos, a indústria de equipamentos médicos e a agroindústria são os que mais deixam de contribuir (LIMA,2017). Geralmente os tributos que mais sofrem renúncias são o ICMS (tributo estadual) e o Imposto de Renda (a nível federal). Somado a isso, há ainda de se observar elevados níveis de desigualdade regional na hora de se analisar a localização da abdicção de receitas. É notada claramente uma predominância desses investimentos nas regiões centro-sul do país, havendo ainda as concentrações regionais dentro dos próprios estados (DULCI, 2002). Essa desigualdade regional pode ser notada de diversas formas, inclusive ao analisarmos por exemplo o Relatório de Gestão da Lei de Incentivo ao Esporte de 2020, consta que mais de 70% (136 de 184) dos projetos incentivados e executados nesse ano estão concentrados na região sudeste (Ministério da Cidadania, 2020).

Alguns autores destacam sobre esse assunto a disputa por atração de investimentos entre os entes federativos (municípios e estados), que ficou mais popularmente conhecido como “guerra fiscal”, onde um ente federativo oferece melhores condições que um outro ente concorrente para receber o investimento, geralmente em forma de fábricas e empresas. Isso gera conseqüentemente uma falta de cooperativismo entre os entes da federação, sendo esse um dos malefícios das

renúncias como apontado por Figueredo (2002). Outro ponto maléfico apontado por Bruno (2004) é a renúncia fiscal imprudente em períodos de campanha eleitoral, sendo muito comum em qualquer processo eleitoral as promessas de exímio de tributos e renúncias fiscais sem que haja um esclarecimento da viabilidade ou não.

3.2 A História da Política Pública Esportiva no Brasil

Depois da constituição de 1988, o esporte alcança um outro patamar ao ser considerado como um direito social. Desde a promulgação da Constituição de 88, o esporte passa a ser colocado no mesmo patamar de outras necessidades públicas como saúde, transportes e empregos. Nesse pensamento, é importante haver uma política social que pense o esporte não apenas como prática esportiva, mas como ferramenta de inclusão social e qualidade de vida. Entretanto, a área de Esporte e Lazer já vinha sendo descrita de maneiras pontuais em outros períodos da história do nosso país.

Durante o Brasil-Império, Tubino (2002) destaca sobre como as políticas esportivas desse período foram centralizadas em decretos específicos voltados para as escolas militares, estabelecendo obrigatoriedade de atividades físicas. Esses decretos foram importantes inclusive para instituir as práticas desportivas em colégios civis oficiais, como o Pedro II. Esse modelo seguiu dessa forma até a década de 1940, quando o Estado Novo getulista, por meio do Decreto nº. 3.199/1941 que estabelecia as bases de organização dos desportos em todo o país, com o papel de fiscalizar e organizar a prática esportiva (Manhães,2002). O modelo seguiu baseado neste decreto até 1969, quando o decreto-Lei nº. 594/1969 implantou um modelo de financiamento mais concreto que permitiu maiores regularidades aos programas esportivos. Segundo esse decreto, cerca de 30% da renda obtida pela Loteria Esportiva fosse destinada aos programas de educação física (BUENO, 2010), seguindo assim até a Constituição Federal vigente.

Com a nova Carta Magna, o esporte como direito social ganha mais destaque, e nisso as entidades esportivas conquistam mais autonomia, muito por conta de pressões dos interessados do mercado que tinham interesses opostos a centralização do Conselho Nacional de Desportos (CND) que tinha poderes de

intervenção devido às últimas legislações (Matias, Athayde, Húngaro & Mascarenhas, 2015). O dinheiro estatal continua a financiar os esportes, mas as gestões e os critérios passam a ser feitos pelas Federações, Confederações e pelo Comitê Olímpico Brasileiro (COB). O período subsequente foi marcado pelas criações da Lei Zico (LEI 8.672 DE 06 DE JULHO DE 1993), responsável por reduzir a interferência do Estado no esporte, passando para entes privados parte desses poderes em iniciativas como o gerenciamento do esporte através de empresas e sociedades que tenham finalidades lucrativas, além de descentralizações federativas através da criação de federações regionais dos esportes. Nesse período ainda vamos observar a criação da Lei 9.615 DE 24 DE MARÇO DE 1998 (LEI PELÉ) que foi responsável por instituir o Sistema Nacional de Desporto, abrindo também garantias aos atletas profissionais e obrigações as instituições esportivas para regularizar o desporto (SILVA,2008).

A pasta do Ministério do Esporte (ME) foi criada pelo governo federal apenas em 2003 durante a gestão do ex-presidente Lula com a missão de formular políticas públicas esportivas e de lazer. Entretanto, o que se viu nos primeiros anos foi um maior estreitamento das relações entre Governo, entidades e iniciativa privada, com destaques para a criação do programa Bolsa Atleta (Lei nº. 10.891/2004), do Estatuto de Defesa do Torcedor (Lei nº. 10.671/2003), criação da Timemania (Lei nº. 11.345/2006) e a Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) (Lei nº. 11.438/2006) com um visível aumento durante os sucessivos mega eventos esportivos que ocorreram no Brasil principalmente dos Jogos Pan Americanos de 2007 até as Olimpíadas de 2016. Nesse período são notados aumentos de repasses diretos do governo federal e de patrocínios de empresas estatais aos esportes principalmente de alto rendimento na tentativa de alavancar a competitividade da delegação brasileira nas principais competições internacionais. (MATIAS et al. 2015).

