

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO FÍSICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO-SENSU EM EDUCAÇÃO FÍSICA

**O FINANCIAMENTO DO ESPORTE NO BRASIL: ASPECTOS  
DA ATUAÇÃO ESTATAL NOS GOVERNOS LULA E DILMA**

FERNANDO HENRIQUE SILVA CARNEIRO

Brasília  
2018

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO FÍSICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO-SENSU EM EDUCAÇÃO FÍSICA

FERNANDO HENRIQUE SILVA CARNEIRO

**O FINANCIAMENTO DO ESPORTE NO BRASIL: ASPECTOS  
DA ATUAÇÃO ESTATAL NOS GOVERNOS LULA E DILMA**

Tese de doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Educação Física pelo Programa de Pós-graduação em Educação Física da Universidade de Brasília.

Orientador: Fernando Mascarenhas

Brasília  
2018

Ficha catalográfica elaborada automaticamente, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Carneiro, Fernando Henrique Silva

CC289f O financiamento do esporte no Brasil: aspectos da atuação estatal nos governos Lula e Dilma / Fernando Henrique Silva Carneiro; orientador Fernando Mascarenhas. -- Brasília, 2018. 385 p.

Tese (Doutorado - Doutorado em Educação Física) -- Universidade de Brasília, 2018.

1. Esporte. 2. Estado. 3. Fundo público. 4. Políticas públicas. I. Mascarenhas, Fernando, orient. II. Título.

**FERNANDO HENRIQUE SILVA CARNEIRO**

**O financiamento do esporte no Brasil: aspectos da atuação estatal nos governos Lula e Dilma**

Tese de doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Educação Física pelo Programa de Pós-graduação em Educação Física da Universidade de Brasília.

**BANCA EXAMINADORA**

**Professor Drº. Fernando Mascarenhas** (presidente)

Universidade de Brasília

**Professor Drº. Pedro Fernando Avalone Athayde** (titular ao programa)

Universidade de Brasília

**Professor Drº. Wilson Luiz Lino de Sousa** (externo à UnB)

Universidade Federal de Goiás

**Professor Drº. Fernando Marinho Mezzadri** (externo à UnB)

Universidade Federal do Paraná

**Professor Drº. Edson Marcelo Húngaro** (titular ao programa - suplente)

Universidade de Brasília

Dedico este trabalho aos meus pais, Iranilda e Júlio,  
por acreditarem que a educação seria transformadora na  
minha existência.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Júlio e Iranilda, a minha irmã Suelene e a minha sobrinha Mariana, pelo amor e pelo apoio para que eu pudesse me dedicar aos estudos. Mesmo não compreendendo claramente aquilo que desenvolvia, me apoiavam e tem demonstrado muito orgulho dos caminhos que tenho trilhado.

Sou profundamente grato ao meu companheiro Tiago por todo apoio, companheirismo e equilíbrio que me proporcionou ao longo da jornada do doutorado. Ele fez com que a caminhada ficasse mais leve doando-me todo seu amor e paciência.

Agradeço as amigas Ana Paula e Danielle que estiveram sempre comigo, me proporcionando aconchego e reflexões.

Agradeço a Claudia pela amizade, parceria, cumplicidade e diversão. Ela foi o grande presente que se fez muito presente ao longo do doutorado, nos aproximamos e passamos a compartilhar nossas questões pessoais, profissionais e acadêmicas.

Agradeço aos amigos da Fraternidade que contribuíram enormemente para que eu pudesse fazer o doutorado em equilíbrio, possibilitando que auxiliasse com os trabalhos ali realizados. Agradeço em especial a Iracilda e ao Elias pela proximidade e por serem exemplos de que precisamos investir na promoção das pessoas, foi em grande parte graças a isso que desde a infância acreditei que era possível trilhar um caminho diferente daquilo que era hegemônico na Vila Mutirão.

Agradeço ao Instituto Federal de Goiás por ter possibilitado as condições materiais para me dedicar integralmente nos três últimos anos as atividades do doutorado. Além disso, agradeço a instituição por me conceder bolsa do Programa Institucional de Bolsas de Qualificação de Servidores.

Agradeço a Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília por ter possibilitado a realização do sonho de fazer o mestrado e o doutorado. Agradecimento este que faço em nome da Quélbia, funcionária da pós-graduação que sempre me dispensou carinho especial.

Agradeço aos colegas do grupo AVANTE. Aquilo que foi desenvolvido nesta tese é fruto de um trabalho coletivo tendo relação direta com o que têm sido realizado pelo grupo.

Sou profundamente agradecido ao meu orientador Fernando Mascarenhas pela confiança, paciência e diretividade ao longo do doutorado. Tê-lo como orientador é motivo de muito orgulho e tranquilidade, graças a sua grande capacidade intelectual e sua forma de lidar com as questões acadêmicas.

Agradeço a CAPES pela bolsa de doutorado sanduíche, a Faculdade de Ciências da Educação da Universidade de Sevilha e ao professor Álvaro Rodríguez Díaz por terem acolhido a proposta de estágio de doutorado sanduíche.

Aos professores Pedro Athayde (UnB) e Evilasio Salvador (UnB) por terem contribuído com o processo de qualificação.

Aos professores Pedro Athayde (UnB), Wilson Lino (UFG), Fernando Mezzadri (UFPR) e Marcelo Húngaro (UnB) pela disposição em contribuir com avaliação da tese.

## RESUMO

O setor esportivo é uma arena de disputas tensionada por diferentes interesses que buscam hegemonia em meio a processos repletos de contradições. Ao longo dos governos Lula e Dilma a agenda esportiva foi se remodelando: se num primeiro momento o foco foram os programas sociais esportivos, ao final, a centralidade passou a ser os grandes eventos. A compreensão da lógica de financiamento e gasto da política esportiva é uma chave interpretativa importante para entender os caminhos e prioridades da política esportiva. Contudo, o âmbito acadêmico-científico da Educação Física/Ciências do Esporte carece de estudos sobre a totalidade do financiamento e gasto com esporte, além de uma metodologia crítica que melhor atenda a esta análise. Desta maneira, trazemos como objetivo geral da pesquisa: compreender a configuração do financiamento e gasto público com esporte nos governos Lula e Dilma, e seu lugar na disputa pelo fundo público. Este se desdobra nos seguintes objetivos específicos: a) discutir as diferentes funções do Estado capitalista e do Estado brasileiro no capital-imperialismo; b) contextualizar os governos Lula e Dilma, no que tange às diferentes perspectivas, bem como o fundo público e a política esportiva; c) analisar a configuração do financiamento e gasto com esporte nos governos Lula e Dilma, desenvolvendo uma metodologia crítica de análise; d) analisar a disputa pelo financiamento e gasto com esporte, caracterizando os diferentes interesses presentes na política esportiva durante os governos Lula e Dilma. Este estudo é uma pesquisa documental com subsídios teóricos, tendo se utilizado dos seguintes indicadores: fontes do financiamento, magnitude do gasto e direção do gasto. O período de análise do financiamento e gasto foi de 2004 a 2015 e a coleta de dados foi realizada em diferentes documentos. A partir dos documentos levantados foi constatado que, durante o período analisado, o esporte teve R\$ 29,69 bilhões em recursos, sendo que a centralidade destes se deu pela fonte orçamentária. Além disso, os recursos para o esporte podem ser caracterizados como regressivos, haja vista serem os trabalhadores e a população de menor renda que mais contribuem com o financiamento esportivo. Nos governos Lula e Dilma as fontes de financiamento do esporte aumentaram, sobretudo no que tange aos gastos tributários, entretanto, isso não significou o aumento dos recursos para o esporte. Eles tiveram grande oscilação de 2004 a 2015, e enquanto no governo Lula a principal fonte de financiamento foi a orçamentária, no governo Dilma foram a extraorçamentária e a de gastos tributários. Em relação ao direcionamento do gasto com o esporte, houve uma distribuição próxima entre as categorias Esporte de Alto Rendimento (EAR), Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (EELIS), infraestrutura e grandes eventos. Enquanto no governo Lula o foco foi EELIS e infraestrutura, no governo Dilma houve um direcionamento da política esportiva para os grandes eventos, o que justificou a ampliação do gasto com o EAR, inclusive com a criação de novas fontes de financiamento as duas últimas categorias. Isso nos levou à perceber que, durante os referidos governos, o financiamento e gasto com esporte teriam cumprido, principalmente, o papel de garantia das condições gerais de produção, atendendo diferentes interesses políticos e econômicos, embora a função integradora do Estado tenha sido importante na política esportiva.

**Palavras-chave:** Esporte; Estado; Fundo público; e Políticas públicas.



## ABSTRACT

The sports field is an arena of disputes tensed by different interests that seek hegemony amidst processes full of contradictions. Throughout the Lula and Dilma governments, the sports agenda has been remodeled: if in the first moment the focus was on social sports programs, in the end, the centrality became the major events. Understanding the financing and spending logic of sports policy is an important interpretive key to understanding the ways and priorities of sports policy. However, the academic-scientific scope of Physical Education / Sports Sciences needs studies on the totality of funding and spending on sports, in addition to a critical methodology that best meets this analysis. In this way, we have as general objective of the research: to understand the configuration of financing and public spending with sports in the Lula and Dilma governments, and their place in the dispute for the public fund. This unfolds in the following specific objectives: a) to discuss the different functions of the capitalist State and the Brazilian State in capital-imperialism; b) contextualize the Lula and Dilma governments, regarding the different perspectives, as well as the public fund and sports policy; c) analyze the configuration of financing and spending on sports in the Lula and Dilma governments, developing a critical analysis methodology; d) analyze the dispute over financing and spending on sports, characterizing the different interests present in sports policy during the Lula and Dilma governments. This study is a documentary research with theoretical subsidies, using the following indicators: sources of financing, magnitude of expenditure and direction of expenditure. The period of analysis of the financing and expenditure was from 2004 to 2015 and the data collection was done in different documents. Based on the documents collected, it was observed that, during the analyzed period, the sport had R \$ 29.69 billion in resources, and the centrality of these was due to the budget source. In addition, resources for sport can be characterized as regressive, given that the workers and the lower income population contribute most to the sport financing. In the Lula and Dilma governments the sources of financing of the sport increased, especially with regard to tax expenditures, however, this did not mean an increase in resources for the sport. They had a great oscillation from 2004 to 2015, and while in the Lula government the main source of financing was the budget, in the Dilma government they were the extraordinary and the one of tax expenses. In relation to the direction of spending on sport, there was a close distribution among the categories of High Performance Sports (HPS), Sports, Education, Leisure and Social Inclusion (SELSI), infrastructure and major events. While in the Lula government the focus was SELSI and infrastructure, in the Dilma government there was a direction of the sports policy for the major events, which justified the increase of the expenses with the HPS, including with the creation of new sources of financing the last two categories. This led us to realize that, during the aforementioned governments, financing and spending on sports would have mainly fulfilled the role of guaranteeing the general conditions of production, attending to different political and economic interests, although the integrating function of the State was important in sports policy

**Keywords:** Sport; State; Public fund; and Public policies.

## RESUMEN

El sector deportivo es una arena de disputas tensada por diferentes intereses que buscan hegemonía en medio de procesos repletos de contradicciones. A lo largo de los gobiernos Lula y Dilma la agenda deportiva se fue remodelando: si en un primer momento el foco fueron los programas sociales deportivos, al final, la centralidad pasó a ser los grandes eventos. La comprensión de la lógica de financiamiento y gasto de la política deportiva es una clave interpretativa importante para entender los caminos y prioridades de la política deportiva. Sin embargo, el ámbito académico-científico de la Educación Física / Ciencias del Deporte carece de estudios sobre la totalidad del financiamiento y gasto con deporte, además de una metodología crítica que mejor atiende a este análisis. De esta manera, traemos como objetivo general de la investigación: comprender la configuración del financiamiento y gasto público con deporte en los gobiernos Lula y Dilma, y su lugar en la disputa por el fondo público. Este se desdobra en los siguientes objetivos específicos: a) discutir las diferentes funciones del Estado capitalista y del Estado brasileño en el capital-imperialismo; b) contextualizar los gobiernos Lula y Dilma, en lo que se refiere a las diferentes perspectivas, así como el fondo público y la política deportiva; c) analizar la configuración del financiamiento y gasto con deporte en los gobiernos Lula y Dilma, desarrollando una metodología crítica de análisis; d) analizar la disputa por el financiamiento y gasto con deporte, caracterizando los diferentes intereses presentes en la política deportiva durante los gobiernos Lula y Dilma. Este estudio es una investigación documental con subsidios teóricos, habiéndose utilizado de los siguientes indicadores: fuentes del financiamiento, magnitud del gasto y dirección del gasto. El período de análisis del financiamiento y gasto fue de 2004 a 2015 y la recolección de datos se realizó en diferentes documentos. A partir de los documentos levantados se constató que, durante el período analizado, el deporte tuvo R \$ 29,69 mil millones en recursos, siendo que la centralidad de éstos se dio por la fuente presupuestaria. Además, los recursos para el deporte pueden ser caracterizados como regresivos, ya que son los trabajadores y la población de menores ingresos que más contribuyen con el financiamiento deportivo. En los gobiernos Lula y Dilma las fuentes de financiamiento del deporte aumentaron, sobre todo en lo que se refiere a los gastos tributarios, sin embargo, eso no significó el aumento de los recursos para el deporte. En el gobierno de Lula, la principal fuente de financiamiento fue la presupuestaria, en el gobierno de Dilma fueron la extracción y la de gastos tributarios. En cuanto a la dirección del gasto con el deporte, hubo una distribución cercana entre las categorías Deporte de Alto Rendimiento (DAR), Deporte, Educación, Ocio e Inclusión Social (DEOIS), infraestructura y grandes eventos. En el gobierno de Lula el foco fue DEOIS e infraestructura, en el gobierno de Dilma hubo un direccionamiento de la política deportiva para los grandes eventos, lo que justificó la ampliación del gasto con el DAR, incluso con la creación de nuevas fuentes de financiamiento las dos últimas categorías. Esto nos llevó a percibir que durante los referidos gobiernos, el financiamiento y gasto en el deporte habrían cumplido, principalmente, el papel de garantía de las condiciones generales de producción, atendiendo a diferentes intereses políticos y económicos, aunque la función integradora del Estado fue importante en política deportiva.

**Palabras clave:** Deporte; Estado; Fondo público; y Políticas públicas.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de urbanização brasileira – Série 1940-2010 .....	75
Gráfico 2 - Matriz de financiamento público federal do esporte por fonte – série 2004-2015 .....	193
Gráfico 3 - Matriz de financiamento público federal do esporte por subfonte – série 2004-2015 .....	194
Gráfico 4 - Gasto público com esporte – série 2004-2015 .....	223
Gráfico 5 - Participação do esporte em relação ao PIB – série 2004-2015 .....	224
Gráfico 6 - Comparação do crescimento anual do PIB e do gasto com esporte – Série 2004-2015 .....	225
Gráfico 7 - Gasto público per capita com esporte – série 2004-2015 .....	226
Gráfico 8 - Evolução do gasto com esporte por fonte – Série 2004-2015 .....	227
Gráfico 9 - Evolução do gasto com a função “Desporto e Lazer” e as demais funções que alocaram recursos nas subfunções do esporte – Série 2004-2015 .....	231
Gráfico 10 - Participação do pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida e do orçamento do esporte em relação ao OFSS .....	238
Gráfico 11 - Participação das emendas parlamentares em relação recursos orçamentários para o esporte – Série 2004-2015 .....	241
Gráfico 12 - Gastos com as subfontes da fonte extraorçamentária do esporte .....	244
Gráfico 13 - Participação dos recursos de concursos prognósticos e loterias para o ME e as entidades esporte em relação a totalidade dos repasses sociais – Série 2004-2015 .....	245
Gráfico 14 - Distribuição dos repasses de concursos prognósticos e loterias entre as entidades esportivas – Série 2004-2015 .....	246
Gráfico 15 - Participação de cada estatal no patrocínio sem incentivo fiscal ao esporte – Série – 2004-2015 .....	250
Gráfico 16 - Participação das estatais em cada ano no patrocínio sem incentivo fiscal ao esporte – Série 2004-2015 .....	251
Gráfico 17 - Participação do patrocínio sem incentivos fiscais ao esporte no total de patrocínio das estatais – Série 2010-2015 .....	252
Gráfico 18 - Contribuição sobre salário e transferência de atletas para FAAP e FENAPAF – 2004-2015 .....	254
Gráfico 19 - Participação do gasto tributário com esporte em relação a todo gasto tributário – Série 2004-2015 .....	255