3.2.1 A Lei de Incentivo ao Esporte

A Lei de Incentivo foi criada em 2006 por meio da Lei nº. 11.438/2006 e permite que recursos advindos de renúncias fiscais sejam direcionados diretamente ao financiamento do desporto brasileiro. Seu objetivo é ampliar o acesso da população ao esporte e ao lazer por meio de doações e patrocínios de pessoas físicas e

jurídicas. (Ministério da Cidadania, 2021). Essa é uma maneira de simplificar o direcionamento dos recursos públicos. Nessa lei está expressa uma autorização de desconto com limite de 6% no imposto de renda para pessoas físicas e 1% para pessoas jurídicas. Um dos intuitos é justamente dar continuidade à descentralização das formulações das políticas públicas esportivas observadas durante a década de 90 no país, dando maiores autonomias e responsabilidades a entes da sociedade civil (BERNARDO, SILVA, MORAIS e COUTINHO, 2011)

Tabela 2 - Valores destinados a Lei de Incentivo ao Esporte nos últimos anos

Ano	Valor
2016	R\$ 265. 727. 443,33
2017	R\$ 241. 583. 846, 05
2018	R\$ 254.204.239, 00
2019	R\$ R\$ 309.308.208,80
2020	R\$ 280.121.000,00

Fonte: Ministério da Cidadania (2021)

Os projetos esportivos são divididos em 3 categorias: (1) Desportos Educacional: praticado nos sistemas de ensino, evitando seletividades e competitividade excessiva entre seus praticantes, de forma que integre os indivíduos a formação de sua cidadania e cooperando também com o aprendizado dentro de sala de aula; (2) Desportos de Participação: que consiste na práticas de atividades esportivas sem implementação de regras ou normas, sendo seu objetivo principal influenciar positivamente na sociabilidade e promover a saúde das pessoas, promovendo saúde e outros pilares de uma boa convivência; (3) Desportos de Alto Rendimento: que são competições de alto nível formadas por regras, com objetivo de integrar pessoas, comunidades e nações. Essas categorias estão assim definidas conforme disposto no Art. 3º da Lei 9.615/1998 (Lei Pelé) que também explicita em si as descrições de cada tipo de manifestação desportiva.

Os projetos proponentes passam por uma análise técnica do governo, mas sua aprovação nessa etapa não garante os recursos, porque quem decide investir ou não são as empresas patrocinadoras. Os proponentes inserem seus projetos para apreciação de uma Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte (CTLIE), mas antes passam por todo um processo de apresentação de documentos exigidos previamente, com relatórios sobre a destinação dos recursos, seus objetivos, metas, justificativas, definição de público, cronograma de atividades além de orçamentos para futuras prestações de contas. Sendo aprovado nessas etapas, o proponente está apto a buscar patrocinadores que irão ser responsáveis pelas renúncias a fim do custeamento do projeto.

3.2.2 A relação com os patrocinadores e críticas ao modelo

Para Bernardo *et al* (2010) essa lei propõe a “desresponsabilizar” o Estado na formulação das políticas públicas e programas sociais na área de esporte e lazer, com isso é importante observar alguns aspectos que apontam a maior importância do setor privado. Ao se observar as empresas que mais doaram para a iniciativa estão empresas dos setores financeiro, petrolífero e minerador e companhias de seguros, com destaque para Vale, Cielo, Banco do Brasil, Itaú e Petrobras (SENIFE). Nesta parte, cabe observar que a influência e interesse dessas empresas e do mercado em geral, são o que de fato impulsiona um dos principais instrumentos de fomento esportivo do Estado Brasileiro, porque como levantado por Matias (2015) o Esporte de Rendimento (ER) são os preferidos dos patrocinadores e toda essa preferência por investir em Esportes de Rendimento (ER) segundo o autor, vem de uma lógica mercadológica, isso porque beneficia geralmente pequenas parcelas da população voltadas para a grande indústria esportiva, portanto mais retorno de mídia e mercado para as empresas, podendo deduzir que os grandes investimentos feitos são pensados pelos interesses privados e não propriamente pelo interesse público o qual deveria ser o norteador da Lei de Incentivo.

Uma outra crítica feita por Victório e Mazzei (2020) é o fato da lei de incentivo não obedecer a nenhum critério ou controle com relação ao público alvo, que pode gerar distorções ao contemplar ou não algumas faixas etárias. Além disso, falta contemplar as modalidades paralímpicas com exclusividade, isso porque são

observados alguns projetos com fins destinados a esse público mas dentro dos tipos de desportos já existentes.

3.3 Planejamento, Monitoramento e Avaliação na Gestão Pública

A criação de um planejamento é o primeiro passo para um projeto bem elaborado. O planejamento para uma organização significa a análise do ambiente externo e interno, além de identificação de pontos de força e fraqueza, para no final elaborar um plano consistente para se alcançar resultados condizentes com a missão e objetivos da organização (WRIGHT, 2000). Os planejamentos podem ser formais, quando há utilização de métodos e técnicas específicas e documentadas, ou informais, quando não se utiliza de metodologias específicas para o planejamento das ações (LAS CASAS, 2001). Dito isso, Bryson e Alston (1996) relacionam alguns benefícios provenientes do planejamento estratégico quando bem elaborado, podendo citar por exemplo o aumento da eficiência, melhoria no processo decisório, no entendimento e aprendizado das lições do processo, além de desenvolvimento nas relações públicas e comunicações.

Além do planejamento, é necessário haver um controle bem elaborado para que haja eficiência nas ações executadas. Por via de regra, o intuito das renúncias fiscais é o retorno social, mas para se avaliar seu grau de eficiência é necessário um controle adequado diante dessa verba, o que nos leva de encontro ainda ao princípio constitucional de eficiência da Administração Pública. Primeiro, precisamos definir o que é o controle na gestão pública, e Posavac e Carey (1992) definem como “uma coleção que compreende a concepção do programa, métodos de estratégia e implementação e seus resultados e impactos.” Para esses autores, deve também ser feitas avaliações de processos (aquela feita concomitantemente ao projeto), de resultados (feita posteriormente para avaliar se a situação problema foi resolvida) e até mesmo a avaliação de necessidades, que irá estabelecer parâmetros do público-alvo para balizar o planejamento inicial, identificando por exemplo tipos de carência e serviços que sejam mais atrativos.

Para a melhor compreensão e gestão da administração pública, é necessário haver um controle interno sobre as políticas públicas. Isso se faz necessário para avaliar a

eficiência do dinheiro público gasto visando uma melhoria que impacta diretamente e cada vez mais forte os contribuintes. Entretanto, alguns programas sociais ainda possuem dificuldades para elaborar seus próprios conceitos de eficiência, ou seja, uma avaliação para ver se seus objetivos foram alcançados. Segundo Cotta (1998), a avaliação das políticas públicas são essenciais na racionalização dos projetos e programas sociais, entretanto a sua “avaliabilidade” depende de alguns fatores como a definição de metas. Metas vagas e pouco definidas dificultam pesquisas avaliativas, o que gera um gasto ineficiente de dinheiro público.

3.3.1 Avaliação da Gestão Pública na área esportiva

A gestão pública esportiva carece de maiores planejamentos por parte de seus gestores responsáveis. Conforme descrito por Barra (2019), o quadro visto atualmente na administração pública brasileira é de um planejamento pouco elaborado, que não utilizam metodologias claras e não possuem metas ou resultados bem definidos. A autora acrescenta ainda sobre a pouca participação popular em suas formulações e a pouca capacitação dos gestores competentes. Este trabalho visa uma pesquisa qualitativa aprofundada sobre a qualidade do tratamento dado a verba destinada, por meio da Lei de Incentivo ao Esporte, verificando quais os métodos de planejamento, monitoramento, avaliação e gerenciamento é visto sendo utilizado, na tentativa de investir de maneira adequada e que obtenha retornos sociais de fato, seguindo o princípio da Eficiência conforme disposto no artigo 37 da Constituição Federal.

4. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A partir das perguntas feitas no roteiro, segue as perguntas organizadas por blocos junto às respostas dos entrevistados. Nessa parte também é feita a discussão acerca das respostas dadas com os devidos embasamentos teóricos referenciados.

4.1 O Planejamento Estratégico utilizado nas instituições pesquisadas

As primeiras perguntas foram para ouvir sobre de que forma são realizados os planejamentos dos projetos. O que se observou foi que não há uma metodologia em comum ou que sejam padrões dentro das instituições proponentes pois foram observadas diferentes maneiras de se trabalhar com os planejamentos. Esse fato é importante para corroborar com Silva, Mucci, Baeta e Araújo (2013) que afirmam que orçamento público obteve para si maior ênfase após a Carta Magna de 1988, quando estabelece novos instrumentos do planejamento público com a introdução do Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Para Andrade (2005), a junção desses instrumentos conduz os gastos públicos de maneira racional e assegura transparência e controle ao planejamento feito e a execução das ações. Entretanto, os beneficiados com as renúncias fiscais não precisam seguir um modelo que ordene seu planejamento e consequentemente gere melhores avaliações de forma mais transparente, coesa e alinhada com um planejamento do Governo Federal, que de fato destina indiretamente suas verbas para realizar o apoio esportivo. Esse fato foi confirmado pelos entrevistados como descrito a seguir:

O entrevistado 1 respondeu:

“O planejamento é feito exclusivamente pela diretoria, que faz e depois passa por uma aprovação ou não dos patrocinadores.”

Por sua vez, o entrevistado 2 relata uma maior importância dos diferentes setores do instituto:

“Na hora do planejamento é feita uma conversa entre as áreas. O setor de serviço social direciona e estabelece as ações, que posteriormente são “orçadas” pelo setor financeiro e por fim passa pela validação dos coordenadores do instituto, que avaliam o planejamento em busca de alguma falha ou sugestão de melhoria. Contamos também com uma empresa de consultoria de São Paulo que nos auxilia no planejamento e na prestação de contas.”

Não foram notadas aqui nenhuma metodologia específica para a parte do planejamento.

Sobre a participação popular envolvida no projeto é preciso destacar que uma visão holística tem como consequência uma melhor formulação de qualquer planejamento ou programa, a voz de todos os agentes envolvidos em um projeto devem ser ouvidas para uma maior eficácia e aprovação. Diferente da visão mais mecanicista que divide uma organização em setores e que cada parte cuida de sua respectiva área sem se inteirar sobre o restante da organização, a visão holística defende a visão global da organização (Smuts, 1926). Isso quer dizer que, para tornar a gestão coesa e descentralizada, a divisão por setores é importante para que cada um se dedique a sua área, mas os líderes devem tomar decisões e visualizar a organização como um único corpo para que ela funcione melhor e facilite o pleno funcionamento de todas as áreas.

Nesse questionamento, o objetivo foi encontrar indícios de participação popular no planejamento, já que os projetos esportivos devem ter como foco a população no geral, devendo contribuir para o suprimento de suas necessidades conforme o foco da Lei de Incentivo. O intuito dessa pergunta foi analisar se a escolha do tipo de modalidade dos projetos ouve de alguma forma a população, seja avaliando as necessidades ou desejos da população a ser impactada para atender fielmente os cidadãos. Nessa pergunta houve também uma diferença nas respostas apresentadas pelos entrevistados, o que por si só já é um forte indício de que não há um direcionamento nesse sentido por parte do governo federal.

Nesse sentido, Menezes (2009) corrobora ao afirmar que a participação popular não é tratada da melhor forma pelos governos e municípios. Isso porque as participações populares, sobretudo na área de esporte e lazer, ainda são realizadas de forma

tímida e esporádica. Dominici e Sousa (2011) afirmam que a participação popular nas decisões públicas contribui para a identificação das reais necessidades na qual essa parcela da população está inserida. Nesse contexto, a gestão democrática é assegurada pelo Estatuto das Cidades de 2001, que preconiza nos municípios a criação de conselhos municipais para orientar e balizar as políticas sociais. Bastos e Mazzei (2012) afirmam ainda que esses conselhos são peças fundamentais para desburocratizar e despolitizar as gestões municipais. Nesse sentido, cabe analisar se na Lei de Incentivo ao Esporte há algum tipo de participação popular para além das entidades que propõem (Prefeituras, Fundações Públicas, Confederações, Clubes e associações dentre outros). Resumindo: A população a ser impactada chega a ser consultada? Como a escolha da temática do projeto é feita e quais critérios são levados em conta?