Gráfico 20 - Gasto tributário com esporte das diferentes subfontes – Série 2004-2015 .....	257
Gráfico 21 - Isenção de IRPF e IRPJ para patrocínios e doações ao esporte – Série 2007-2015 .....	258
Gráfico 22 - Comparação entre a isenção da LIE e o quantitativo de projetos patrocinados – Série 2007-2015 .....	259
Gráfico 23 - Execução dos recursos isentados de IRPF e IRPJ em relação aos valores autorizados – Série 2007-2015 .....	259
Gráfico 24 - Recursos recebidos pelos proponentes da LIE por região brasileira – Série 2007-2015 .....	265
Gráfico 25 - Desoneração para realização dos grandes eventos esportivos – Série – 2012-2015 .....	266
Gráfico 26 - Direcionamento do gasto com esporte – Série 2004-2015 .....	273
Gráfico 27 - Direcionamento de recursos da fonte extraorçamentária – Série 2004-2015 ....	276
Gráfico 28 - Gasto com EAR da fonte extraorçamentária – Série 2004-2015 .....	277
Gráfico 29 - Direcionamento de recursos da fonte gasto tributário – Série 2004-2015 .....	279
Gráfico 30 - Direcionamento do gasto orçamentário com esporte – Série 2004-2015 .....	280
Gráfico 31 - Comparação do gasto orçamentário com EELIS e EAR – Série 2004-2015 ....	286
Gráfico 32 - Comparação de todo gasto com EAR e EELIS – Série 2004-2015 .....	289
Gráfico 33 - Comparativo entre a participação dos gastos com EAR e EELIS e gastos com infraestrutura e grandes eventos no gasto com esporte – Série 2004-2015 .....	292
Gráfico 34 - Gastos com os grandes eventos esportivos realizados no Brasil – Série 2004 a 2015 .....	302
Gráfico 35 - Comparação da matriz de financiamento público federal do esporte por subfonte – série 2004 e 2015 .....	329

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura da Rede Nacional de Treinamento .....	178
Figura 2 - Fluxo orçamentário das principais fontes de recursos e dispêndios do Ministério do Esporte .....	203
Figura 3 - A disputa pelo financiamento e gasto com esporte ao longo dos governos Lula e Dilma .....	325

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Os programas e seus objetivos no âmbito do Ministério do Esporte nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 .....	176
Quadro 2 - As diferentes fontes de financiamento do esporte no Brasil, sua classificação e respectivas legislações .....	192
Quadro 3 - Rateio dos recursos arrecadados com a realização de concursos prognósticos recolhidos à Secretaria do Tesouro Nacional (valores em %) .....	200
Quadro 4 - Distribuição efetiva dos recursos de concursos prognósticos e loterias para entidades esportivas (valores em %) .....	206
Quadro 5 - Documentos utilizados para definir os gastos tributários com esporte em cada ano .....	214
Quadro 6 - Sistematização das desonerações tributárias para o esporte a partir das subfontes e legislação .....	220
Quadro 7 - Comparação entre as ações governamentais voltadas ao esporte consignadas nos PPAs 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015 .....	268

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dispersão das multinacionais brasileiras no mundo – por região .....	86
Tabela 2 - Multinacionais brasileiras mais internacionalizadas .....	87
Tabela 3 - Indicadores macroeconômicos do MLP - Série 1995-2014.....	117
Tabela 4 - Concentração de renda, renda domiciliar per capita e taxa de pobreza e pobreza extrema – Série 2004-2014 .....	119
Tabela 5 - Indicadores de reprimarização das exportações – Série 2003-2014 .....	125
Tabela 6 - Indicador do processo de desindustrialização – Série 2003-2013 .....	127
Tabela 7 - Indicadores de desnacionalização – Série 2002-2014 .....	128
Tabela 8 - Concentração do capital e dominação financeira - Série 1995-2013 .....	131
Tabela 9 - Indicador de concentração de capital – Série 2002-2014 .....	132
Tabela 10 - Indicador de concentração de capitais no sistema financeiro – Série 2002-2014 .....	133
Tabela 11 - Média de Rentabilidade Sobre o Patrimônio Líquido (ROE) – Série 1997-2014 .....	136
Tabela 12 - Carga tributária brasileira em relação ao PIB, por base incidência – Série 2005-2015 .....	146
Tabela 13 - Funções orçamentárias nos PPAs dos governos Lula e Dilma – Série 2004-2015 .....	148
Tabela 14 - Execução orçamentária das diferentes funções – Série 2004-2015 .....	150
Tabela 15 - Despesas com a dívida e participação das despesas financeiras no orçamento federal – Série 2004-2015 .....	153
Tabela 16 - Distribuição das fontes de recursos orçamentários para o esporte – Série 2004-2015 .....	197
Tabela 17 - Distribuição das fontes de gastos tributários para o esporte – Série 2004-2015 .....	221
Tabela 18 - Evolução dos gastos com esporte por subfonte – Série 2004-2015 .....	228
Tabela 19 - Execução orçamentária do esporte .....	234
Tabela 20 - Patrocínio das estatais sem incentivos fiscais e pela LIE – Série 2004 a 2015 ..	253
Tabela 21 - Maiores empresas patrocinadoras do esporte pela LIE – Série 2007-2015 .....	260
Tabela 22 - Proponentes que mais receberam recursos da LIE – Série 2007-2015 .....	262
Tabela 23 - Patrocínios recebidos pelos comitês e confederações esportivas pela LIE – Série 2007-2015 .....	263

Tabela 24 - Direcionamento do gasto com esporte – Série 2004-2015 .....	274
Tabela 25 - Direcionamento do gasto com EAR e EELIS por fonte de financiamento – Série 2004-2015 .....	275
Tabela 26 - Direcionamento do gasto orçamentário com EAR por ação – Série 2004-2015 .....	281
Tabela 27 - Direcionamento do gasto orçamentário com EELIS por ação – Série 2004-2015 .....	284
Tabela 28 - Participação de emendas parlamentares em relação aos gastos da função “Desporto e Lazer” por categoria – Série 2004-2015 .....	287
Tabela 29 - Gasto da fonte orçamentária com infraestrutura por ação e categoria – Série 2004-2015 .....	294
Tabela 30 - Direcionamento do gasto com grandes eventos esportivos por fonte e ação – Série 2004-2015 .....	304
Tabela 31 - Gasto com os Jogos Pan Rio 2007 .....	305
Tabela 32 - Gasto com os Jogos Mundiais Militares 2011 – Série 2009-2011 .....	309
Tabela 33 - Matriz de Responsabilidade da Copa 2014 consolidada .....	311
Tabela 34 - Matriz de Responsabilidade dos Jogos Rio 2016 .....	316
Tabela 35 - Direcionamento do gasto com gestão por fonte e ação/instituição – Série 2004-2015 .....	319



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APO	Autoridade Pública Olímpica
BASA	Banco da Amazônia
BB	Banco do Brasil
Barinsul	Banco do Estado do Rio Grande do Sul
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CMB	Casa da Moeda do Brasil
CEF	Caixa Econômica Federal
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CIE	Centro de Iniciação ao Esporte
CEDES	Centro de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e Lazer
CBCE	Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte
CPI	Comissão de Parlamentar de Inquérito
CBC	Comitê Brasileiro de Clubes
CGCOPA	Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014
CGOLIMPÍADAS	Comitê Gestor dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016
COB	Comitê Olímpico Brasileiro
COI	Comitê Olímpico Internacional
COJO	Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos
CPB	Comitê Paralímpico Brasileiro
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
CODESP	Companhia Docas do Estado de São Paulo
CDP	Companhia Docas do Pará
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
COPEL	Companhia Paranaense de Energia
CBDE	Confederação Brasileira do Desporto Escolar
CBDU	Confederação Brasileira do Desporto Universitário
CBF	Confederação Brasileira de Futebol
CNI	Confederação Nacional das Indústrias
CNE	Conferências Nacionais de Esporte
CONFED	Conselho Federal de Educação Física
CND	Conselho Nacional de Desportos

COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
DRU	Desvinculação de Receita da União
DHESCA	Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público
EM	Emenda Constitucional
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
EMGEPON	Empresa Gerencial de Projetos Navais
EAR	Esporte de Alto Rendimento
EELIS	Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FAAP	Federação das Associações de Atletas Profissionais
FENAPAF	Federação Nacional dos Atletas Profissionais de Futebol
FENACLUBES	Federação Nacional dos Clubes Esportivos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FASFIL	Fundação e Associação Sem Fins Lucrativos
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FER	Fundo de Equalização de Receitas
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDR	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNCA	Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente
FSE	Fundo Social de Emergência
GECOPA	Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014
GEOLIMPÍADAS	Grupo Executivo dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016
II	Imposto de Importação
IRPF	Imposto de Renda de Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IOF	Imposto sobre Operação Financeira

IPI	Imposto Sobre Produtos Industrializados
ITR	Imposto Territorial Rural
IDM	Índice de Desempenho Macroeconômico
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGP-DI	Índice Geral de Preço - Disponibilidade Interna
CIDE	Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a Importação e a Comercialização de Combustíveis
INDESP	Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LIE	Lei de Incentivo ao Esporte
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOTEX	Loteria Instantânea Exclusiva
LL	Lucros Líquidos
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MP	Medida Provisória
MEC	Ministério da Educação
MD	Ministério da Defesa
MIN	Ministério da Cultura
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
ME	Ministério do Esporte
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MLP	Modelo Liberal Periférico
OFSS	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
ONG	Organização Não Governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PPP	Parcerias Público Privadas
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PL	Patrimônio Líquido
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PF	Pessoa Física
PJ	Pessoa Jurídica
PDEL	Plano Decenal de Esporte e Lazer
PPA	Plano Plurianual
PNE	Política Nacional do Esporte
PIB	Produto Interno Bruto
PBA	Programa Bolsa Atleta
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	Programa de Integração Social
PIL	Programa de Investimentos em Logística
PROFUT	Programa de Modernização e Responsabilidade Fiscal do Futebol
PELC	Programa Esporte e Lazer da Cidade
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PST	Programa Segundo Tempo
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PL	Projeto de Lei
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
RFB	Receita Federal do Brasil
RNT	Rede Nacional de Treinamento
REINTEGRA	Regime Especial de Reintegração dos Valores Tributários para as Empresas Exportadoras
RECOPA	Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol
ROE	Rentabilidade Sobre o Patrimônio Líquido
RP	Restos a Pagar
SRF	Secretaria da Receita Federal
SRFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
SRP	Secretaria da Receita Previdenciária
SECOM	Secretaria de Comunicação Social da Presidência de República
SNDEL	Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer
SNEAR	Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento

SNEE	Secretaria Nacional de Esporte Educacional
SNEELIS	Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social
SNFDDT	Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
SISCOMEX	Sistema Integrado de Comércio Exterior
TFPC	Taxa de Fiscalização dos Produtos Controlados pelo Exército Brasileiro
TELEBRAS	Telecomunicações Brasileiras
TCU	Tribunal de Contas da União
UPP	Unidades de Polícia Pacificadora
IVA-F	Valor Adicionado Federal

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	23
CAPÍTULO 1 - ESTADO CAPITALISTA E ESTADO BRASILEIRO.....	32
1.1 O Estado capitalista e suas funções .....	32
1.1.1 O Estado capitalista e sua função de garantir as condições gerais de produção .....	33
1.1.1.1 Fundo público e a função do Estado de garantir as condições gerais de produção .....	36
1.1.1.1.1 Financeirização e drenagem do fundo público pela dívida pública.....	42
1.1.2 O Estado e sua função repressora .....	48
1.1.3 O Estado e sua função integradora .....	51
1.2 Estado brasileiro e capital-imperialismo .....	58
1.2.1 Capital-imperialismo e Estado.....	59
1.2.2 Trajetória econômica brasileira e inserção do Brasil no capital-imperialismo .....	68
1.2.3 Capital-imperialismo e Modelo Liberal Periférico no Brasil .....	79
1.2.3.1 Atuação capital-imperialista brasileira .....	85
1.2.4 Fundo público brasileiro: carga tributária regressiva e dívida pública.....	89
CAPÍTULO 2 - GOVERNO DO PT: DE LULA A DILMA .....	95
2.1 Chegada ao poder do PT.....	95
2.2. Diferentes perspectivas sobre os governos do PT .....	100
2.2.1 Pós-neoliberal .....	100
2.2.2 Lulismo e reformismo fraco .....	101
2.2.3 (Neo)desenvolvimentismo.....	106
2.3 Modelo Liberal Periférico nos governos Lula e Dilma .....	116
2.3.1 Política macroeconômica.....	117
2.3.2 Vulnerabilidade externa estrutural.....	124
2.3.3 Concentração de capital e dominância bancário-financeira .....	131
2.4 Hegemonia, bloco no poder e dominância bancário-financeira .....	134
2.4.1 Hegemonia às avessas e Brasil invertebrado.....	138
2.5 Fundo público nos governos Lula e Dilma.....	143
2.6 A política de esporte nos governos Lula e Dilma.....	155
2.6.1 Antecedentes da política de esporte dos governos Lula e Dilma .....	155
2.6.2 A política de esporte no governo Lula.....	161

2.6.2.1. Participação e controle democrático: as Conferências Nacionais do Esporte e o Conselho Nacional do Esporte .....	164
2.6.3 A política de esporte no governo Dilma.....	169
2.6.4 Principais programas do Ministério do Esporte nos Governos Lula e Dilma.....	175
<b>CAPÍTULO - CONFIGURAÇÃO DO FINANCIAMENTO E GASTO COM ESPORTE NOS GOVERNOS LULA E DILMA .....</b>	<b>186</b>
3.1 Metodologias críticas de análise do financiamento e gasto de políticas sociais e metodologia de análise do financiamento e gasto com esporte.....	186
3.2 Fontes de financiamento do esporte e a matriz de financiamento do esporte .....	190
3.2.1 Fontes de recursos orçamentários do esporte .....	195
3.2.2 Fontes extraorçamentárias .....	204
3.2.3 Fontes gastos tributários .....	210
3.3 Magnitude do gasto com esporte .....	222
3.3.1 Magnitude do gasto orçamentário .....	229
3.3.2 Magnitude do gasto extraorçamentário .....	243
3.3.3 Magnitude do gasto tributário.....	255
3.4 Direcionamento do gasto com esporte.....	268
3.4.1 Gastos finalísticos com esporte: EAR e EELIS.....	274
3.4.2 Infraestrutura esportiva.....	292
3.4.3 Grandes eventos esportivos .....	300
3.4.4 Gestão .....	318
<b>CAPÍTULO 4 - A DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO NO FINANCIAMENTO E GASTO COM ESPORTE NOS GOVERNOS LULA E DILMA.....</b>	<b>324</b>
4.1 A disputa pelo fundo público no financiamento do esporte .....	325
4.2 A disputa pelo fundo público no gasto com esporte.....	331
4.3 Os grandes eventos: os diferentes interesses envolvidos.....	336
4.3.1 O Estado .....	337
4.3.2 As entidades de administração esportiva.....	344
4.3.3 O mercado .....	348
4.3.4 O bloco dos grandes eventos .....	354
4.4 O lugar do financiamento e gasto com esporte nos governos Lula e Dilma na disputa pelo fundo público .....	356
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>359</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>369</b>

## INTRODUÇÃO

O Partido dos Trabalhadores (PT) chegou a presidência do Brasil em 2003, tendo ganho as eleições de 2002, depois de 3 derrotas nas eleições presidenciais anteriores. A vitória do PT e de Luiz Inácio Lula da Silva, o Lula, foi portadora de expectativas de grandes mudanças, uma vez que pela primeira vez na história brasileira um operário ganhava uma eleição presidencial. Contudo, haviam então setores que demonstravam receio em relação a estas expectativas, devido o tom da campanha eleitoral de 2002 com a perspectiva de Lula “Paz e amor” e os discursos conciliadores em relação ao mercado. Além disso, tanto o PT quanto o Lula haviam mudado em vários aspectos desde a sua primeira eleição presidencial em 1989.

No âmbito do esporte também se percebeu grande expectativa em relação ao governo Lula. De fato houve sinais positivos, visto que em 2003 foi a primeira vez na história brasileira em que o esporte conquistou uma pasta ministerial exclusiva. Naquele momento, setores progressistas do esporte – membros do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte e do Setorial de Esporte e Lazer do PT – acreditaram que o Ministério do Esporte (ME) seria um grande promotor das políticas esportivas no Brasil, no sentido de garantir o esporte como um direito social (CASTELLANI FILHO, 2008).

Os primeiros sinais do ME realmente foram nessa direção, haja vista os programas esportivos que surgiram como carros-chefe do governo do presidente Lula para o esporte: o Programa Segundo Tempo (PST) e o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC). Em linhas gerais, enquanto o primeiro se constituiu para o atendimento de crianças e adolescentes no contra turno escolar, o segundo foi desenvolvido como uma política intergeracional que buscava implantar núcleos (espaços de convivência comunitária) para realização de atividades de esporte e lazer.

Outro elemento que apontou a atuação do ME na perspectiva do esporte como direito foi a criação das Conferências Nacionais do Esporte (CNE), tanto que a I CNE foi realizada em 2004 tendo como tema “Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano”, enquanto a II CNE foi realizada em 2006 se pautando pela “(Re)construção de um Sistema Nacional do Esporte”.

Para chegar à presidência em 2003 o PT e Lula realizaram uma conciliação entre os diferentes interesses de classe, e teria sido essa a tônica em torno dos dois governos de Lula.