Para o entrevistado 1:

“Nós fazemos pesquisas para ver a viabilidade do projeto. Consultamos nossos patrocinadores para ver se eles têm interesse e fazemos ainda uma pesquisa para avaliar a opinião e ver se a população do entorno está interessada em determinada temática.”

Segundo o entrevistado 2:

“São ouvidos os participantes do “conselho jovem”. É um conselho formado por cerca de 15 a 20 jovens que já tenham participação em algum dos nossos projetos, onde eles podem opinar e sugerir sobre nossos projetos.”

O entrevistado 1 relata uma participação um pouco maior na hora de consultar a população sobre a aprovação do projeto como se repara. Somado a isso, apesar dos projetos proponentes via Lei de Incentivo ao Esporte serem feitos na esmagadora maioria das partes por entidades da sociedade civil, a aprovação dos projetos passam pela decisão de um Conselho de decisão técnica (Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte - CTLIE), que hoje é composto por 6 membros, sendo 3 indicados pelo ministro da Cidadania (onde está alocada a pasta da secretaria de esportes) e outros 3 indicados pelo Conselho Nacional do Esporte. Um primeiro ponto a ser questionado aqui é sobre como essa comissão aprova ou desaprova projetos: Sem nenhuma ou quase nenhuma discussão, levando em conta

apenas os critérios técnicos de documentações e prestações de contas exigidas, havendo grande distanciamento dos membros da comissão e de suas decisões com o real anseio das comunidades a serem possivelmente impactadas pelos projetos que lhe são propostos.

Somado a isso, observar sobre o monitoramento do andamento dos projetos é importante para verificar se há algum tipo de observação sobre os processos durante a execução do projeto. Isso porque conforme Buvnich (1999) o monitoramento é a coleta de informações de atividades relevantes para a implementação do programa ou projeto. O monitoramento é um processo contínuo que verifica constantemente se os recursos e processos estão sendo direcionados conforme o planejado, ou seja, trata-se de um acompanhamento concomitante com a execução do projeto. Para Januzzi (2013), são características das etapas de monitoramento partes como:

- Monitorar desvios relacionados ao planejamento
- Adotar ações corretivas para harmonizar o executado e o planejado
- Avaliar solicitações de alteração do projeto que envolvam escopo, prazo e custos
- Ajustar o nível de recursos quando for necessário
- Proceder com ajustes necessários para obter aprovação de patrocinadores dos projetos.

O entrevistado 1 relata que esse monitoramento é feito pela diretoria, dizendo o seguinte:

“Nós estabelecemos uma meta durante o planejamento e vamos verificando mensalmente ou semanalmente como estão as coisas e a partir daí buscando fazer correções.”

Por sua vez, o entrevistado 2 afirma que seu instituto possui um setor próprio para realizar o monitoramento durante o projeto, realizando avaliações mensais para se necessário realizar ajustes e adequações ao projeto durante seu andamento:

“Nossos projetos têm duração de cerca de 6 meses, então a cada mês fazemos uma avaliação para ver se está tudo indo conforme o planejado, comparando com o que temos e com as metas que planejamos.”

Nota-se que diferente do entrevistado no primeiro instituto que se refere ao monitoramento de forma um pouco mais difusa, o segundo entrevistado relata bastante sobre a existência de setores específicos para cada parte, inclusive para o planejamento e para a parte do monitoramento.

A definição de metas e objetivos primeiro de tudo, precisa ser feita de maneira realista e bem objetiva, de maneira que possa ser fielmente mensurada. Qualquer objetivo que não seja claro o suficiente pode interferir na avaliação e na clareza dos processos durante a execução de um programa social (COTTA, 1998).

De acordo com as respostas dadas, as metas e objetivos variam mas não diferenciam tanto no final. Um ponto em comum entre eles é a meta por alunos participantes dos projetos.

Entrevistado 1:

“Nós colocamos metas para medir os índices de massa corporal dos alunos no início e ao final do projeto... Outra meta são também as relacionadas a participação do público feminino, estabelecemos cerca de 30% ou 40% de participação das mulheres.”

Entrevistado 2:

“Nossas metas são voltadas para o número de inscritos e a frequência de participação deles nos projetos.”

Ainda segundo eles, essas metas são estabelecidas pela diretoria e pelo setor de serviço social respectivamente, de acordo com o potencial de gente participando e das pesquisas de avaliação de necessidades no entorno da área a ser impactada.

Essa diferença de objetivos e metas visto nas entrevistas é um ponto muito bem descrito por Barra (2019) que vai escrever sobre em alguns lugares a avaliação ser baseada em diferentes critérios porque não há uma espécie de diretriz por parte do governo federal que baliza ou direcione as ações em prol de determinado objetivo, tanto dos institutos esportivos que captam as verbas da lei de incentivo bem como das secretarias municipais ou federais.

Conforme descrito por Cohen e Franco (1993) os termos projeto, programa e plano diferenciam-se pelo escopo e pela duração. O projeto sendo a unidade mínima que resolve uma situação - problema. O conjunto desses projetos denomina-se programa, no qual é responsável por determinar prioridade e organizar os projetos, e por último por sua vez o plano é a parte mais ampla, ou seja inclui toda a parte estratégica dentro de um planejamento. Essa questão dentro do contexto desse trabalho aponta para o questionamento da existência de uma política esportiva contínua e pensada a longo prazo.

Pode ser visto a partir desses conceitos uma necessidade de se observar sobre a longevidade dos projetos selecionados, isso porque pode-se a partir daí analisar se há alguma continuidade ou são projetos esporádicos, pontuais e sem fazer parte de um plano maior de inclusão esportiva. É importante também para verificar se há alguma ideia de programa ou plano, com objetivos a médio e longo prazo dentro dos planejamentos das entidades. Entretanto, é válido ressaltar que o Estado, nesse caso via governo federal - o qual disponibiliza esses recursos - segue na teoria o que fora proposto pelo Plano Plurianual. Entretanto, apesar de alguns programas do governo federal possuírem de fato, não foram encontrados planos concretos estabelecidos para a Lei de Incentivo ao Esporte a médio ou longo prazo. Esse fato vai de encontro com Barra (2019) e Cotta (1998) quando citam de forma parecida sobre a dificuldade de se avaliar uma política pública ou programa social que tenha objetivos definidos de uma maneira vaga ou imprecisa. Portanto, devem conter objetivos identificáveis para que se possa realizar os monitoramentos e avaliações necessárias.