Assim, teria se desenvolvido o “lulismo”, pautado na luta pela diminuição das desigualdades, contudo, sem afetar a ordem estabelecida. Além disso, buscou-se realizar, sobretudo no segundo governo Lula (2007-2010) e no primeiro mandato de Dilma (2011-2014) uma perspectiva (neo)desenvolvimentista, visando conciliar os diferentes interesses da burguesia nacional e dos trabalhadores, sem afetar os ganhos da fração bancário-financeira.

Esta perspectiva conciliadora, sobretudo de Lula, se fez presente também no âmbito do esporte. Isso pode ser percebido no fato de que, na criação do ME em 2003, a pasta foi direcionada ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB) – partido que fez parte da coligação do PT para as eleições de 2002 – que buscou aparelha-la e hegemoniza-la. Contudo o ME contava também com quadros do PT, o que desencadeou ali uma disputa onde, buscando se fortalecer, o grupo ligado ao PCdoB procurou apoio dos setores mais conservadores e retrógrados do esporte: as entidades de administração esportiva (confederações e federações)<sup>1</sup>.

O setor esportivo é uma arena de disputa que é tensionada por diferentes interesses que buscam hegemonia, processo este que se dá a partir de contradições. Portanto, no ME e nas políticas esportivas desenvolvidas neste período haviam elementos que apontavam avanços, mas também haviam retrocessos. Aos poucos a perspectiva do esporte como direito dentro do ME foi se enfraquecendo, tanto que a III CNE, que deveria ter sido realizada em 2008, foi efetivada apenas em 2010, se pautando por elementos diversos daqueles presentes nas duas primeiras, o que pode ser percebido pelo seu tema: “Plano Decenal de Esporte e Lazer - 10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais”. Destarte, se nas duas primeiras CNE’s o esporte era discutido como um direito, na última o foco foi no esporte de alto rendimento e no esporte de representação nacional.

A agenda esportiva capitaneada pelo ME a partir do final do primeiro mandato de Lula foi tensionada para a realização dos grandes eventos esportivos<sup>2</sup> no Brasil, eventos estes que teriam se tornado o princípio organizador da agenda esportiva (MASCARENHAS et al., 2012; FLAUSINO, 2013). Os primeiros foram os Jogos Pan-americanos e Para-Pan-americanos 2007 (Pan Rio 2007), em seguida o país pleiteou e conquistou a realização da Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014 (Copa 2014) – por consequência realizou a Copa das Confederações FIFA 2013 – e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Verão de 2016 (Jogos

---

<sup>1</sup> Castelan (2011) analisou o campo de Educação Física, Esporte e Lazer e apontou que os setores conservadores são as entidades de administração esportiva, os clubes, o Conselho Nacional do Esporte e o Conselho Federal de Educação Física (CONFED), enquanto o setor progressista é formado pelo Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE).

<sup>2</sup> Almeida (2015) apresenta a adequação acadêmica do uso da denominação “megaeventos esportivos”, contudo, respeitando as fontes os documentos governamentais e o entendimento de que a lógica de nosso objeto seja ditado pelas políticas esportivas, utilizaremos o termo “grandes eventos esportivos”.

Rio 2016), além dos Jogos Mundiais Militares 2011. Os grandes eventos esportivos foram pleiteados pelo governo Lula, contudo a maior parte deles foi concretizada durante o governo Dilma Rousseff, tendo ocorrido a continuidade da política esportiva no sentido de garantir a realização daqueles.

Os meandros da política esportiva durante os governos Lula e Dilma possuem relação direta com seu financiamento e gasto, sendo que estes, por sua vez, estão diretamente ligados ao fundo público do Estado brasileiro. A discussão do fundo público é importante, pois está vinculada à atuação do Estado no desenvolvimento das políticas públicas dos diversos setores, dentre elas o esporte. Portanto, a análise do fundo público permite compreender os desígnios das ações do governo, demonstrando objetivamente o que tem sido priorizado (FAGNANI, 2009), possibilitando com isso perceber o que tem sido colocado em primeiro plano na política esportiva nacional.

Trazer o debate sobre o fundo público em um contexto de profundo retrocesso social e político – cuja maior expressão foi o Golpe de Estado que contou com articulação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e apoio da burguesia brasileira, da grande mídia e de setores da classe média (FAGNANI, 2017) – é levantar a relevância do debate sobre a contradição entre capital e trabalho. Contradição essa que é expressa na disputa pelo fundo público, seja na sua tributação, seja no seu gasto.

A discussão sobre o financiamento e gasto com esporte é essencial no contexto social brasileiro uma vez que, por um lado, temos a realização dos grandes eventos esportivos, e por outro, o questionamento sobre a priorização destes em detrimento de investimentos em direitos sociais. Desta maneira, compreender o financiamento e gasto com esporte é um elemento importante para o entendimento dos interesses que atravessam as políticas esportivas no Brasil, além de apontar o lugar do financiamento e gasto com esporte no fundo público.

Os estudos sobre o financiamento e gasto com esporte no Brasil podem ser caracterizados como incipientes e parciais, devido ao baixo quantitativo de produções e grupos de pesquisa que trabalham com esta temática, e por tratarem de apenas partes do financiamento e gasto com esporte. Uma expressão disso são os estudos sobre o financiamento do esporte no governo Fernando Henrique Cardoso (VERONEZ, 2007); sobre o orçamento do governo Lula (ALMEIDA; MARCHI JÚNIOR, 2010; ATHAYDE; SALVADOR; MASCARENHAS, 2015; MATIAS, 2013a) e parte do governo Dilma (MASCARENHAS, 2016a; CASTRO, 2016); os programas sociais esportivos (ATHAYDE, 2009 e 2011; MATIAS, 2013b; TEIXEIRA et al., 2014); o Programa Bolsa Atleta

(TEIXEIRA et al., 2017); o financiamento do esporte olímpico (ALMEIDA; MARCHI JÚNIOR, 2011; TEIXEIRA; MATIAS; MASCARENHAS, 2015); o papel das emendas parlamentares no orçamento do esporte (TEIXEIRA, 2016); as estatais federais (PEREIRA, 2017); os grandes eventos esportivos (ATHAYDE, 2011); e a Lei de Incentivo ao Esporte (MATIAS, 2015). Vale notar que, das investigações supracitadas, grande parte trabalham com o período do governo Lula, sendo escassos os que tematizam o governo Dilma.

Os estudos sobre o financiamento do esporte no Brasil não trabalham com a totalidade dos recursos que são direcionados à política esportiva. Muito disso se dá pela diversidade de fontes de recursos para o esporte e a falta de transparência delas, sobretudo daqueles que não são orçamentários.

Além disso, embora existam propostas metodológicas críticas de avaliação do financiamento e gasto de políticas públicas (FAGNANI, 2009), de avaliação de políticas, programas e projetos sociais (BOSCHETTI, 2009) e do orçamento de políticas sociais (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014), é importante ressaltar que, no âmbito acadêmico-científico da Educação Física/Ciências do Esporte, não há uma proposta de metodologia crítica para analisar especificamente as fontes de financiamento e o direcionamento dos gastos com esporte, dificultando a ampliação de estudos sobre a temática.

Dessa forma, para que a análise do financiamento e gasto com esporte seja realizada em sua totalidade, nos apropriamos das contribuições das metodologias críticas da política social para desenvolvermos uma metodologia própria, que contemplates as diferentes fontes de financiamento e a direção do gasto. Assim, a metodologia crítica que foi desenvolvida foi colocada em ação para analisar a totalidade dos recursos federais presentes no esporte, durante os governos Lula e Dilma.

A compreensão da lógica de financiamento e gasto da política esportiva é uma chave interpretativa importante para entender os caminhos e prioridades da política esportiva na esfera federal, pois, para que as ações da política esportiva tenham materialidade, é necessário que haja recursos financeiros que as permitam implementadas. Este processo se dá pela disputa do que será colocado no primeiro plano na agenda esportiva, isto é, pela construção de um projeto do que será a política esportiva.

Dessarte, levantamos o seguinte problema de pesquisa: o que representa a configuração do financiamento e gasto com esporte nos governos Lula e Dilma, tendo em vista o papel do Estado como integrador e mantenedor das condições gerais de produção, e qual o lugar do financiamento e gasto com esporte na disputa pelo fundo público nestes governos?

A partir deste problema, tivemos como pressuposto que diferentemente do que vinha sendo realizado na política esportiva brasileira, os governos Lula e Dilma passaram do foco no esporte como função integradora, para focar nele com sua função de garantir as condições gerais de produção. Assim, a centralidade teria se transferido da perspectiva de esporte como direito, para o foco nos grandes eventos esportivos, estando estes articulados a política econômica do governo Lula de firmar um papel proativo do Estado no desenvolvimento econômico.

Portanto, a realização dos grandes eventos esportivos no Brasil seria uma forma de desencadear uma série de investimentos em infraestrutura urbana nas grandes cidades, além de grandes obras esportivas para realização da Copa 2014 e dos Jogos Olímpicos Rio 2016. Também com a realização dos grandes eventos esportivos haveria o estímulo à burguesia interna, sobretudo por meio das grandes empresas nacionais e das grandes construtoras brasileiras.

Pressupomos que trazer os grandes eventos para o Brasil estava diretamente relacionado a intenção de aprofundar a inserção do capitalismo brasileiro no capital-imperialismo global. Desta forma seria provida a aceleração da rotação do capital no Brasil, sendo utilizados os grandes eventos esportivos como elemento anticíclico para continuidade da reprodução ampliada do capital.

Estabelecemos como objetivo geral da pesquisa: compreender a configuração do financiamento e gasto público com esporte nos governos Lula e Dilma, e seu lugar na disputa pelo fundo público. Para cumprir este, estabelecemos como objetivos específicos: a) discutir as diferentes funções do Estado capitalista e do Estado brasileiro no capital-imperialismo; b) contextualizar os governos Lula e Dilma, no que tange às diferentes perspectivas, bem como o fundo público e a política esportiva; c) analisar a configuração do financiamento e gasto com esporte nos governos Lula e Dilma, desenvolvendo uma metodologia crítica de análise; d) analisar a disputa pelo financiamento e gasto com esporte, caracterizando os diferentes interesses presentes na política esportiva durante os governos Lula e Dilma.

Não partimos do entendimento que o estudo do fundo público seja uma discussão meramente técnica e que apenas especialistas devem desenvolver estudos sobre ele. Todavia, compreendemos que por mais que esse estudo perpassasse de fato uma discussão técnica, ele deve ir além, tendo vista que o fundo público expressa questões políticas, sociais e econômicas, sendo um espaço de disputa e luta de classe.

Em relação à metodologia do trabalho, partimos do entendimento apontado por Boschetti (2009) de que toda análise de política social envolve um julgamento, sendo debatida

a partir de uma concepção de justiça que pode estar explícita ou implícita. Faremos uso das categorias contexto, contradição, totalidade e dimensão história para que seja realizada a análise do financiamento e gasto com esporte nos governos Lula e Dilma, além do seu lugar na disputa pelo fundo público.

A presente pesquisa se utiliza da análise documental para investigar a totalidade das fontes de financiamento do esporte, além de apontar o direcionamento destes recursos, possibilitando compreender os interesses que perpassaram o financiamento e gasto da política esportiva do país nos últimos anos. Enquanto procedimento metodológico, confrontaremos as orientações formais com a efetivação da execução do financiamento e gasto esportivo. Deste modo, para realização da pesquisa, nos pautaremos em elementos quantitativos e qualitativos, tendo em conta a interrelação e complementaridade destes.

Desta forma, utilizaremos os seguintes indicadores: fontes do financiamento, magnitude do gasto e direção do gasto. A fonte de financiamento busca identificar a origem dos recursos; em magnitude do gasto é analisado o volume e a variação do gasto ao longo do tempo; e em direção do gasto é avaliada a aplicação dos recursos, identificando aquilo que foi priorizado.

O período de análise do financiamento e gasto será de 2004 a 2015, pois analisamos os períodos correspondentes aos Planos Plurianuais (PPA)<sup>3</sup> dos governos Lula – PPA 2004-2007 (“Plano Brasil de Todos”) e PPA 2008-2011 (“Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”) – e Dilma – PPA 2012-2015 (“Plano Mais Brasil”). Utilizamos estes períodos pois o primeiro ano de cada governo funciona com o PPA do governo anterior e no primeiro ano o governo eleito elabora o PPA que terá vigência de 4 anos. Como o PPA é a peça técnica e política que baliza todo o governo de um presidente e tem impacto direto sobre o financiamento das políticas públicas, dentre elas o esporte, o mais coerente é analisar os períodos de execução do PPA.

O estudo foi realizado a partir de pesquisa documental, sendo que inicialmente foi feita busca no Portal da Legislação do Governo Federal<sup>4</sup> sobre as legislações que deram base

---

<sup>3</sup> O PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), são peças legislativas constituintes do ciclo orçamentário brasileiro, consagrados pela Constituição Federal de 1988, no art. 165. Por meio do PPA “[...] é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de 4 anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas. A LDO, que deve ser compatível com o PPA, estabelece, entre outros, o conjunto de metas e prioridades da Administração Pública Federal e orienta a elaboração da LOA para o ano seguinte. A LOA contempla os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais. O seu vínculo com o PPA se dá por meio dos Programas e das Iniciativas do Plano que estão associadas às Ações constantes da LOA. Deve haver, portanto, uma compatibilidade entre o PPA, a LDO e a LOA.” Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/inclides/faq/faq.asp?sub=7>. Acesso em: 03/04/2014.

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 03/04/2016.

ao financiamento da política esportiva no Brasil. Foram identificadas que são três fontes de financiamento: orçamentária, extraorçamentária e gasto tributário.

Todos os dados orçamentários<sup>5</sup> sobre o financiamento e gasto com esporte foram coletados no SIGA Brasil<sup>6</sup>. Já os dados extraorçamentários<sup>7</sup> foram coletados em diferentes locais: os dados sobre o patrocínio das estatais foi coletado no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)<sup>8</sup>; os dados dos repasses sociais esportivos de concursos prognóstico e loterias foram coletados nos Relatórios da Caixa Econômica Federal (CEF) sobre repasses de concursos prognóstico e loterias<sup>9</sup>; e os dados sobre os recursos recebidos pela Federação das Associações de Atletas Profissionais (FAAP)<sup>10</sup> da Lei Pelé foram obtidos por relatórios contábeis em seu sítio eletrônico, enquanto os da Federação Nacional dos Atletas Profissionais de Futebol (FENAPAF) foram obtidos, por meio, de solicitação e resposta por correio eletrônico. Os gastos tributários<sup>11</sup> foram coletados no sítio eletrônico da Receita Federal do Brasil (RFB) nos Demonstrativos de gastos tributários<sup>12</sup>, entretanto, os dados da Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) foram utilizados a partir do sítio eletrônico do ME<sup>13</sup>, pois os dados deste são mais transparentes e completos, possibilitando identificar os valores aprovados para captação e os efetivamente captados, os proponentes dos projetos, as manifestações esportivas dos projetos e os patrocinadores de cada projeto.

A pesquisa documental também foi realizada nos três PPAs supracitados, tendo sido a partir deles que houve subsídio para o estabelecimento das categorias de direcionamento dos recursos gastos. Para construção da magnitude do gasto com esporte foram utilizados dados sobre o Produto Interno Bruto (PIB) do IPEADATA<sup>14</sup>, da população brasileira do Banco

---

<sup>5</sup> O orçamento público é um instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas. É o documento onde o governo reúne todas as receitas arrecadadas e programa o que de fato vai ser feito com esses recursos. O esporte é uma das áreas que conta com recursos do orçamento público.

<sup>6</sup> O SIGA Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira-SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 02/03/2016.

<sup>7</sup> Os recursos extraorçamentários são aqueles que não passam pelo orçamento federal e não são gastos tributários, no âmbito do esporte há entidades esportivas recebem recursos diretamente para o desenvolvimento de políticas esportivas.

<sup>8</sup> Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.html>. Acesso em: 06/08/2016.

<sup>9</sup> Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx>. Acesso em: 01/03/2017.

<sup>10</sup> Disponível em: <http://www.faapatletas.com.br/>. Acesso em: 27/12/2016.

<sup>11</sup> Os gastos tributários são recursos públicos que são resultado de desonerações tributárias e isenções fiscais, isto é, recursos que deixam de compor o orçamento público. Dentre os gastos tributários, há aqueles do setor esportivo.

<sup>12</sup> Disponível em: <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal>. Acesso em: 26/06/2017.

<sup>13</sup> Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/secretaria-executiva/lei-de-incentivo-ao-esporte>. Acesso em: 30/08/2016.

<sup>14</sup> Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 05/10/2016.

Mundial<sup>15</sup> e do patrocínio das estatais federais dados da SECOM (s. d.)<sup>16</sup>. Além disso, foram utilizados relatórios e acórdãos do TCU (Tribunal de Contas da União)<sup>17</sup> sobre diferentes aspectos do financiamento do esporte brasileiro. Também, utilizamos dados de diferentes fontes para apontar todo o gasto que foi realizado com os diferentes grandes eventos esportivos: Relatório do governo federal sobre os XV Jogos Pan-americanos e III Jogos Parapan-americanos Rio 2007<sup>18</sup>, Relatório de Acompanhamento dos V Jogos Mundiais Militares<sup>19</sup>; Matriz de Responsabilidade<sup>20</sup> disponível no Portal da Copa; e a Matriz de Responsabilidade<sup>21</sup> disponível no Portal oficial do Governo Federal sobre os Jogos Rio 2016.

Também, utilizamos diferentes fontes de dados, sobretudo dados secundários, para analisar dados econômicos dos governos Lula e Dilma: Pinto e Gonçalves (2015); Barakat et al (2016); Osorio (2015); Pinto et al (2016); Gonçalves (2013 e 2014b); Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (s. d.)<sup>22</sup>; Revista Exame (s. d.), IBGE (s. d.)<sup>23</sup>, IPEADATA e Receita Federal do Brasil (2016).

Os dados financeiros utilizados foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna<sup>24</sup> (IGP-DI), média anual, calculada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) a preços de 2015, devido a necessidade de atualizar os valores. Os dados coletados foram analisados e apresentados a partir dos indicadores utilizados, ou seja, fontes de financiamento, magnitude dos gastos e direção dos gastos. Para isso, foram usados de quadros, gráficos e tabelas para uma melhor exposição dos dados do estudo.

Para dar sustentáculo à análise dos dados, realizamos um estudo teórico a partir da perspectiva marxista, nos pautando nos seguintes debates: o Estado capitalista e suas diferentes funções; o Estado no capital-imperialismo; a inserção do Brasil no capital-imperialismo; e a disputa pelo fundo público no Estado capitalista. Além disso, traremos o debate sobre as dimensões políticas e econômicas dos governos Lula e Dilma, bem como seus

---

<sup>15</sup> Disponível em: <http://data.worldbank.org/country/brazil?locale=pt>. Acesso em: 25/11/2016.

<sup>16</sup> Disponível em: <http://www.secom.gov.br/atuacao/patrocinio/balanco-das-aco-es-de-patrocinio>. Acesso em: 20/01/2017.

<sup>17</sup> Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/>. Acesso em: 06/09/2016.

<sup>18</sup> Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/publicacoes/panVolume1.pdf>. Acesso em: 19/06/2017.

<sup>19</sup> Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20110825/AC\\_2157\\_34\\_11\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20110825/AC_2157_34_11_P.doc). Acesso em: 20/06/2017.

<sup>20</sup> Disponível em: <http://www.copa2014.gov.br/pt-br/brasilecopa/sobreacopa/matriz-responsabilidades>. Acesso em: 04/04/2017.

<sup>21</sup> Disponível em: <http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/legado/matriz-de-responsabilidades>. Acesso em: 04/04/2017.

<sup>22</sup> Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/component/content/article?id=84>. Acesso em: 13/09/2016

<sup>23</sup> Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>. Acesso em: 13/08/2017.

<sup>24</sup> “O IGP-DI é um índice é um índice ponderado, composto pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC), Índice de Preços por Atacado (IPA) e Índice Nacional de Custos da Construção Civil (INCC). Com isso, busca-se eliminar os efeitos da inflação e da desvalorização da moeda.” (SALVADOR, 2010b, p. 51).

reflexos para a política de esporte. A partir do desenvolvimento da pesquisa, apresentamos a seguir a forma como foram estruturados os diferentes capítulos.

No capítulo 1, discutimos sobre o Estado capitalista e o Estado brasileiro. Em relação ao Estado capitalista debatemos sobre as três funções do Estado, garantia das condições gerais de produção – aprofundando sobre o fundo público e dívida pública –, integração e reprodução; e no que tange ao Estado brasileiro, articulamos sua trajetória com o capital-imperialismo e o Modelo Liberal Periférico, além de discutir as características do fundo público brasileiro.

Dedicamos o capítulo 2 ao debate sobre os governos do PT, especificamente, os governos Lula e Dilma. De início, discutimos as expectativas sobre a chegada do PT à Presidência da República, em seguida passamos às diferentes perspectivas sobre os governos do PT: pós-neoliberal, lulismo e reformismo fraco e (neo)desenvolvimentismo. Em seguida, analisamos os governos Lula e Dilma a partir das características do Modelo Liberal Periférico. Logo depois, discutimos sobre os processos de hegemonia, bloco no poder e dominância bancária-financeira, e por fim, analisamos de modo geral o fundo público nos governos Lula e Dilma e a política esportiva desenvolvida por eles.

O capítulo 3 é dedicado a analisar a configuração do financiamento e o gasto com esporte nos governos Lula e Dilma. De início, apresentamos as metodologias críticas de análise do financiamento e do gasto com políticas sociais, e na sequência buscamos desenvolver a metodologia crítica de análise para o caso específico do esporte. Após isso, passamos a analisar em sessões separadas, as fontes de financiamento do esporte, a magnitude e o direcionamento do gasto com esporte.

No capítulo 4, trazemos o debate sobre a disputa pelo fundo público do/no esporte. Assim, analisamos os embates travados em relação ao financiamento e depois em relação ao gasto com esporte. Em seguida, discutimos sobre os diferentes interesses envolvidos nos grandes eventos esportivos. Finalmente, analisamos o lugar do financiamento e gasto com esporte nos governos Lula e Dilma na disputa pelo fundo público.



# CAPÍTULO 1

## ESTADO CAPITALISTA E ESTADO BRASILEIRO

Este capítulo tem por objetivo caracterizar o Estado capitalista e discutir a inserção e desenvolvimento do capital-imperialismo no Estado brasileiro. Para isso, inicialmente são apresentadas as características do Estado sob o modo de produção capitalista, bem como as suas diferentes funções, isto é, garantir as condições gerais de produção – por meio do suporte do fundo público –, reprimir qualquer ameaça a ordem social estabelecida e integrar as classes dominadas. Logo depois discutimos o capital-imperialismo como uma das fases do Estado capitalista, apontando como se deu a trajetória econômica brasileira que culminou na sua inserção no capital-imperialismo, expresso pelo Modelo Liberal Periférico, o que impactou diretamente no fundo público brasileiro.

### 1.1 O ESTADO CAPITALISTA E SUAS FUNÇÕES

Inicialmente, Mandel (1982, p. 333) aponta que “o Estado é produto da divisão social do trabalho. Surgiu da autonomia crescente de certas atividades superestruturais, mediando a produção material, cujo papel era sustentar uma estrutura de classe e relações de produção”. Como o Estado é fruto da divisão social do trabalho, as questões estruturais e superestruturais estão em consonância para manutenção do *status quo*.

A teoria do Estado de Marx tem como ponto de partida a distinção entre Estado e sociedade, ou seja, parte do entendimento que as funções desempenhadas pelo Estado não precisam ser necessariamente transferidas para um aparato a parte da maioria da sociedade, fato ocorrido em condições específicas e historicamente determinadas (MANDEL, 1982). Para Mandel (1982), nem todas as funções superestruturais estariam incluídas na esfera estatal, estando presentes a de proteção e a de reprodução da estrutura social, sendo que estas só são utilizadas quando os processos automáticos da economia não são o suficiente. Assim, as funções do Estado não são “puramente” superestruturais.

Mandel (1982, p. 333-334, grifos meus) classifica as principais funções do Estado capitalista como:

- 1) **criar as condições gerais de produção** que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante;

- 2) **reprimir qualquer ameaça** das classes dominadas ou de frações particulares das classes dominantes ao modo de produção corrente através do Exército, da polícia, do sistema judiciário e penitenciário;
- 3) **integrar as classes dominadas**, garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra elas (porque acreditam que isso é inevitável, ou que é “dos males o menor”, ou a “vontade suprema”, ou porque nem percebem a exploração).

Partindo deste entendimento destas três funções do Estado capitalista, iremos a seguir avaliar como estas questões foram analisadas pelo marxismo e como o próprio Estado foi se ampliando ao longo do capitalismo. É importante situar que, embora discutamos as funções do Estado em tópicos específicos, estas estão imbricadas em uma relação dialética, pois as funções repressoras e integradoras do Estado são mecanismos distintos, porém, que se entrelaçam.

### **1.1.1 O Estado capitalista e sua função de garantir as condições gerais de produção**

Para Mandel (1982), a origem do Estado se deu junto com a da propriedade privada, se associando à separação das esferas privada e pública da sociedade, ou seja, sendo inerente à produção simples de mercadorias. Entretanto, “o Estado é mais antigo que o capital, e suas funções não podem ser derivadas diretamente das necessidades da produção e da circulação de mercadorias.” (MANDEL, 1982, p. 335). Assim, o Estado só se tornou explicitamente um instrumento da acumulação progressiva do capital e parteiro do modo de produção capitalista quando alterou as relações entre as antigas e novas classes proprietárias e acabou com as formas tradicionais de dominação política por meio da expansão do capital-dinheiro (MANDEL, 1982).

Em relação a este processo, a burguesia desempenhou um papel revolucionário, pois destruiu as relações feudais, patriarcais e idílicas, sendo que “[...] em lugar da exploração dissimulada por ilusões religiosas e políticas, a burguesia colocou uma exploração aberta, direta, despudorada e brutal” (MARX; ENGELS, 2010, p. 42), qual seja: o comércio.

Mandel (1982) aponta que o Estado burguês é ao mesmo tempo produto direto do Estado absolutista – onde o poder político e as instituições foram tomadas pela burguesia –, e negação deste, pois o Estado burguês clássico no momento da ascensão da burguesia defendia acabar com as intervenções econômicas dos Estados absolutistas para que houvesse livre desenvolvimento da produção capitalista. Inclusive, havia a defesa de produzir cidadãos “livres” para venderem sua força de trabalho ao mercado. Este processo se desenvolveu e

ainda tem se desenvolvido por meio de expropriações<sup>25</sup>, em que boa parte da humanidade passou a depender do mercado para garantir sua reprodução, sendo os indivíduos transformados em assalariados (MARX, ENGELS, 2010).

Para Lenin (2007, p. 25, grifos do autor), “o Estado é o produto e manifestação do antagonismo *inconciliável* das classes. O Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes *não podem* objetivamente ser conciliados”, ou seja, o Estado só existe onde há contradições e lutas de classes. Inclusive Lenin (2007) reforça que, para Marx, o Estado é um órgão de dominação de classe, em que uma classe se submete a outra, sendo as expropriações uma forma de realizar isso.

Nesse sentido, Mandel (1982) aponta que a peculiaridade do Estado burguês é o isolamento das esferas públicas e privadas da sociedade, sendo isto consequência da generalização de três elementos: da produção de mercadorias, da propriedade privada e da concorrência de todos contra todos<sup>26</sup>. A concorrência capitalista determina a tendência à relativa autonomização do Estado, fazendo-o funcionar como um “capitalista total ideal”, ou seja, atende à produção capitalista como um todo, estando acima dos interesses conflitantes do “capitalista total real” que é constituído por múltiplos capitais (MANDEL, 1982), isto é, o Estado precisa mediar os conflitos interburgueses. Assim, a função do Estado de providenciar as condições gerais da produção está relacionada com:

[...] assegurar os pré-requisitos *gerais e técnicos* do processo de produção efetivo (meios de transporte ou de comunicação, serviço postal etc.); providenciar os pré-requisitos *gerais e sociais* do mesmo processo de produção (como, por exemplo, sob o capitalismo, lei e ordem estáveis, um mercado nacional e um Estado territorial, um sistema monetário); e a reprodução contínua daquelas formas de trabalho intelectual que são indispensáveis à produção econômica (o desenvolvimento da astronomia, da geometria, da hidráulica e de outras ciências naturais aplicadas no modo de produção asiático e, em certa medida, na Antiguidade; a manutenção de um sistema educacional adequado às necessidades de expansão econômica do modo de produção capitalista etc.) (MANDEL, p. 334, grifos do autor).

Por meio dos três elementos apresentados acima, fica claro que as condições gerais de produção fornecem os elementos necessários ao funcionamento do sistema capitalista como um todo. Esta questão é ratificadora da visão de Marx e Engels (2010, p. 42) sobre o Estado,

---

<sup>25</sup> Este debate será discutido a seguir a partir de Fontes (2010).

<sup>26</sup> Para Gramsci, a estrutura econômica está para além da simples produção de objetos materiais, mas se relaciona ao modo como os homens realizam seu “metabolismo” com a natureza e produzem a reprodução de objetos materiais e as relações sociais globais, isto é, a estrutura econômica é conjunto das relações sociais, sua totalidade (COUTINHO, 2011).

pois estes afirmam que “o executivo no Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa.”<sup>27</sup>.

Entretanto, em determinados momentos, o Estado pode favorecer um capitalista individual, como por exemplo, construindo uma estrada que beneficia determinadas empresas. Mas, a autonomização relativa do Estado burguês é decorrente da predominância da propriedade privada e da concorrência capitalista, sendo que toda decisão do Estado trará vantagens para um grupo de capitalistas. Logo “todos os grupos capitalistas são obrigados, portanto, a se tornarem politicamente ativos, não só para articular suas concepções sobre os interesses coletivos de classe, mas também para defender seus interesses particulares.” (MANDEL, 1982, p. 337).

Poulantzas (2000) apresenta um arcabouço categorial que nos ajuda a compreender como se dá a articulação entre as classes e as diferentes frações de classe dentro do Estado.

Em relação principalmente às classes dominantes, em particular a burguesia, o Estado tem um papel principal de *organização*. Ele representa e organiza a ou as classes dominantes, em suma representa, organiza o interesse político a longo prazo do *bloco no poder*, composto de várias frações de classe burguesas (pois a burguesia é dividida em frações de classe), do qual participam em certas circunstâncias as classes dominantes provenientes de outros modos de produção, presentes na formação social capitalista: caso clássico, ainda hoje em dia, nos países dominados e dependentes, dos grandes proprietários de terra. Organização, na perspectiva do Estado, da unidade conflitual da aliança de poder e do equilíbrio instável dos compromissos entre seus componentes, o que se faz sob a hegemonia e direção, nesse bloco, de uma de suas classes ou frações, a classe ou fração hegemônica. (POULANTZAS, 2000, p. 128-129, grifos do autor)

Destarte, o autor traz o debate sobre a divisão da burguesia em frações de classe, elemento presente também nas reflexões de Mandel (1982). Contudo Poulantzas (2000) aponta que o Estado tem o papel principal de organizar o bloco no poder, formado pelas diferentes frações da classe dominante, sob a hegemonia de uma ou mais frações de classe. O Estado se constituiria na unidade política das classes dominantes.

Poulantzas (2000) coloca que a função do Estado de organização e unificação da burguesia e do bloco no poder só pode ser realizada por deter uma autonomia relativa em relação a determinadas frações de classe ou integrantes do bloco no poder. São estes elementos que possibilitam o Estado representar os interesses de longo prazo das frações da burguesia. Poulantzas (2000, p. 130, grifos do autor) entende o Estado capitalista “[...] como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre

---

<sup>27</sup> Coutinho (2011) deixa claro que esta é uma visão “restrita” do Estado.

classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado”.

Desta forma, Mandel (1982) identifica que a “forma ideal” do Estado burguês é a república parlamentar burguesa, haja vista possibilitar a unidade dialética e a contradição entre os diversos capitais concorrentes e o interesse do capital em sua totalidade. Para Poulantzas (2000), as diversas classes e frações de classe do bloco no poder precisam estar dentro Estado para participarem da dominação política.

Nesse sentido, Lenin (2007, p. 34, grifos do autor) vai dizer que “a onipotência da “riqueza” é tanto melhor *assegurada* numa república democrática quando não está sujeita a uma crosta acanhada do capitalismo. A república democrática é a melhor crosta possível do capitalismo.”, isto é, o capital “[...] firmou seu poder de maneira tão sólida, tão segura, que *nenhuma* mudança de pessoas, instituições ou partidos, na república democrática burguesa, é suscetível de abalar esse poder”. Corroborando com esta ideia, Lenin (2007) exemplifica que no parlamentarismo burguês – monarquias parlamentares constitucionais e repúblicas democráticas – a essência é decidir periodicamente o membro da classe dominante que irá oprimir e esmagar o povo.

Contudo, na Europa ocidental houve aumento da influência do movimento operário, o que resultou na conquista, por exemplo, do sufrágio universal. Com o surgimento de partidos da classe trabalhadora, isso fez com que aumentasse o papel integrador do Estado, ratificando a igualdade formal, ou seja, tornando o cidadão também eleitor, e dissimulando o fato que o acesso ao poder político perpassa uma desigualdade fundamental, que é a desigualdade de poder econômico entre as classes sociais (MANDEL, 1982).

A entrada de deputados social-democratas e deputados comunistas nos parlamentos do Estado burguês fez perder a função do legislativo de atender apenas os interesses das classes dominantes (MANDEL, 1982). A resposta a esta questão foi levar cada vez mais para os altos escalões da administração estatal a dominação política do capital, ocasionando com isso uma expropriação política para preservar o poder econômico da burguesia (MANDEL, 1982).