Os entrevistados, por sua vez, relataram que dentro de seus institutos há sim uma visão de continuidade na política pública esportiva, porém feitos de maneiras diferentes. Isso porque segundo o entrevistado 1:

“Todos os nossos projetos tem continuidade, mas não necessariamente no mesmo local [...] Isso porque costumamos fazer parcerias com prefeituras e essas mantêm a continuidade dos projetos, então expandimos nossas atuações para outros municípios vizinhos também, e eles continuam usando os equipamentos que a gente compra com a verba da lei de incentivo, por exemplo.”

A continuidade é diferente no ambiente de trabalho do entrevistado 2:

“Aqui a gente trabalha com a continuidade com os "ano 1" "ano 2" "ano 3" dos projetos e por aí vai, avaliando e melhorando os projetos a cada ano que passa, e a cada ano vamos captando mais verbas por meio da lei de incentivo mesmo.”

São vistas diferentes maneiras de se dar continuidade aos projetos, uma via setor público direto com os municípios como protagonistas e outra que segue a mesma lógica inicial usando novas verbas renunciadas. Um ponto interessante e curioso para destacar nessa parte da entrevista foi os entrevistados relatarem sobre outros institutos:

“A maioria dos institutos não possui a estrutura que possuímos aqui, por isso não conseguem dar continuidade nos seus projetos, nem captar direito as verbas [...] Eu diria que 80% dos institutos não dão continuidade nos seus projetos, ou seja são temporários e mais esporádicos mesmo.”

Esse relato aponta para o que esse trabalho já havia apontado em algumas partes: para a falta de projeto do governo federal relacionado a continuidade da política esportiva dentro do programa da Lei de Incentivo ao Esporte, sem direcionamentos claros, objetivos específicos e estratégia que mantenha as atividades, prejudicando sobretudo as atividades dos institutos com menores estruturas.

4.2 Formação Acadêmica dos responsáveis pelos projetos esportivos

Ainda sobre a responsabilidade do estado em fornecer a garantia ao esporte e lazer, é importante destacar o papel de um envolvido que tem papel fundamental para a execução das políticas que garantam esse direito constitucional: O agente público que elaboram e implementam as políticas públicas. Esses agentes são os responsáveis por lidar com um complexo ambiente em que envolvem diferentes arranjos de orçamento, arranjos políticos e outras variáveis que impactam nas tomadas de decisões (Starepravo & Bernabé, 2020). Entendendo os agentes públicos como fundamentais na gestão pública esportiva, cabe observar melhor sobre a formação e o conhecimento relacionado ao capital cultural e social que o agente possui, o que interfere diretamente na qualidade das ações de esporte e lazer ofertadas pelo serviço público. (Mezzadri, 2006). A partir desse contexto, é importante ressaltar que agente público esportivo é todo aquele que participa de elaboração, planejamento, controle dentre outras atividades que prezam pela eficiência do modelo, podendo ser citados aqui os secretários municipais, diretores de projetos, gestores, estagiários ou profissionais da educação física.

Autores como Werneck (1998) vão considerar que a formação adequada do profissional voltado ao esporte e lazer deveria ser pautada em uma experiência teórica e prática que integre diferentes saberes e experiências em diferentes áreas do conhecimento. De acordo com o autor, o conhecimento sobre diferentes áreas do conhecimento pode ajudar os agentes responsáveis por essas políticas a refletirem mais sobre os caminhos a serem traçados, podendo rever contradições e corrigir disfunções na execução de uma política social. Taffala e Sancho (2005) vão dissertar sobre como o gestor esportivo deve ser alguém com a capacidade e a competência de planejar, programar, dirigir, controlar e administrar. Sendo assim, o tal gestor do esporte precisa dominar alguns conhecimentos básicos para viabilizar suas intenções, ou seja, precisa ter uma formação, possuir capacidades de liderança, trabalho em equipe dentre outros. Ainda nessa linha de pensamento, Cárdenas (2013) estabelece as 10 principais atividades e responsabilidades considerada ideal para uma organização esportiva, dentre os quais podem ser citados: Planejamento organizacional, gestão financeira, relacionamento com o público-alvo e outros stakeholders envolvidos no projeto, captação de recursos,

gestão de marketing, lidar com pessoas e gerir processos, organizações de eventos e outros pontos relacionados.

A primeira questão a ser debatida quando o assunto é formação, costuma ser a “escolaridade”. O fato de possuir um certificado ou diploma é algo reconhecido socialmente como um critério que qualifica o agente como capaz de desenvolver as ações necessárias. (Starepravo & Bernabé, 2020). Entretanto, discutir sobre a formação de agentes públicos é um pouco mais complexa, isso porque autores como Amaral e Bastos (2015) afirmam que não há no Brasil cursos de ensino superior voltados exclusivamente para a formação desses profissionais, ficando esse papel a cargo geralmente dos cursos da área da administração e da educação física. Esse fato pode ser notado em estudos como demonstrados por Werneck (1998) e Barra (2019), onde é visualizada formações diferenciadas dentre os profissionais gestores que atuam nessa área. Nesse ponto, se seguem as respostas dos entrevistados:

entrevistado 1: “Eu sou formado em administração com pós em educação física... [...] A formação aqui é bem heterogênea, temos profissionais formados em várias áreas. [...] Mas geralmente temos uma predominância de pessoas formadas em Educação Física.”

entrevistado 2: “Eu sou formada em Direito, mas a maioria dos nossos colaboradores são da área de Educação Física, com especialização nos devidos esportes, aqui atuamos com os esportes das artes marciais.”