#### 1.1.1.1 Fundo público e a função do Estado de garantir as condições gerais de produção

Um elemento essencial para que o Estado capitalista possa garantir as condições gerais de produção é o fundo público. Contudo, as demais funções do Estado – repressão e integração – também são realizadas por meio dele.

A partir de Behring (2009, 2010 e 2012), compreendemos que para entender o fundo público em uma perspectiva crítica é fundamental o entendimento da teoria do valor em Marx. Assim, Marx (2010) apresenta que a fórmula geral do capital é  $D - M - D'$ : o dinheiro (D) é investido na produção para conversão em mercadoria (M); após sua produção, esta mercadoria entra na circulação e deve ser vendida por um valor a mais (D') do que iniciou o processo. Há uma dependência do capital industrial, do capital comercial e capital portador de juros em relação a esse processo. O capital busca incessantemente e a todo custo o valor, ou seja, ampliar sua acumulação.

Anteriormente ao capital, o dinheiro era mediador entre mercadorias, entretanto, sob o capitalismo o mediador passou a mercadoria (MARX, 2010), sendo emblemático que logo no primeiro capítulo de “O capital”, Marx trate justamente da mercadoria. Ela está universalmente presente no modo de produção capitalista, sendo sua marca aparente. As mercadorias são produzidas para atender a uma carência, necessidade ou desejo humano (HARVEY, 2013a), isto é, valor de uso, sendo este realizado por meio de trabalho concreto.

A partir de seu valor de uso uma mercadoria pode ser trocada, havendo o valor de troca que representa o trabalho humano abstrato corporificado na mercadoria. Para que uma mercadoria exista é preciso não só produzir valor de uso, mas produzi-lo para outro, ou seja, é precisa servir como valor de uso por meio da troca. O valor está diretamente relacionado com o tempo de trabalho socialmente necessário, quer dizer “[...] o tempo de trabalho requerido para produzir-se um valor-de-uso qualquer, nas condições de produção socialmente normais existentes e com o grau social médio de destreza e intensidade do trabalho.” (MARX, 2010, p. 61).

O processo de produção é a conjugação do processo de trabalho e de valorização do capital. Para isso foi necessário ao longo do tempo que houvessem “trabalhadores livres”, ou seja, que os trabalhadores tivessem “liberdade” de vender sua força de trabalho e que não tivessem condições de trabalhar para si (MARX, 2010), o que é denominado de “processo de expropriação primária” (FONTES, 2010).

Marx (2010) apresenta que os elementos componentes do processo de trabalho são: os meios de produção<sup>28</sup> (capital constante), que não mudam a magnitude do valor no processo de produção; e a força de trabalho (capital variável), que muda de valor no processo de produção, haja vista a mais-valia. Assim, enquanto a força de trabalho produz valores de uso através dos meios de produção, ela também promove o processo de produzir valor.

---

<sup>28</sup> Para Marx (2010) os meios de produção são: matéria-prima, materiais acessórios e meios de trabalho.

Portanto, a mais-valia é gerada quando o trabalhador vende sua força de trabalho ao capitalista, recebendo o estritamente necessário para sua reprodução (tempo de trabalho necessário), processo este que é histórico-social, ou seja, depende do desenvolvimento das forças produtivas, das necessidades sociais e da luta de classes. Contudo, parte do que produz ele não recebe, formando um valor a mais (mais-valia) que vai para o bolso do capitalista por meio do trabalho excedente. Ou seja, o trabalhador não é remunerado por tudo que produz (MARX, 2010). Deste modo, para o capitalista, o valor de uso da força de trabalho é produzir valor, conseqüentemente mais-valia, sendo que todo processo de acumulação capitalista depende do processo de produzir valor.

Este processo de acumulação realizado a partir da mais-valia é perpassado por uma tendência intrínseca ao capitalismo, que é a tendência à queda da taxa de lucros, por ser um modo de produção que se move pela concorrência (BEHRING, 2010). Contudo, nesse movimento são desencadeadas o que Marx chama de “causas contrariantes” – elementos para contrapor aquela tendência –, ou seja, elevação do grau de exploração da força de trabalho, introdução de novas tecnologias capital-intensivas, compressão do salário abaixo do valor médio, barateamento dos elementos do capital constante, aumento da superpopulação e comércio exterior (BEHRING, 2010). As mesmas causas que ocasionam a queda tendencial da taxa de lucro, provocam também a minimização da queda, sendo que outros elementos podem interferir neste processo, como a resistência dos trabalhadores e a ação do Estado – podendo regular ou agir no processo de rotação do capital (BEHRING, 2010).

O capital tem dois “dramas” permanentes relacionados à tendência de desequilíbrio e crise: a) produzir mais-valia não é necessariamente realizá-la, sendo necessário que haja o consumo das mercadorias, contudo parte da população fica de fora do circuito do consumo devido as crises e a busca por melhores condições de exploração do capital; e b) a queda tendencial da taxa de lucros, que faz com que o capital se movimente para garantir a sua reprodução ampliada (BEHRING, 2010).

Para Mandel (1982), uma das funções do Estado é garantir as condições gerais de produção, sendo um dos elementos primordiais para este processo o fundo público. Este, por um lado, capta recursos da sociedade e, por outro, direciona os recursos para intervenção estatal. Desta forma,

o fundo público se forma a partir de uma punção compulsória – na forma de impostos, contribuições e taxas – da mais-valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e que é apropriada pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções. (BEHRING, 2010, p. 20)

Destarte, esta punção compulsória da mais-valia socialmente produzida, possibilita que o fundo público atue na reprodução do capital, sobretudo em momentos de crise, e sobre a reprodução da força de trabalho, como as políticas sociais (BEHRING, 2010). Behring (2009; 2010) e Salvador (2010b; 2012a) colocam que cada vez mais o fundo público tem sido formado/sustentado pelos salários (trabalho necessário), diminuindo a composição pela mais-valia (trabalho excedente). Dessa maneira,

[...] a exploração do trabalho na produção é complementada pela *exploração tributária* crescente nesses tempos de intensa crise e metabolismo do capital, formando o fundo público, especialmente em espaços geopolíticos nos quais as lutas de classes não conseguiram historicamente impor barreiras a sistemas tributários regressivos. (BEHRING, 2010, p. 21, grifos da autora)

Behring (2010; 2012) nos aponta que o fundo público se constitui em “causa contrariante” à queda tendencial da taxa de lucros, interferindo diretamente para que o processo de produção e circulação (D – M – D’) continue sendo realizado, inclusive intensificando ele. Para Mandel (1982, p. 342) “[...] do ponto de vista da classe burguesa, o orçamento ideal é aquele que gera um aumento da taxa de mais-valia e da taxa de lucros”. Portanto, o fundo público participa diretamente no processo de garantia das condições gerais de produção.

No capitalismo contemporâneo “[...] a política real é a de redirecionar (e atenção, não diminuir!) o fundo público como um pressuposto geral das condições de produção e reprodução do capital, diminuindo sua alocação e impacto junto às demandas do trabalho [...]” (BEHRING, 2009, p. 46). Este processo está diretamente associado à reação burguesa nos anos 1970 para retomada das taxas de lucro, que flexibilizou relações de trabalho e direitos sociais.

Deste modo, o fundo público realiza mediações na repartição da mais-valia socialmente produzida que foi punccionada. Ele é disputado, por um lado, pelas diferentes frações da burguesia e, por outro, pelos trabalhadores que buscam receber contrapartidas tributárias, ou seja, salários indiretos e bens públicos. À medida que o Estado investe em gastos sociais, a população deixa de gastar seu salário com estes e passa a direcioná-lo para o consumo (TEIXEIRA, 2012). Salvador (2012a, p. 124-125), nos apresenta que:

no capitalismo contemporâneo o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas, sendo essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais. O fundo público tem papel relevante para a



manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. O alargamento das políticas sociais garante a expansão do mercado de consumo. Ao mesmo tempo que os recursos públicos são financiadores de políticas anticíclicas nos períodos de refração da atividade econômica.

Assim, o fundo público tem um papel essencial na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital (SALVADOR, 2010b; 2010c). Contudo, a disputa pelo fundo público entre capital e trabalho se dá de maneira desigual, considerando a correlação de forças na sociedade e no Estado (BEHRING, 2010).

Pode-se dizer que o fundo público é um elemento de luta e disputa política, havendo grande dependência do capital em relação ao fundo público, tanto que: “A formação do capitalismo seria impensável sem a utilização de recursos públicos, que, muitas vezes, funcionam como uma ‘acumulação primitiva’” (SALVADOR, 2012a, p. 125). Portanto, o fundo público tem se tornado cada vez menos público (TEIXEIRA, 2012), pois, em vez de atender às necessidades sociais, por meio de políticas públicas, há o atendimento às necessidades do capital, mesmo que isso implique em barbarização da vida social (BEHRING, 2009).

Marx (2010) aponta que a repartição da mais-valia produzida socialmente ocorre entre lucro, juros e renda da terra. Conforme coloca Behring (2010), contemporaneamente o fundo público passou a ser um elemento *in fluxu*, estando presente durante todo o processo D – M – D’. Deste modo, a repartição da mais-valia se dá em dois momentos, primeiramente, em lucro, juros, renda da terra e fundo público (tempo de trabalho necessário e tempo de trabalho excedente), posteriormente, há o retorno de parcelas do fundo público na forma de juros (principal destinação na atualidade devido a financeirização do capital por meio dos mecanismos da dívida pública), compras e contratos estatais, oferta e regulação do crédito e pelas redes de relações público-privadas (BEHRING, 2010). Ratificando este entendimento, Salvador (2010b, p. 91), apresenta que o fundo público está presente na reprodução do capital de diferentes maneiras:

1. Como fonte importante para realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam [...] a reprodução do capital.
2. Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição. Além disso, é a força de trabalho a responsável direta, no capitalismo, pela criação do valor.
3. Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e

infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas.

4. No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas.

Portanto, o Estado por meio do fundo público age diretamente no processo de produção e circulação de mercadorias, pois quando o capital fica imobilizado em M (mercadoria) ou D (dinheiro), não há formação do produto, por consequência não se forma valor. Nesta perspectiva, a paralisação do ciclo (D – M – D’) na produção (D – M) ou circulação (M’ – D’) leva a um contexto de crise (BEHRING, 2010) sendo que, quando se tem dinheiro e não se tem onde investir, é gerada uma crise de superacumulação, e quando há muita mercadoria, há crise de superprodução<sup>29</sup>. Tendo por base à possibilidade de a rotação do capital sofrer abalos, os capitalistas têm interesse de encurtar o processo de extração de mais-valia (BEHRING, 2010; 2012). Conforme coloca Marx (2010), o capital usurário (portador de juros) reduz a fórmula geral do capital a D – D’, como se dinheiro gerasse dinheiro, contudo aponta que este processo só é possível se passar pela fórmula geral do capital, ou seja, é preciso que haja produção de mercadoria para haver produção de mais-valia.

As mudanças de forma do capital são fluídas, o capital sempre está em movimento<sup>30</sup>, se movimentando de maneira desigual e combinada, sendo que este processo é mais visível no contexto do capitalismo mundializado (BEHRING, 2012). Assim, por um lado busca-se acelerar a rotação do capital na produção, por meio da aceleração da produtividade do trabalho e diminuição da porosidade no processo de produção, dando-se isso pela deslocalização das empresas e reestruturação produtiva. Por outro lado, na circulação há indução da transformação do capital-mercadoria em capital-dinheiro, não ocorrendo a produção de mais-valia, mas sua realização (BEHRING, 2012).

Para Behring (2010), o Estado vem contribuindo para garantir os riscos da rotação do capital após a “revolução keynesiana”, por meio da contratação de operações de crédito, mediando as relações de débito e crédito e financiando a rotação do capital por meio de endividamento público. Um dos principais meios de acelerar a rotação do capital é o aumento da produtividade do trabalho, tendo ocorrido para isso progresso das comunicações,

<sup>29</sup> Behring (2012) coloca que para Marx toda crise é de superprodução, mesmo aparentemente sendo de superacumulação, toda crise tem por trás superprodução.

<sup>30</sup> Harvey (2013a, p. 22, grifos do autor), aponta que esta questão do movimento é essencial, pois “o capital não é uma coisa, mas um processo que só existe em *movimento*. [...] O capitalismo não é nada se não estiver em movimento”.

incremento comercial mundial e participação do fundo público para garantir os riscos (BEHRING, 2010). Deste modo,

[...] o fundo público que opera por uma gama ampla de ações de maior ou menor envergadura, incidindo sobre a rotação do capital, tanto no tempo de trabalho quanto no tempo de circulação, amortecendo as tendências de crise de superacumulação e superprodução, estimuladas pela queda tendencial da taxa de lucros, e contidas por suas causas contrariantes numa espécie de paradoxo permanente. (BEHRING, 2010, p. 32)

A crise do capital impacta diretamente o fundo público em duas dimensões: na sua formação, por meio da realização de “reformas” tributárias regressivas – garantia de mais recursos do trabalho necessário – e do desencadeamento de mecanismos de renúncia fiscal aos capitalistas; e na sua destinação, adquirindo ativos das empresas “adoecidas”, interferindo na aceleração dos processos de rotação do capital – o que se dá por meio de parcerias público-privadas e contratos e compras estatais –, pelo fornecimento de crédito, dentre outros (BEHRING, 2010). Deste modo, sobretudo em momentos de crise, os recursos são ainda mais demandados para viabilizar a reprodução ampliada do capital (BEHRING, 2010; 2012). Conclui-se então que “esses são movimentos que mostram que o fundo público tem um papel estrutural no circuito do valor, criando contra tendências à queda das taxas de lucro, atuando permanente e visceralmente na reprodução ampliada do capital.” (BEHRING, 2010, p. 32).

Portanto, o fundo público tem contribuído diretamente para garantir as condições gerais de produção, sendo que o trabalhador tem sido explorado triplamente – na produção, na tributação e na repartição do fundo público. Veremos a seguir um dos principais elementos que tem contribuído para esse processo: a dívida pública.

#### *1.1.1.1.1 Financeirização e drenagem do fundo público pela dívida pública*

Na rotação do capital o crédito é um elemento central, tanto que quando há o processo  $D - M - D'$ , há o capital portador de juros que viabiliza o investimento realizado pelo capitalista industrial, ou seja, este capta  $D$  do capital portador de juros e paga o valor tomado emprestado acrescido de juros que é composto por parte da mais-valia produzida. Assim, “[...] o crédito se constitui em capital adicionado a ser mobilizado para a gestão da escala da produção, para adiantamento do capital variável, para renovação do capital fixo, e um conjunto de outros procedimentos da reprodução ampliada do capital” (BEHRING, 2012, p.

165). Deste modo o fundo público participa do sistema nacional de crédito, injetando dinheiro no sistema e gerindo os riscos.

De acordo com Behring (2012), o crédito e a dívida pública são elementos cada vez mais importantes do processo de reprodução social ampliada, sendo que “o capitalismo contemporâneo literalmente se assenta sobre um mar de dívidas públicas e privadas.” (BEHRING, 2012, p. 161). Para Chesnais (2005) o processo de acumulação financeira<sup>31</sup>, que foi recomeçado nos Estados Unidos em 1950 e em 1960 na Europa, teria sido um subproduto da acumulação industrial da “idade de ouro”.

O capital portador de juros passou a ter um lugar cada vez mais importante no capitalismo, sendo que

o capital portador de juros (também designado “capital financeiro” ou simplesmente “finança”) não foi levado ao lugar que hoje ocupa por movimento próprio. Antes que ele desempenhasse um papel econômico e social de primeiro plano, foi necessário que os Estados mais poderosos decidissem liberar o movimento dos capitais e desregular e desbloquear seus sistemas financeiros. Foi igualmente preciso que recorressem a políticas que favorecessem e facilitassem a centralização dos fundos líquidos não reinvestidos das empresas e das poupanças das famílias. (CHESNAIS, 2005, p. 35-36)

Portanto, o atual processo de dominação do capital financeiro é fruto da interação de dois processos: a) a busca de valorização do capital por meio de aplicações financeiras; e b) a execução de política de liberalização, de desregulamentação e de privatização (CHESNAIS, 2005). Estes processos se deram como resposta para recuperar as taxas de lucros que tiveram grande declínio nos anos 1970. Para isso se buscou aumentar a taxa de exploração do trabalho pelo capital (LUPATINI, 2012).

As medidas de liberalização e desregulamentação de 1979-1981 possibilitaram o nascimento do sistema de finança mundializada. Entretanto a integração dos sistemas financeiros nacionais se deu de maneira “imperfeita”, em razão da hierarquização – dominação dos Estados Unidos devido ao dólar e a dimensão do seu mercado de obrigações e ações –, da carência de instâncias de supervisão geopolítica dos mercados e da interconexão internacional assegurada pelos operadores financeiros (CHESNAIS, 2005).

Chesnais (2005) expõe que a liberalização e a desregulamentação dos sistemas financeiros dos países emergentes ou novos países industrializados – dentre eles o Brasil – foram feitos sob a supervisão do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial

---

<sup>31</sup> Compreendido como centralização em instituições especializadas de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas, que têm por encargo valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros (divisas, obrigações e ações) que se mantém fora da produção de bens e serviços.

(BM) e sob pressão política dos Estados Unidos. Dessa forma, o nascimento da “ditadura dos credores” – do capital patrimonial contemporâneo com traços rentistas – está relacionado com as medidas de liberalização dos mercados de títulos da dívida pública, e com a alta do dólar e das taxas de juros dos Estados Unidos a partir de 1979-1981. Os países do “Terceiro Mundo” foram incentivados a aproveitar o crédito vantajoso, contudo a dívida se tornou uma grande força que impôs políticas de ajuste estrutural e de processos de desindustrialização – processo este que também afetou o Brasil –, sendo que “a dívida levou a um forte crescimento da dominação econômica e política dos países capitalistas centrais sobre os da periferia.” (CHESNAIS, 2005, p. 40)

Assim, foi nos países centrais do capital financeiro que a dívida pública possibilitou o crescimento quantitativo e qualitativo do capital portador de juros, tendo respondido à necessidade de financiamento dos déficits orçamentários dos grandes países industrializados (CHESNAIS, 2005). Deste modo, houve um processo de “titularização” – conversão de dívidas contratuais em dívidas mobiliárias negociáveis nos mercados financeiros internacionais – dos compromissos da dívida pública, onde “a titularização, a alta das taxas de juros e a liberalização dos movimentos dos capitais coincidem com o momento em que, em razão do volume das somas que haviam sido acumuladas, os fundos de pensão buscavam oportunidades de aplicação em larga escala.” (CHESNAIS, 2005, p. 41).

Os primeiros beneficiários da desregulamentação monetária e financeira foram os chamados investidores institucionais – principais atores da finança mundializada –, isto é, os fundos de pensão, fundos de aplicação coletiva e sociedades seguradoras, além das empresas financeiras especializadas que gravitam em torno delas (CHESNAIS, 2005). Estas instituições buscam “[...] “fazer dinheiro” sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos de especulação bem-sucedida.” (CHESNAIS, 2005, p. 35). Portanto, o “[...] Estado vem se reconfigurando, desde os anos 1980, para atender aos imperativos do capital sob a forma capital portador de juros e sua forma “alocada”, o capital fictício.” (LUPATINI, 2012, p. 61).

De acordo com Chesnais (2005, p. 42), a dívida pública “[...] é o pilar do poder das instituições que centralizam o capital portador de juros”. A dívida pública é um “[...] mecanismo pelo qual os Estados transferem parte da riqueza socialmente produzida para o capital portador de juros, o verdadeiro maestro do momento presente de mundialização e financeirização do capital.” (BEHRING, 2012, p. 177).

Assim, parte do fundo público tem servido para pagar os juros e serviços da dívida à fração do capital portador de juros. Percebe-se então que, “em linhas gerais, a rigor, trata-se ou da apropriação de parte da mais-valia social ou da apropriação de parte dos salários pelo Estado, que irá repassar esses valores para determinadas frações do capital.” (LUPATINI, 2012, p. 67).

Além disso, “[...] a dívida pública gera pressões fiscais fortes sobre as rendas menores e com menor mobilidade, austeridade orçamentária e paralisia das despesas públicas.” (CHESNAIS, 2005, p. 42). Uma consequência deste processo foi a privatização de uma série de serviços públicos e sistemas de previdência, principalmente nos países da periferia do capitalismo (CHESNAIS, 2005).

Para Salvador (2010b, p. 42),

com a nova etapa da acumulação financeira, os dividendos tornam-se também um mecanismo importante de transferência de riqueza e de acumulação. A pressão dos mercados sobre os grupos industriais impõe novas normas de rentabilidade e exigências de redução de custos salariais, aumento de produtividade e flexibilidade nas relações de trabalho.

O processo de financeirização em que países periféricos como o Brasil acabaram sendo seduzidos, impactou diretamente o fundo público. Para garantir rentabilidade aos credores das dívidas públicas, foram realizadas uma série de expropriações secundárias, isto é, flexibilização das relações trabalhistas, mercantilização dos serviços públicos e da previdência pública, processo este que foi realizado sobre a dominação dos principais países capital-imperialistas.

Mandel (1982) expõe que para a “preservação da existência social do capital” são necessárias leis, moeda, mercado, exército e barreiras alfandegárias a nível nacional, contudo isto deve ser feito pelo Estado com um custo mínimo, sendo suas despesas em geral são rigorosamente controladas e questionadas pela burguesia industrial ascendente. Atualmente, com a hegemonia do capital portador de juros, o controle sobre as despesas públicas é realizado pelo Estado com o intuito de garantir que o fundo público mantenha o processo de reprodução destes capitalistas. Conclui-se que o fundo público deve ser mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital.

De acordo com Lupatini (2012, p. 68), “se, por um lado, a dívida pública atende “às necessidades” de financiamento dos Estados capitalistas, por outro lado, vem sendo, cada vez mais, uma fonte de alimento do grande capital – grandes grupos, bancos, fundos de pensão, fundos de investimentos, companhias de seguro”. Os Estados, ao não conseguirem pagar os

juros, encargos e amortizações, precisarão emitir mais títulos da dívida pública. Assim, se engendra um processo em que a dívida pública acaba se recriando sem cessar, pois os juros devidos sobre a dívida (serviço da dívida), “[...] absorvem uma fração sempre maior do orçamento do Estado, das receitas das exportações e das reservas do país, de sorte que a única maneira de fazer face aos compromissos do serviço da dívida é tomar um novo empréstimo.” (CHESNAIS, 2005, p. 39).

Não apenas com os altos juros que os credores do capital se beneficiam, também

a necessidade de recorrer ao financiamento mediante empréstimo torna-se permanente por causa da desoneração do capital e das rendas elevadas, a qual foi ainda facilitada pela mundialização da financeira, pela impunidade da evasão e pela multiplicação dos paraísos fiscais. Deu-se um duplo presente às rendas elevadas: beneficiam-se da redução de impostos e emprestam a taxas elevadas. (CHESNAIS, 2005, p. 41)

Por conseguinte, o capital financeiro também se beneficia com a redução dos impostos. O Estado vende títulos da dívida pública, que dão o direito sobre as receitas do Estado e, por sua vez, paga juros aos credores (LUPATINI, 2012). O direito adquirido pelos credores pode ser negociado no mercado como capital financeiro, se tornando um capital portador de juros em sua forma de capital fictício. Ou seja, no âmbito individual estes títulos são reais, mas no âmbito da totalidade são pura ilusão – apenas passarão de uma mão para outra (CARCANHOLO; NAKATANI, 2015; LUPATINI, 2012).

Chesnais (2005) deixa claro que o curso da mundialização financeira foi marcado por sucessivas crises financeiras, tendo agravado seus efeitos cada vez mais.

A raiz das crises financeiras, mas também de forma mais geral do que chamamos fragilidade sistêmica, encontra-se no volume extremamente elevado dos créditos sobre a produção futura que os possuidores de ativos financeiros consideram poder pretender, assim como na “corrida por resultados” que os administradores dos fundos de pensão e de aplicação financeira devem praticar. (CHESNAIS, 2005, p. 62)

Portanto, as crises financeiras se devem ao fato de a extração de mais-valia não conseguir acompanhar as demandas do capital portador de juros por mais e mais rendimentos. As consequências tem sido cada vez mais privatizações e desregulamentação do trabalho.

Salvador (2010c, p. 46) aponta que as crises, que antes eram localizadas, passaram a ser sistêmicas, sendo que

o mundo das finanças globalizadas tem sido marcado por uma sucessão de crises financeiras. [...] Em contexto de baixo crescimento econômico comparativamente

aos capitais que buscam se valorizar nos mercados financeiros, as crises financeiras decorrentes da especulação e da instabilidade sistêmica são inevitáveis.

Além disso, com o predomínio de desintermediação financeira e da concorrência dos investidores institucionais, tanto os bancos quanto as sociedades seguradoras passaram a desenvolver comportamentos de alto risco em operações com derivativos que são originárias exclusivamente da especulação (SALVADOR, 2010c). O resultado disso é que “[...] as crises financeiras assumem, a partir da liberalização financeira, as características de crises simultâneas em vários mercados financeiros (câmbio, bônus do tesouro, ações) e nos sistemas bancários. Em seguida, de forma abrupta, contagia a produção.” (SALVADOR, 2010c, p. 46)

De acordo com Carcanholo e Nakatani (2015, p. 57),

enquanto a miséria de grandes contingentes da população super explorada funciona como mecanismo de financiamento de parte crescente do lucro especulativo, as crises operam como mecanismo moderador do volume ascendente do capital especulativo com relação à base produtiva. O capital especulativo cresce de maneira incontrolável, a miséria também. As crises freiam o crescimento desse capital, destruindo parte dele, mas aceleram o da miséria. O capitalismo especulativo e parasitário é a tragédia do nosso tempo.

Desta forma, as crises que aparentemente são financeiras, trazem um impacto cada vez mais global. O capital tem suas perdas, e o principal efeito delas é a promoção da miséria de grandes contingentes populacionais, mesmo nos países de capitalismo central.

Ao longo das últimas décadas houve um brutal crescimento da dívida pública (esfera federal) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em 1981 era 23,3%, em 2007 era 55,1% e em 2009 era 69,7% (LUPATINI, 2012). Desse modo, em momentos de crise do capital, como a de 2007/2008, houve uma ação dos principais Estados para evitar a desvalorização do capital fictício, garantindo a reprodução ampliada do capital. Assim, “a característica comum de todas as crises financeiras dos últimos 30 anos é o comparecimento do fundo público para socorrer instituições financeiras falidas durante as crises bancárias, à custa dos impostos pagos pelos cidadãos.” (SALVADOR, 2010c, p. 55). Esse processo se agudiza ainda mais com a preponderância do capital portador de juros, tornando o Estado capitalista refém dos rentistas.



### 1.1.2 O Estado e sua função repressora

Mandel (1982) afirma que uma das funções do Estado é a repressão de qualquer ameaça das classes dominadas ou de frações da classe dominante ao modo de produção capitalista, sendo utilizados para isso o exército, a polícia, e o sistema judiciário e penitenciário. Para Lenin (2007, p. 28), esta função de reprimir é uma das principais do Estado, pois “o exército permanente e a polícia são os principais instrumentos do poder governamental”.

Tanto é que para Lenin (2007) as duas instituições típicas da máquina governamental são a burocracia e o exército permanente. Para Lenin (2007), o poder público do Estado não corresponde à população armada (“organização espontânea em armas”), mas a uma organização estruturada das forças armadas, com homens armados, prisões e instituições coercitivas. Isto se dá porque, como as classes são irreconciliáveis, em sua visão o armamento espontâneo da população poderia gerar uma luta armada.

Na fase do capitalismo em que Marx viveu a função repressora do Estado era muito presente, de tal forma que na sua “Crítica ao Programa de Gotha”, ele destacou a forte presença militar, haja vista o Estado burguês ser o promotor da “ditadura da burguesa”. Assim havia “[...] um despotismo militar com armação burocrática e blindagem policial, enfeitado de formas parlamentares, misturado com ingredientes feudais e, ao mesmo tempo, já influenciado pela burguesia [...]” (MARX, 2012, p. 44). Desta maneira a burguesia, embora seja composta pela minoria da população, acaba dominando a maioria, uma vez que detém a dominação econômica e política, se utilizando da repressão para manutenção do seu poder. Para que a dominação burguesa perdure é necessário crueldade, “[...] uma ferocidade extrema: são necessárias ondas de sangue através das quais a humanidade se debate na escravidão, na servidão e no salariedade.” (LENIN, 2007, p. 127)

Nesse sentido, o Estado que os trabalhadores precisam é o do proletariado organizado como classe dominante, sendo que Lenin (2007) defende que o proletariado é a única classe que consegue unir todos os trabalhadores e explorados na luta contra a burguesia, resultante do seu papel econômico na grande produção. Portanto, considerando às características do Estado burguês, Marx (2012) percebia que, para chegar ao comunismo, era necessária uma transição (socialismo) em que haveria a *ditadura revolucionária do proletariado*<sup>32</sup>. Isto é,

---

<sup>32</sup> Conceito formulado por Marx e Engels após a Comuna de Paris (LENIN, 2007).

os proletários não podem apoderar-se das forças produtivas sociais senão abolindo o modo de apropriação a elas correspondente e, por conseguinte, todo modo de apropriação existente até hoje. Os proletários nada têm de seu a salvaguardar; sua missão é destruir todas as garantias e seguranças da propriedade privada até aqui existentes. [...] essa guerra explode numa revolução aberta e o proletariado estabelece sua dominação pela derrubada violenta da burguesia. (MARX; ENGELS, 2010, p. 50)

Para Marx e Engels (2010) a forma de derrubar a burguesia é tomar o Estado por um assalto, dominando-o violentamente. Este pensamento é diretamente influenciado pelo momento histórico social em que eles vivenciaram o capitalismo e a relação entre Estado e sociedade civil. Esta visão do Estado foi ratificada por Lenin (2007, p. 43), pois para ele “a substituição do Estado burguês pelo Estado proletário não é possível sem revolução violenta. A abolição do Estado proletário, isto é, a abolição de todo e qualquer Estado, só é possível pelo ‘definhamento’.”<sup>33</sup>.

Desta forma, a ditadura do proletariado é o processo em que os oprimidos se tornam classe dominante e esmagam seus opressores, dando um novo sentido à democracia que se torna a democracia do povo, havendo a restrição das liberdades dos opressores, exploradores e capitalistas, sendo necessária a repressão para libertar a humanidade da escravidão assalariada (LENIN, 2007). De tal modo, Lenin (2007, p. 49, grifos do autor) aprofunda esta ideia dizendo que

o proletariado precisa do poder político, da organização centralizada da força, da organização da violência, para reprimir a resistência dos exploradores e *dirigir* a massa enorme da população – os camponeses, a pequena burguesia, os semiproletários – na “edificação” da economia socialista.

Contudo, não basta apenas as classes oprimidas tomarem o Estado. Marx e Engels (2010, p. 72) – na única correção ao Manifesto Comunista no prefácio à edição alemã em 1872 - perceberam com a Comuna de Paris que “não basta que a classe trabalhadora se apodere da máquina estatal para fazê-la servir a seus próprios fins”. Em relação a isso, Lenin (2007, p. 63, grifos do autor) aponta que “a idéia de Marx é que a classe operária deve *quebrar, destruir* a “máquina do Estado”, não se limitando apenas a assenhorear-se dela.”, isto é, quebrar a máquina burocrática e militar do Estado.

---

<sup>33</sup> “A expressão “o Estado *definha*” é muito feliz por que exprime ao mesmo tempo a lentidão do processo e a sua espontaneidade. Só o hábito é que pode produzir esse fenômeno, e sem dúvida há de produzi-lo. Já vemos, em torno de nós, com que facilidade os homens se habituem a observar as regras indispensáveis da vida social, contanto que nelas não haja exploração, e que não havendo nada que provoque a indignação, o protesto, a revolta, nada necessite de *repressão*.” (LENIN, 2007, p. 126-127, grifos do autor)

De acordo com Lenin (2007), no processo de transição do capitalismo ao comunismo seria necessária a repressão, havendo um Estado transitório que reprimiria as tentativas da minoria de exploradores que tentasse voltar a dominar a maioria antes explorada. Contudo, com a democracia<sup>34</sup> começaria a desaparecer a necessidade de um aparelho especial de coação – o Estado passaria a definhir – podendo os exploradores serem coagidos pela simples *organização armada das massas*<sup>35</sup>, conforme entendia Lenin (2007). Desta forma, “o Estado morre na medida em que não há mais capitalistas, em que não há mais classes e em que, por conseguinte, não há mais necessidade de esmagar nenhuma classe.” (LENIN, 2007, p. 133), ou seja, haveria supressão de toda violência organizada e sistemática, não havendo uma coação sobre os homens em geral.

No socialismo ainda restaria o "direito burguês" que consagra o “direito igual”, em que cada sujeito receberia de acordo com o que oferece para a sociedade, ou mais propriamente, a quantidade de bens para a reprodução dos sujeitos estaria de acordo com a quantidade de trabalho que estes realizam, independente das individualidades (MARX, 2012; LENIN, 2007). É como se houvesse uma troca de equivalentes do trabalho, onde a quantidade de trabalho que o trabalhador oferta sob uma forma, é recebida por ele na mesma quantidade sob outra forma. Além disso, como os trabalhadores são diferentes, um é casado e outro não, uns tem mais filhos que outros etc., Marx (2012) defende que o direito deveria ser desigual.