Colaborando ainda mais com a discussão, Barra (2019) vai afirmar sobre a necessidade não só da formação acadêmica, mas bem como da formação continuada dentro da gestão esportiva municipal ou federal. A formação continuada é um conceito que prega a importância de se estar continuamente aprendendo novos conteúdos e modernizando seus conceitos, para além do que é passado em sala de aula durante a formação acadêmica. Nessa linha de pensamento, Nóvoa (1995) sintetiza que “se formar é sempre formar-se”, dando a ideia de uma constante aprendizagem, ou seja, iniciativas de formação que acompanham a vida profissional. Nesse aspecto, são exemplos de formações continuadas os diferentes tipos de

congresso, colóquios, palestras, encontros, jornadas, grupos de pesquisa, aperfeiçoamentos sobre assuntos específicos, dentre outras ações que possam melhor qualificar o profissional (Pinto, Barreira & Silveira, 2010). É importante verificar se os gestores dessa área estão sendo corretamente capacitados em prol de um melhor controle tanto dos recursos públicos investidos como da qualidade das políticas esportivas. Nesse quesito, os entrevistados responderam que seus institutos oferecem para seus funcionários espécies de reciclagens:

entrevistado 1: “Nós fazemos 2 capacitações por ano com nossos funcionários, geralmente uma voltada para a gestão dentro do instituto e outra visando a parte técnica dentro dos projetos em si, essa segunda sendo sempre o tema uma indicação dada pelos professores que atuam na linha de frente do projeto.”

entrevistado 2: “Sim, nós realizamos uma por ano, espécie de reciclagem né [...] Elas são voltadas sempre para temas sociais, relacionados a gênero, raça, etnia, deficiência e coisas do tipo.”

Um dos objetivos desta pesquisa é estabelecer um conhecimento sobre a formação dos gestores responsáveis por planejar e direcionar os recursos da Lei de Incentivo ao Esporte dentro das instituições e entidades que propõem os projetos esportivos. Esse ponto é importante para observarmos a qualificação dos profissionais que executam as ações de interesse coletivo na área de desporto e lazer. Espera-se que com uma formação mais aprimorada obtenha-se mais êxito para conhecer diferentes metodologias consideradas mais modernas e práticas mais inclusivas e corretas para com o manejo com os recursos públicos. Nesse ponto também é importante destacar novamente a falta de alguma espécie de manual ou direcionamento em comum do Governo Federal sobre como melhor qualificar os profissionais envolvidos nos projetos, por isso sendo observado diferentes maneiras de lidar com essa questão dentro dos institutos esportivos.

4.3 Considerações sobre o Modelo da Lei de Incentivo ao Esporte

Nessa parte foi aberta uma breve discussão sobre pontos gerais da Lei de Incentivo, sendo os patrocinadores o primeiro assunto. Com relação aos doadores do projeto,

os entrevistados relataram uma boa relação com as empresas que doam esses recursos, mas sempre destacando para grandes empresas, sendo maiores doadoras como companhias de energia, bancos e mineradoras. Os dois relataram que as empresas doadoras mudam de projeto para projeto, dependendo da temática do projeto. Foram relatadas diferenças entre os que patrocinam:

“Alguns pedem prestações de contas, às vezes trimestrais ou semestrais sobre nossos gastos, outros nem ligam muito sobre a destinação dos recursos.”, segundo um dos entrevistados.

“Tem algumas empresas pequenas que doam também, mas geralmente são empresas maiores, acho que porque essas tem mais impostos né, aí aproveitam.” complementa outro entrevistado.

Respondendo sobre críticas ao modelo vigente da Lei de Incentivo, os entrevistados relataram descontentamento em alguns pontos como os relatados a seguir:

entrevistado 1: “Acho que o fato dos projetos não terem tanto suporte para darem continuidade a seus projetos.”

entrevistado 2: “Acho que me incomoda muito o fato do limite para as atividades-meio do projeto. Tem um limite de 10% ou 20% da verba captada para despesas em atividades relacionadas às partes administrativas, de marketing, contabilidade, contratar uma assessoria dentre outras do tipo [...] Ficamos muito limitados e com pouco poder de divulgação, por exemplo.”

A fala do entrevistado cabe uma reflexão maior aqui: A Lei de Incentivo ao Esporte limita em 15% as despesas das atividades meio e isso pode limitar alguns pontos vitais para o projeto dentro da parte administrativa e da organização do evento ou projeto, uma vez que todo planejamento precisa ser feito dentro desse limite. A legislação de incentivo ao esporte admite ainda a inclusão no custo do projeto desportivo, a contratação de consultoria e assessoria na elaboração de projetos e captação de recursos. O questionamento que pode ser feito aqui é sobre esse percentual ser o suficiente ou não, uma vez que as atividades meio também são fundamentais para a execução do projeto.

O percentual varia de acordo com a manifestação esportiva:

Desporto rendimento – 5%.

Desporto participação – 7%.

Desporto educacional – 10%

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a constituição de 88, o cenário que se viu foi uma maior desresponsabilização do Estado e uma maior autonomia das entidades privadas, financiadas grande parte das vezes com iniciativas como a Lei de Incentivo ao Esporte, que são financiadas indiretamente por verbas públicas. O presente trabalho pretendeu avaliar como são tratadas as verbas oriundas das renúncias fiscais que foram destinadas à lei de incentivo ao esporte durante o ano de 2019 nas instituições esportivas do estado do Rio de Janeiro que tenham atuado nos desportos de participação, analisando suas práticas de gestão. Foram verificados indícios de que o objetivo principal foi alcançado, pois pôde-se identificar as formas e práticas de gestão que são usadas nos institutos entrevistados e verificar sua eficiência conforme a finalidade da lei de incentivo. Os resultados obtidos não podem ser generalizados para todas as ocasiões de situação semelhante.