No comunismo como não haveria mais classes – distinção entre membros da sociedade em relação a produção – já não haveria necessidade do Estado, podendo se falar em liberdade. Assim, o “direito burguês” não se faria mais presente, realizando a sociedade o seguinte princípio: “De cada um segundo suas capacidades, a cada um segundo suas necessidades!” (MARX, 2012, p. 31-32). Desta forma terá sido eliminada a subordinação dos indivíduos à divisão do trabalho, o trabalho será a primeira necessidade vital – e não apenas um meio de vida –, haverá o desenvolvimento multifacetado dos indivíduos e as forças produtivas crescerão e serão fontes de riqueza coletiva em abundância (MARX, 2012). Todo

---

<sup>34</sup> Lenin (2007, p. 127) diferencia a democracia no capitalismo, no socialismo e no comunismo: “Assim, pois, a sociedade capitalista não nos oferece senão uma democracia mutilada, miserável, falsificada, uma democracia só para os ricos, para a minoria. A ditadura do proletariado, período de transição para o comunismo, instituirá pela primeira vez uma democracia para o povo, para a maioria, esmagando ao mesmo tempo, impiedosamente, a atividade da minoria, dos exploradores. Só o comunismo está em condições de realizar uma democracia realmente perfeita, e, quanto mais perfeita for, mais depressa se tornará supérflua e por si mesma se eliminará”.

<sup>35</sup> Lenin (2007, p. 128, grifos do autor) responde uma questão importante, ou seja, já que não haveria um aparelho especial de coação, como seria resolvido a ocorrência de um crime? “Não somos utopistas e não negamos, de forma alguma, a possibilidade e a fatalidade de certos excessos *individuais*, como não negamos a necessidade de *reprimir* esses excessos. Mas, em primeiro lugar, não há para isso necessidade de um aparelho especial de pressão; o povo armado, por si mesmo, se encarregará dessa tarefa, tão simplesmente, tão facilmente, como uma multidão civilizada, na sociedade atual, aparta uma briga ou se opõe a um estupro”.

este processo faria com que todos trabalhassem voluntariamente conforme suas capacidades, recebendo de acordo com suas necessidades.

É interessante que Lenin (2007, p. 59, grifos do autor) diz que “só é marxista aquele que *estende* o reconhecimento da luta de classes ao reconhecimento da *ditadura do proletariado*”. Entretanto, analisando do momento em que ele escreve aos dias de hoje, reconhecemos que houve transformações no Estado e na sociedade civil, fazendo com que as estratégias e análises sobre o Estado se desenvolvessem e acompanhassem as referidas mudanças. Veremos adiante, com o auxílio das reflexões de Gramsci, que a visão ampliada do Estado fez com que algumas estratégias políticas precisassem ser modificadas.

### 1.1.3 O Estado e sua função integradora

Para discutir a função integradora do Estado é fundamental compreender que “as ideias da classe dominante são, em todas as épocas, as ideias dominantes, ou seja, a classe que é o poder *material* dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, o seu poder *espiritual* dominante.” (MARX; ENGELS, 2009, p. 67). Isso faz com que múltiplas ideologias – magia e ritual, filosofia e moral, lei e política – sejam utilizadas para integrar as classes dominadas, promovendo a reprodução das relações sociais vigentes (MANDEL, 1982).

De acordo com Gramsci (1981, p. 16), a ideologia é o significado “[...] mais alto de uma concepção de mundo, que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações da vida individuais e coletivas [...]”. Ele nos aponta (GRAMSCI, 1982) que cada classe social cria organicamente uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência das funções econômica, social e política. Como a classe dominante no capitalismo são os capitalistas, logo as ideias de seus intelectuais são as mais difundidas e internalizadas pela sociedade.

A reprodução e evolução da função integradora se dá por meio de instrução, educação, cultura e meios de comunicação, “[...] mas sobretudo pelas categorias de pensamento peculiares à estrutura de classe de uma sociedade.” (MANDEL, 1982, p. 334). No capitalismo prevalece o fetichismo da mercadoria, onde há relações entre coisas (mercadorias) e não relações entre seres humanos por meio do seu trabalho que dariam base às trocas de mercadorias (MARX, 2010). O Estado burguês busca proteger institucionalmente e legitimar juridicamente a propriedade privada, fazendo com que sejam impregnadas as estruturas de crenças e comportamentos da grande maioria da população (MANDEL, 1982).

Conforme apresentado no tópico anterior com Marx, Engels e Lenin, o Estado apresentava uma forte presença coercitiva para reprodução das relações sociais. Gramsci em sua obra aponta que houve uma ampliação do Estado, onde ocorreu a junção da sociedade política (Estado) – que predomina a coerção – e da sociedade civil, em que há a presença da hegemonia e do consenso (PORTELLI, 1977). Coutinho (2011) ratifica dizendo que o conceito de “Estado ampliado” ou “integral” se dá pela associação: sociedade política + sociedade civil, coerção + consenso e ditadura + hegemonia, pois Gramsci compreendia que o Estado nada mais é que um prolongamento da sociedade civil (PORTELLI, 1977).

Para Gramsci, a sociedade civil é inseparável da noção de totalidade, estando ligada às relações sociais de produção, às formas de produção da vontade e da consciência e ao papel que exerce o Estado nos dois precedentes (FONTES, 2010). O conceito de sociedade civil em Gramsci se contrapõe ao de origem liberal<sup>36</sup>. De acordo com Fontes (2010, p. 133, grifos da autora), “o fulcro do conceito gramsciano de sociedade civil – e dos aparelhos privados de hegemonia – remete para a organização e, portanto, para a produção coletiva, de visões de mundo, da consciência social, de *formas de ser* adequadas aos interesses do mundo burguês (a hegemonia) [...]”. Mas, também esta organização pode se dar em direção a uma sociedade igualitária, por um viés e contra hegemônico.

De acordo com Gramsci (1982) a sociedade civil é formada pelo conjunto dos aparelhos privados de hegemonia (organismos privados), que são instâncias associativas – distintas das organizações empresariais e instituições estatais –, que se pautam na associatividade voluntária, apresentando-se sobre diversos formatos: clubes, partidos, jornais, revistas, igrejas, escolas, entidades diversas que se implantam e reconfiguram a partir da complexidade da vida urbana capitalista (FONTES, 2010).

Eles não são homogêneos em sua composição: podem estar descolados da organização econômico-política da vida social, como é o caso de clubes, associações culturais ou recreativas; podem estar ligados a formas que enfatizam a questão econômica, como é o caso dos sindicatos patronais ou de trabalhadores; e há ainda os que se vinculam à questão política, mais especificamente ao segmento de uma classe, como é o caso de partidos políticos e

---

<sup>36</sup> “Antes de Gramsci, o conceito de sociedade civil admitia um sentido mais ou menos comum entre os diversos autores – designava, sobretudo, o âmbito dos apetites incontroláveis, naturais, traduzidos através dos interesses, do mercado, da concorrência, do âmbito privado. Para uns, valorizado como instância central a ser preservada, figurando a propriedade mencionada, inclusive, da vida. Por esse viés, a propriedade e o mercado eram equiparados à própria civilização. Para outros, como a expressão do predomínio, numa sociedade histórica precisa e delimitada, da sociedade burguesa moderna, de um individualismo que limitava e reduzia a própria individualidade, fazendo-a perder a consciência de seu pleno sentido, o do pertencimento a um processo histórico e social.” (FONTES, 2010, p. 131).

jornais; entretanto todos são formas organizativas que tem relação com a produção econômica e política, embora seja eminentemente de cunho cultural (FONTES, 2010).

Gramsci (1982) apontou o papel daqueles aparelhos de organização cultural e de seus esteios, os intelectuais, mostrando como se dava a dominação na sociedade capitalista e sua reprodução. Cada grupo social, a partir da sua base no mundo da produção econômica, cria para si de modo orgânico os intelectuais que lhe darão homogeneidade e consciência da função deste grupo social nos campos econômico, social e político (GRAMSCI, 1982). A relação dos intelectuais com o mundo da produção é mediada pelo contexto social (conjunto das superestruturas).

Fontes (2010) coloca que na sociedade civil há um duplo espaço de luta de classes, entre as classes sociais e dentro das próprias classes. Entre as classes há a busca por manter a dominação por parte da classe dominante, utilizando-se para isso de convencimento e persuasão, lançando mão de formas coercitivas quando necessário. Já dentro da própria classe, é preciso que se encontre equilíbrio entre os diversos interesses das frações dominantes, atendendo aos interesses dos capitalistas individuais, mas pensando no capitalismo como um todo.

Em relação ao convencimento, Fontes (2010) esclarece que ele se dá em duas direções: dos aparelhos privados de hegemonia (sociedade civil) em direção as instâncias estatais, e do Estado (sociedade política) em direção a fortalecer as frações de classe dominante por meio da sociedade civil, ou seja, um âmbito fortalecendo o outro, havendo uma estreita relação entre eles. Desta forma, “o vínculo entre sociedade civil e Estado explica como a dominação poreja em todos os espaços sociais, educando o consenso, forjando um ser social adequado aos interesses (e valores) hegemônicos e formulando, inclusive, as formas estatais da coerção aos renitentes.” (FONTES, 2010, p. 137).

Para Lenin e Gramsci, hegemonia é a superação do corporativismo – elevação da consciência de classe do particular ao universal –, não havendo oposição entre a presença da hegemonia e o fato de que todo Estado tem uma dimensão coercitiva ou ditatorial (COUTINHO, 2011). Enquanto Lenin tratou apenas da hegemonia proletária, Gramsci teria elaborado uma teoria geral da hegemonia, já que analisou tanto a hegemonia proletária quanto a hegemonia burguesa (COUTINHO, 2011).

A hegemonia burguesa se baseia num consenso passivo (manipulado) – que esconde a realidade pela ideologia –, já a hegemonia do proletariado tem necessidade de um consenso ativo – precisa revelar os enganos ideológicos (COUTINHO, 2011). Hegemonia não é apenas

um conceito estratégico para revolução socialista, mas também um conceito analítico que permite deslindar as diferentes formas de supremacia de classe (COUTINHO, 2011).

Para Gramsci há necessidade da hegemonia para uma educação permanente para o autogoverno, ou seja, busca da extensão da hegemonia para que haja redução da coerção (PORTELLI, 1977). Esta discussão pode ser sintetizada quando Gramsci (1982, p. 10-11) esclarece os conceitos de

[...] “sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos chamados comumente de “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, que correspondem à função de “hegemonia” que grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”. Estas funções são precisamente organizativas e conectivas. Os intelectuais são os “comissários” do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político, isto é: 1) do consenso “espontâneo” dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce “historicamente” do prestígio (e, portanto, da confiança) que o grupo dominante obtém, por causa da sua posição e da sua função no mundo da produção; 2) do aparato de coerção estatal que assegura “legalmente” a disciplina dos grupos que não “consentem”, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade, na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais fracassa o consenso espontâneo.

Destarte, para Gramsci os grupos dominantes necessitam de hegemonia na sociedade civil e no Estado, sendo os intelectuais essenciais neste processo. É interessante perceber que os grupos dominantes constroem o consenso para se manterem no poder, chegando a este devido ao prestígio, que por sua vez é fruto da sua dominação econômica, que acaba conduzindo à dominação política. Contudo, o aparato coercitivo do Estado é utilizado para disciplinar os grupos onde não há aquiescência. Tendo por base o conceito de consentimento, Gramsci (1976, p. 87) vai dizer que o “[...] Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não só o seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governados [...]”.

Desta forma, para Gramsci, a sociedade civil não está isolada do mundo da produção, sendo a partir deste que surgem as classes sociais, seus antagonismos e a subordinação. Nessa perspectiva, “a sociedade civil é o momento organizativo a mediar as relações de produção e a organização do Estado, produzindo organização e convencimento.” (FONTES, 2010, p. 137). Um elemento que demonstra isso claramente é o partido político, um dos principais aparelhos privados de hegemonia para Gramsci (1982, p. 14)

[...] o partido político, para todos os grupos, é precisamente o mecanismo que representa na sociedade civil a mesma função desempenhada pelo Estado, de um

modo mais vasto e mais sintético, na sociedade política, ou seja, proporciona a fusão entre os intelectuais orgânicos de um dado grupo – o grupo dominante – e os intelectuais tradicionais; e esta função é desempenhada pelo partido precisamente em dependência de sua função fundamental, que é a de elaborar os próprios componentes, elementos de um grupo social nascido e desenvolvido como “econômico”, até transformá-los em intelectuais políticos qualificados, dirigentes, organizadores de todas as atividades e funções inerentes ao desenvolvimento orgânico de uma sociedade integral, civil e política.

De acordo com Gramsci (1976), o partido político é o instituto-chave da nova forma de hegemonia, uma vez que teria a função de equilibrar e arbitrar os diversos interesses na sociedade civil, em que o partido seria o “moderno príncipe”. Gramsci (1976) vai diferenciar os partidos como “de elite” e “não-elite”, onde os primeiros atendem aos interesses do grupo dominante e os segundos se vinculam aos interesses dos grupos dominados. Desta forma, “a sociedade civil é o momento da formulação e da reflexão, da consolidação dos projetos sociais e das vontades coletivas.” (FONTES, 2010, p. 138). Em consonância com isso os grupos dominantes e dirigentes por meio de partidos políticos e outros aparelhos privados de hegemonia asseguram o “Estado educador”<sup>37</sup>, havendo a construção da hegemonia e do consenso.

Voltando ao conceito de Estado ampliado de Gramsci, ele faz uma diferenciação importante a partir do momento que vivenciava o capitalismo em sua época, ou seja:

No Oriente, o Estado era tudo, a sociedade era primordial e gelatinosa; no Ocidente, havia entre o Estado e a sociedade civil uma justa relação e em qualquer abalo do Estado imediatamente descobria-se uma poderosa estrutura da sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual se situava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas [...] (GRAMSCI, 1976, p. 75)

Nesse sentido, a forma como o Estado se organizava no tempo e espaço que vivenciaram Marx e Lenin – Estado Oriental –, fez com vissem que a forma de superar o Estado burguês era tomá-lo de assalto – era necessário romper as trincheiras e fortalezas do Estado –, haja vista a grande força do Estado, enquanto a sociedade civil era gelatinosa.

---

<sup>37</sup> “Na realidade, o Estado deve ser concebido como “educador”, desde que tende a criar um novo tipo ou nível de civilização. Em virtude do fato de que se atua essencialmente sobre as forças econômicas, reorganiza-se e desenvolve-se o aparelho de produção econômica, inova-se a estrutura, não se deve concluir que os elementos de superestrutura devam ser abandonados a si mesmos, ao seu desenvolvimento espontâneo, a uma germinação causal e esporádica. O Estado, inclusive neste campo, é um instrumento de “racionalização”, de aceleração e de taylorização, atua segundo um plano, pressiona, incita, solicita e “pune”, pois, criadas as condições em que um determinado modo de vida é “possível”, a “ação ou omissão criminosa” devem receber uma sanção punitiva, de alcance moral, e não apenas um juízo de periculosidade genérica. O direito é o aspecto repressivo e negativo de toda a atividade positiva de civilização desenvolvida pelo Estado. Deveriam ser incorporadas na concepção do direito inclusive as atividades “premiadoras” de indivíduos, de grupos, etc.; premia-se a atividade louvável e meritória como se pune a atividade criminosa (e pune-se de modo original, permitindo a intervenção da “opinião pública” como sancionadora).” (GRAMSCI, 1976, p. 97)



Contudo, no Ocidente, havia uma justaposição entre Estado e sociedade civil, ou seja, a presença do “Estado ampliado” tornava necessário construir uma hegemonia na sociedade civil para se chegar ao Estado. É importante deixar claro que o Estado burguês, nessa perspectiva ampliada, não perdeu os traços repressivos indicados por Marx, Engels e Lenin, mas adquiriu novas determinações no momento em que Gramsci desenvolveu suas reflexões (COUTINHO, 2011; PORTELLI, 1977).

Gramsci (1976, p. 74) coloca que “parece-me que o Ilich [Lenin] compreendeu que se verificava uma modificação da guerra de manobra, aplicada vitoriosamente no Oriente em 1917, para a guerra de posição, que era a única possível no Ocidente [...]”. Gramsci percebe que, com a ampliação do Estado, não era mais possível a “guerra de movimento” – guerra militar –, mas a “guerra de posição” – luta política. Coutinho (2011, p. 143) aprofunda essa perspectiva dizendo que

é precisamente essa nova característica do Estado que define o novo conceito gramsciano de revolução, baseado não mais apenas na “guerra de movimento” (como foi o caso da revolução bolchevique), mas também e sobretudo na “guerra de posição”, na qual a luta pela hegemonia – por uma “reforma intelectual e moral” – ocupa um papel decisivo.

Desta forma, os “[...] Estados mais avançados, onde a “sociedade civil” transformou-se numa estrutura muito complexa e resistente às “irrupções” catastróficas do elemento econômico imediato (crises, depressões, etc.): as superestruturas da sociedade civil são como o sistema de trincheiras na guerra moderna.” (GRAMSCI, 1976, p. 73).