Dentre os relatos mencionados no trabalho, deve-se destacar alguns pontos tais como a falta de metas ou objetivos do governo federal a longo prazo como resultado da Lei de Incentivo, o que fica explicitado quando as entidades esportivas possuem diferentes objetivos, tendo conseqüentemente diferentes maneiras de se organizar o planejamento. Esse fato fica ainda mais claro quando os entrevistados respondem que não há também alguma espécie de manual ou direcionamento do Governo Federal sobre práticas de gerir os recursos dentro das entidades. É importante tocar nesse ponto para questionar sobre qual direcionamento ser dado à lei para que num determinado prazo possa se atingir determinado objetivo proposto, isso porque a aprovação dos projetos pelo Comitê Técnico (CTLIE) não obedece critérios estratégicos que poderiam por exemplo estar em um Plano Pluri Anual.

De certo, é preciso que o gestor esportivo tenha algumas competências que lhe serão usuais, e de acordo com Marcellino (2007), o profissional independente da área ou função a ser exercida, o profissional precisa de algumas características como: formação adequada, informação, tomada de decisões, atualização, criatividade, comunicação, liderança e formação continuada, além de conceitos sobre otimização de recursos ou participação comunitária. E a partir daqui, um outro

ponto importante a se destacar é a formação acadêmica dos colaboradores, onde na sua grande maioria não são voltadas para a parte administrativa, tendo predominância entre profissionais de Educação Física e outras áreas diversas, que não oferecem tantas competências necessárias a um gestor de recursos públicos, o que pode prejudicar uma melhor gestão desses recursos. Além disso, sobre a parte de formação continuada foram relatados workshops e cursos de reciclagem para atualizar os funcionários envolvidos nos projetos: Um relata sobre essa formação ser feita voltada para a parte técnico - administrativa dos funcionários, buscando novos conhecimentos para os membros e reciclagem de saberes já concebidos; o outro relatou sobre essa atualização ser voltada para assuntos de temas sociais voltados para a consciência dos colaboradores, buscando um aprimoramento da consciência social dos membros envolvidos.

A participação popular sobre a temática do projeto também foi perguntado, e o cenário visto foi que cada instituto realiza a sua maneira. O primeiro entrevistado afirmou que são feitas pesquisas para avaliar a opinião, necessidades e adesão em potencial da comunidade envolvida; o outro relatou sobre a existência de comitês populares com jovens participantes de projetos já existentes. Uma maior participação popular foi notada no primeiro instituto que abrange mais pessoas e consegue potencialmente avaliar de forma mais ampla a potencialidade da adesão popular ao projeto de acordo com a temática que ele pretende seguir.

Sobre a continuidade desses projetos, foi notada diferentes formas de se manter o projeto em andamento, visando assim uma política esportiva contínua apesar de diferentes formas, uma via prefeituras e não se utilizando de novas verbas federais, apontando para uma espécie de auto sustentabilidade dos projetos após o uso dos recursos públicos e fechamento do projeto; E o outro relata uma maior dependência dessas verbas para se manter contínuo. Essa parte é importante para refletirmos sobre uma política esportiva pensada a longo prazo pelo governo federal, levando em conta seus benefícios para a saúde, cidadania e inclusão, portanto faz se necessário aqui repensar sobre o modelo atual da Lei de Incentivo ao esporte, que apesar de despender milhões de Reais por ano, não se traduz em um objetivo direcionado para a sustentabilidade dos projetos a longo prazo para que se busque uma política esportiva contínua e planejada, orientada para resultados bem

planejados e tendo os institutos privados esportivos como parceiros alinhados em prol da busca dessas metas. O controle visto hoje é voltado para a prestação de conta dos gastos envolvidos, sem maiores preocupações com conceitos de eficiência, qualidade, metas, resultados e outros indicadores que possam de fato avaliar o sucesso dessas empreitadas esportivas de acordo com seus objetivos.

A respeito das contribuições práticas para a Administração Pública, o trabalho pode contribuir principalmente para uma crítica e discussão sobre como são tratadas as renúncias de receitas públicas, que quando não tratadas com zelo representam uma perda de receita sem eficiência alguma para a população que precisa ainda arcar com o prejuízo. A Administração Pública esportiva voltada e orientada para resultados é uma saída válida para a problemática. Particularmente, o tema foi enriquecedor para o pesquisador por tocar em dois assuntos que lhe agradam: a renúncia de receitas e a política esportiva. Urge daí uma necessidade da Administração Pública federal rever seus métodos de planejamento na área esportiva.

Uma alternativa possível seria uma diretriz estabelecida para algum norte ou objetivo estabelecido pela Lei de Incentivo pautada em espécies de metas orientadas e repassadas às entidades que captam as verbas de forma que caminhem em um objetivo comum. Como sugestão para futuras pesquisas sobre empresas ou entidades que recebam incentivos fiscais, a fim de corroborar com o principal objetivo dessa pesquisa que é a eficiência das renúncias ; Para além disso, uma maior pesquisa sobre os institutos esportivos que mantém projetos em outras áreas de desporto como os educacionais e de rendimento para observar como são tratadas as verbas públicas federais nesses outros tipos de desporto.

Referências Bibliográficas

A&C : **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003)- . – Belo Horizonte: Fórum, 2003.

ALMEIDA, F. C. R. **Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, v.31, n.84, p.19- 62, abr/jun. 2000.

AMORIM, Samira Macedo Pinheiro de ; LIMA, Romana Missiane Diógenes . **A renúncia de receita e o dever de cobrar tributos: uma análise da lei de responsabilidade fiscal e da sua observância pelos municípios do Estado do Ceará**. Direito Tributário II: XXIII Congresso Nacional do Conpedi.

ATHAYDE, P.; Mascarenhas F.; Figueiredo, P. O. F. N; Reis N. S.; **O esporte como direito a cidadania**. Pensar a Prática, Goiânia, v. 19, n. 2, abr./jun. 2016.

BRYSON, J. M., ALSTON, F.K. **Creating and Implementing your Strategic Plan – A workbook for Public and Nonprofit Organizations**. São Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1996

BUENO, Luciano. **Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento**. São Paulo, 2008. 200f. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

CAGED - **Índice de Evolução de Emprego do CAGED** (disponível em: bit.ly/3ri6oGJ)

CÁRDENAS, A. R. **A atuação dos gestores esportivos e a formação relacionada a gestão oferecida em cursos de graduação em educação física**. Florianópolis, 2013.

COHEN, E. e FRANCO, R. (1993), **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes. EBAP/FGV. (1992), “Projeto: avaliação de programas públicos” (Síntese do documento produzido pelo General Accounting Office - GAO/PMED, 10.1.2, march 1992. “The Evaluation Synthesis”, RJ: Brasil).

DULCI, O.S. **Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas do Brasil**. Revista de Sociologia e Política N° 18: 95-107 jun. 2002

SILVA, L.A.G.P, Mercês N.N.A. **Multiple case study applied in nursing research: a case report.** Rev Bras Enferm [Internet]. 2018;71(3):1194-7. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7167-2017-0066>

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício. **Renúncia de receita, guerra fiscal e tax expenditure: uma abordagem do art. 14 da LRF.** Interesse Público, Porto Alegre, ano 4, vol. esp., 37 – 55. 2002

Gil, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**, 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2007.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na Sociologia.** 5a edição. Petrópolis: Vozes, 1997.

RODRIGUES, D. **Brasil deve deixar de arrecadar R\$ 457 bilhões com renúncias fiscais em 2021.** (Disponível em: bit.ly/3AVm6dX)

FERNANDES, A. **Investimento público atinge o menor nível em 50 anos.** (Disponível em: bit.ly/34a1KBX)

JANNUZZI, P.M. **Monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil e na América Latina: Apontamentos conceituais, considerações metodológicas e reflexões.** Brasília - DF: MDS, 2013. p.3.

LIMA, A. N. **Renúncias Fiscais da União.** Estudo Técnico - Consultoria Legislativo. 2017

LAS CASAS, A. L. **Plano de marketing para micro e pequena empresa.** 2. ed. São Paulo:Atlas, 2001.

MANHÃES, Eduardo Dias. **Política de esportes no Brasil.** 2. ed.. Rio de Janeiro: Graal, 2002.

MINAYO, M. C. de S. **Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta** In. MINAYO, M. C. de S.; DESLANDES, S. F. GOMES, R. (Org). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 28^a. ed. Petrópolis: Vozes, 2009

Matias,W.B. , Athayde P.F. , Húngaro E.M. , Mascarenhas F. **A lei de incentivo fiscal e o (não) direito ao esporte no Brasil.** Movimento, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 95-110, jan./mar. de 2015.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011

MEZZADRI, Fernando Marinho; STAREPRAVO, Fernando Augusto; BASSO, Daniel; GUIMARÃES, Luisiana; REIS, Robson Privado. **Políticas públicas para o esporte e o lazer nas cidades do estado do Paraná**. In: MEZZADRI, Fernando Marinho; CAVICHIOLLI, Fernando Renato; SOUZA, Doralice Lange (Orgs.) **Esporte e Lazer: subsídios para o desenvolvimento e gestão de políticas públicas**. São Paulo: Fontoura; 2006.

MARCELLINO, Nelson Carvalho; SAMPAIO, Tânia Mara Vieira Sampaio; CAPI, André Henrique Chabaribery; SILVA, Débora A.M. **Políticas públicas de lazer – formação e desenvolvimento de pessoal: os casos de Campinas e Piracicaba-SP**. Curitiba, PR: OPUS, 2007.

NÓVOA, Antonio (org.). **Vidas de Professores**. 2 ed. Lisboa: Porto Editora, 1995a.

NÓBREGA, Marcos. **Lei de responsabilidade fiscal e leis orçamentárias**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

POSAVAC, E.J. e CAREY, R.G. **Program evaluation: methods and case studies**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 4ª ed. 1992

PINTO, C. L. L.; BARREIRO, C. B. ; SILVEIRA, D. N. **Formação Continuada de Professores: Ampliando a Compreensão Acerca Deste Conceito**. Revista Thema. 2010.

SENIFE. **Relatório de Gestão da Lei de Incentivo ao Esporte (2020)**. < disponível em: bit.ly/32Tbfoz >

SILVA, D. A. S. **Evolução histórica da legislação esportiva brasileira: do estado novo ao século xxi**. Revista Brasileira de Educação Física, Esporte, Lazer e Dança, v. 3, n. 3, p. 69-78, set. 2008

Silva, W. C.; Mucci, C.B.M.R.; Baeta O. V; Araújo D. S. **O planejamento estratégico na administração pública: um estudo multicaso**. Revista de C. Humanas, Viçosa, v. 13, n. 1, p. 90-101, jan./jun. 2013

Silva A.H. , Fossá. M.I; **Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos**. Qualitas Revista Eletrônica ISSN 1677 4280 Vol.17. No 1 (2015)

SECOM, TCU. **Brasil tem déficit fiscal pelo sexto ano seguido** (disponível em: bit.ly/3Gmt1y0)

SMUTS, J. C. (1996). **Holism and evolution**. New York: The Gestalt Journal Press (Original de 1926).

TUBINO, M.J.G. **500 Anos de Legislação esportiva Brasileira: do Brasil Colônia ao Início do Século XXI**. Rio de Janeiro: Shape, 2002

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TAFFALA, A. G.; SANCHO, J. M. **La importancia del gestor desportivo en el municipio**. Barcelona: Inde Publicaciones, 2005.

VIEIRA, L.H.S; **Desestruturação do Processo de Avaliação em um Programa do Ministério do Esporte**. Encontro de Administração Pública e Governo, 2012.

VITÓRIO, S. L; MAZZEI, L. C. **Lei de incentivo ao esporte: as incongruências entre sua concepção e sua aplicação**. Anais do III simpósio em educação física 2020. Volume 03, Número 03,2020.

WERNECK, C. L. G. **Lazer e formação profissional na sociedade atual: repensando os limites, os horizontes e os desafios para a área**. Licere. 1998; 01: 47-65.

WRIGHT, Peter, KROLL, Mark e PARNELL, John. **Administração Estratégica: conceitos**. São Paulo: Atlas, 2000