É interessante perceber que este processo em que o Estado se tornou mais poroso (ampliado) fez com que houvesse a necessidade de hegemonia na sociedade civil. Assim, os trabalhadores começaram a se organizar em aparelhos privados de hegemonia para lutar por seus direitos. Como o capitalismo passou por um processo de desenvolvimento, passando da manufatura para a industrialização – se utilizando de processos como cooperação simples, divisão do trabalho e uso de máquinas –, isso fez com que os trabalhadores fossem reunidos em um único lugar para ampliar o mais-valor (MARX, 2010), fato que, contraditoriamente, possibilitou a organização do movimento operário.

Portanto, para Mandel (1982), a crescente influência do movimento operário fez com que se conquistasse o sufrágio universal e maior participação na democracia formal, sendo que o surgimento de poderosos partidos da classe trabalhadora, fez com que aumentasse a urgência e o grau da função integradora do Estado. Havia igualdade formal (cidadão/eleitor) “[...] dissimulando a desigualdade fundamental do acesso ao poder político, que é uma

decorrência da profunda desigualdade de poder econômico entre as classes na sociedade burguesa.” (MANDEL, 1982, p. 338). Portanto, se economicamente uma função vital do Estado é administrar as crises, possibilitando as condições gerais da produção por meio de políticas governamentais anticíclicas, socialmente deve haver um esforço para “integrar” o trabalhador, seja como consumidor, “parceiro social” ou “cidadão” (MANDEL, 1982).

O poder integrador do sistema estatal burguês fez com que quadros dirigentes dos partidos de massa da classe operária e dos sindicatos fossem cooptados.

A rigorosa utilização do Estado burguês como arma dos interesses de classe dos capitalistas é escondida tanto dos atores quanto dos observadores e vítimas dessa tragicomédia pela imagem mistificadora do Estado como árbitro *entre* as classes, representantes do “interesse nacional”, juiz neutro e benevolente dos méritos de todas as “forças pluralistas”. (MANDEL, 1982, p. 347, grifo do autor)

Desta forma, embora Gramsci (1976) apontasse que os partidos políticos tivessem a função de equilibrar e arbitrar os interesses da sociedade civil e do Estado, isto era realizado tendo por base as necessidades das classes que estes representam e fazem parte.

A forma como o Estado burguês se estrutura – separação dos poderes e uma burocracia profissional – faz com que se previna o exercício direto do poder pela classe trabalhadora (MANDEL, 1982). Sobre a separação dos poderes, Gramsci (1976) aponta que foi fruto de luta entre a sociedade civil e o Estado em determinado período para manter o equilíbrio instável entre as classes, de tal forma que a ideologia liberal se convenceu da necessidade do princípio da divisão dos poderes.

Corroborando com o entendimento acima de Mandel, Gramsci (1976, p. 65) aponta que a técnica política moderna teve uma mudança completa após 1848, pois a “[...] expansão do parlamentarismo, do regime associativo sindical e partidário, da formação de amplas burocracias estatais e “privadas” (político-privadas, partidárias e sindicais) e das transformações que se verificaram na política num sentido mais largo [...]”. Desta forma, houve mudanças no aparelho estatal, do conjunto das forças organizadas pelo Estado e da sociedade civil, buscando o domínio político e econômico das classes dirigentes (GRAMSCI, 1976).

Por consequência, as classes dominantes perceberam, por meio do Estado, que poderiam agregar demandas das classes subalternas sem, contudo, abalar a subalternização de classe, vez que esta era uma forma de reforçar a hegemonia burguesa. Assim, reforça-se a busca por manter a ordem social vigente, pois “um aparelho de Estado que não preserva a

ordem social e política seria tão impensável quanto um extintor de incêndio que espalha chamas ao invés de apagá-las.” (MANDEL, 1982, p. 348).

A classe burguesa utiliza-se de todos os meios para manter seu poder. Inicialmente promete e decreta reformas<sup>38</sup> – o Estado transforma qualquer rebelião em reformas que o sistema possa absorver (MANDEL, 1982) – mas, em último caso, usa a força bruta, se utilizando inclusive de ditadura, pois a democracia é uma concessão burguesa que, a depender dos interesses em jogo, pode ser suprimida (HARVEY, 2008). Deste modo, o Estado capitalista, “fundamentalmente continua sendo o que sempre foi, um “grupo de homens armados” contratados para manter a dominação política de uma classe social.” (MANDEL, 1982, p. 349). Por outro lado, “ao contrário do que era para Marx e Engels, hoje os capitalistas não “arregimentam os homens que manejarão as armas” que desferirão o golpe mortal no capitalismo. Eles criam milhões de trabalhadores temporários, instáveis, amedrontados, amarrados ao nexa monetário.” (PETRAS, 2010, p. 245).

A partir desta discussão mais geral sobre o Estado capitalista e suas funções de garantia das condições gerais de produção, de repressão e integração, passamos ao debate de um momento específico do Estado: o capital-imperialismo. Isto será realizado tendo por base o Estado brasileiro e sua inserção neste processo.

## 1.2 ESTADO BRASILEIRO E CAPITAL-IMPERIALISMO

Iniciaremos esta parte com um debate conceitual sobre o capital-imperialismo e o Estado. Em seguida, centralizaremos o debate no Estado brasileiro ao longo do tempo, apontando os caminhos que levaram à sua inserção no capital-imperialismo e ao desenvolvimento do Modelo Liberal Periférico. Uma das maiores expressões desse processo é o fundo público, a captação e gasto dos recursos da sociedade.

---

<sup>38</sup> “No *Manifesto*, em oposição aos socialistas pequenos burgueses (tanto os do tempo dele como os do nosso), Marx percebeu que “reformas” eram possíveis sob o capitalismo, mas que elas eram temporárias, reversíveis e condicionadas pelas relações de classe. Ele percebeu que as reformas não eram “cumulativas”, que a democracia não estava em contradição com o capitalismo, mas era uma cobertura adequada para a dominação burguesa quando não estivessem em questão as relações de propriedade. A “democracia” era uma questão de classe embutida numa matriz mais ampla de instituições estatais e de propriedade. Tanto quanto a “democracia” foi capaz de sustentar a dominação de classe e de não alterar o caráter de classe das instituições estatais (judiciário, forças armadas, banco central etc.), ela foi compatível com o desenvolvimento capitalista. Para Marx, reformas duradouras e democracia substantiva só eram possíveis quando os trabalhadores controlassem o Estado.” (PETRAS, 2010, p. 242)

### 1.2.1 Capital-imperialismo e Estado

Marx e Engels no Manifesto Comunista acautelaram sobre a necessidade de internacionalização das relações capitalistas para que este modo de produção pudesse se reproduzir. Sendo que “impelida pela necessidade de mercados sempre novos, a burguesia invade todo o globo. Necessita estabelecer-se em toda parte, explorar em toda parte, criar vínculos em toda parte.” (MARX; ENGELS, 2010, p. 43). Historicamente, o processo de inter-relação entre os mercados vinha se estabelecendo.

Quase meio século depois, Lenin (2011) analisou o capitalismo e a avalanche dos monopólios que se expandiam pelo mundo subordinando tudo e impactando o movimento operário. Ele buscava identificar as principais modificações da expansão capitalista que aprofundava a exploração internacional dos trabalhadores por meio da intensificação da extração de mais-valia.

O capital-imperialismo é a expansão de uma forma de capitalismo impregnada de imperialismo que nasceu do fantasma atômico e da Guerra Fria, tendo exacerbado a concentração concorrente de capitais, mas de maneira consorciada (FONTES, 2010). Foram criadas diversas instâncias internacionais de gestão intercapitalista para acomodar vencedores e vencidos no pós-Segunda Guerra Mundial, tendo grande variedade de agências políticas, econômicas e militares, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o FMI e o BM.

Fontes (2010) demonstra que são instituições que, desde aquele momento, tem realizado a organização intercapitalista para garantir a expansão da extração de mais-valia em escala internacional, e também assegurar as condições socioeconômicas, políticas e culturais nacionais para que aquela se realize. Assim, elas promovem o entrelaçamento de países e capitais de maneira desigual, tendo como referência a inserção deles no modo de produção capitalista a partir do capital-imperialismo. Nessa direção, aquelas organizações internacionais promoviam a formação de seus intelectuais para atuarem politicamente no interior dos diferentes países, buscando construir o consenso para consolidação das políticas do capital-imperialismo.

Lenin (2011) evidencia que a livre concorrência gerou a concentração da produção e do capital e, em determinado momento histórico, gerou os monopólios. A formação destes foi um processo iniciado na década de 1860 e teria se tornado a base de toda vida econômica no início do século XX, tendo transformado o capitalismo em imperialista (LENIN, 2011). Ele aponta algumas características que ocorriam naquele momento do capitalismo:

- Os bancos passaram a concentrar o capital dos capitalistas industriais, que foi transformado em capital financeiro, criando uma oligarquia financeira.
- Centralização de capital financeiro sob domínio de poucas nações – em 1910, Inglaterra, Estados Unidos, Alemanha e França tinham 80% do capital financeiro mundial.
- No capitalismo monopolista houve a exportação de capitais, embora continuasse a exportação de mercadorias.
- Articulação entre monopolismo, capital financeiro e política colonial mundial.

Para Fontes (2010) houve diversas modificações no capitalismo de quando Lenin escreveu sobre o imperialismo para o momento atual, por isso ela ressalva que as teses de Lenin tiveram validade até o final da Segunda Guerra Mundial, denominando a fase posterior como capital-imperialismo.

Fontes (2010) explica que o conceito de capital-imperialismo incorpora as características contraditórias exacerbadas pela expansão capitalista e o seu desdobramento imperialista. O argumento central de Fontes (2010) é que no capitalismo há duas tendências de expansão, quais sejam: a concentração de capitais e o permanente processo de expropriação primária e secundária.

Em relação ao processo de concentração de capitais, Fontes (2010) discute que há certa contradição entre capital industrial ou funcionante, que é o capital investido na produção (capital que produz mais-valia por meio de  $D - M - D'$ ), e capital monetário ou portador de juros, em que sua valorização parece se resumir a  $D - D'$ . Conforme pode ser visto em Marx (2010), o segundo depende da mais-valia produzida pelo primeiro para poder ser valorizado, desta maneira o capital portador de juros precisa exigir que o capital industrial extraia cada vez mais mais-valia para poder ser remunerado – ambos são dependentes da extração de mais-valia.

Carcanholo e Nakatani (2015), nos esclarecem que o capital, ao longo do ciclo, tem sucessivas formas funcionais. Entretanto, o capital industrial é a síntese global e abstrata da circulação de três formas autônomas de capital (capital portador de juros, capital produtivo e capital comercial). Desta forma, o único capital capaz de produzir diretamente mais-valia é o capital produtivo, devendo compartilhar a mais-valia com o capital portador de juros e o capital comercial, uma vez que é a partir destes dois que aquele consegue produzir mais-valia. Portanto,

apesar de o capital a juros (também o capital comercial) apropriar-se de parte da mais-valia sem produzi-la, ele não é parasitário, uma vez que contribui para que o capital produtivo o faça. Permite até que o capital, em seu conjunto, seja mais eficiente. O capital a juros se subordina à lógica do capital industrial. Durante determinado estágio de desenvolvimento do capital, o capital produtivo é o dominante, subordinando à sua lógica tanto o capital a juros como o capital comercial. (CARCANHOLO; NAKATANI, 2015, p. 44)

Conclui-se então que, em dado momento do capitalismo, havia o predomínio do capital industrial, sendo dominante o polo produtivo. Deste modo, o capital portador de juros estava subordinado ao capital industrial.

Fontes (2010) aponta que antes os bancos tinham apenas a função usurária, contudo passaram a ter também a função de crédito para potencializar o processo produtivo, sendo que o crescimento exponencial da acumulação pelo favorecimento da característica bancária levou a conversão dos grandes proprietários capitalistas (de origem comercial, bancária, industrial ou fraudulenta) em proprietários de capital sob a forma monetária.

De acordo com Harvey (2013b, p. 338), com o desenvolvimento do capitalismo, “a circulação do capital impõe obrigações e cargas adicionais ao sistema monetário, o que só pode ser enfrentado mediante a organização do sistema de crédito como a base para operações financeiras”. Deste modo, as finanças acabam se libertando dos grilhões do sistema monetário, internalizando as contradições e tendo uma postura antagônica em relação a base monetária (HARVEY, 2013b).

Para o desenvolvimento do capitalismo, o sistema de crédito e a circulação de capital portador de juros tem algumas funções: a) mobilização do dinheiro em capital; b) reduções no custo e no tempo de circulação; c) a circulação do capital fixo e a criação dos bens de consumo; d) criação e desenvolvimento de capital fictício; e) equalização da taxa de lucros; e f) a centralização do capitalismo (HARVEY, 2013b).

A existência de grandes proprietários de capital portador de juros converte o capital em uma força social autônoma, simultaneamente concentrada e extremamente difusa (FONTES, 2010). Conforme é apontado por Mollo (2011), esta autonomia do capital portador de juros é relativa, haja vista a dependência da produção de mais-valia. Aquela concentração e difusão se deve às taxas de retorno alcançadas pelo capital portador de juros, bem como pela sua velocidade de valorização. Deste modo, há uma espiral tensa e avassaladora em que a intensificação da extração de mais-valia (capital produtivo) com o excedente impulsiona a concentração e centralização monetária (capital portador de juros) e este impõe, difunde e generaliza a extração de mais-valia (FONTES, 2010).

Dessa maneira, “a circulação do dinheiro como capital que rende juros pressagia a formação de uma classe de capitalistas monetários que controlam o poder social do dinheiro e são sustentados pelos pagamentos dos juros.” (HARVEY, 2013b, p. 346). Todavia, a extensão e o poder de qualquer classe de capitalistas monetários e da circulação do dinheiro como capital que rende juros, tem limites, pois se grande parte dos grandes capitalistas convertessem seu capital em monetário, haveria a depreciação deste capital e a queda na taxa de juros, fazendo que muitos voltassem a ser capitalistas industriais.

A partir do capital portador de juros – forma funcional autonomizada do capital industrial – se deriva o capital fictício, sendo que “o capital é dito fictício porque perde relação com a produção real em que o valor é gerado e ampliado de forma a reproduzi-lo como valor que se valoriza.” (MOLLO, 2011, p. 451), isto é, não contribui para o processo de produção de mais-valia. O capital fictício é formado quando um capitalista empresta seu capital para ser investido no processo produtivo – para formar mais-valia –, buscando receber no futuro o recurso emprestado mais os juros, mas o emprestador recebe como garantia do empréstimo uma “folha de papel” que se apoia em uma mercadoria não vendida; a “folha de papel” recebida é um valor fictício, sendo que na medida em que passa a circular como dinheiro creditício, passa então a ser emprestado como capital, se tornando capital fictício (HARVEY, 2013b). “Os valores fictícios ampliam-se com o uso dos valores das ações para caucionar empréstimos ou os chamados derivativos de crédito, ou seja, dívidas derivadas de dívidas.” (MOLLO, 2011 p. 453).

O capital fictício apresenta uma autonomia relativa em relação à circulação e à produção, devido seus limites estarem no processo de geração de rendas que dão sustentação às compras de ativos (MOLLO, 2011). Os ganhos especulativos acontecem quando há valorização dos títulos, sendo que para isso acontecer é preciso renda maior de lucros e salários gerados na produção para ampliar os preços (MOLLO, 2011).

Para Carcanholo e Nakatani (2015, p. 52), “a remuneração do capital fictício está constituída pelos juros auferidos e pelos chamados ganhos de capital obtidos nos mercados especulativos. O capital fictício obtém tais remunerações através de transferência de excedente-valor produzido por outros capitais ou por não-capitais”, isto é, o capital fictício é um capital não produtivo sendo totalmente parasitário – puro ônus para o capital industrial (CARCANHOLO; NAKATANI, 2015). Assim,

[...] o capital especulativo parasitário é o próprio capital fictício, quando ele ultrapassa em volume os limites suportados normalmente pela reprodução do capital industrial. Sua característica básica está no fato de que ele não cumpre nenhuma

função na lógica do capital industrial. É um capital que não produz mais-valia ou excedente-valor e não favorece nem contribui para a sua produção. No entanto ele se apropria de excedente e o exige em magnitude crescente. Sua lógica é a apropriação desenfreada da mais-valia, ou melhor, do lucro (o lucro especulativo); realiza, assim, ou pelo menos pretende fazê-lo, os anseios derivados da própria natureza íntima do capital: o não-compromisso com o valor-de-uso e, apesar disso, a autovalorização. (CARCANHOLO; NAKATANI, 2015, p. 54-55)

Desse modo, o capital fictício está relacionado aos fluxos do capital monetário atual com a antecipação dos frutos futuros do trabalho, podendo levar a grandes distorções, isto é, se duplicar, triplicar, não tendo assim relação direta com a base monetária. Foi a concentração do capital portador de juros que favoreceu o crescimento exponencial do capital fictício (FONTES, 2010). A implicação do capital fictício é que ele expandiu o crédito e as trocas comerciais a partir de papéis, ou seja, houve a difusão do uso de recursos sem haver lastro, sem haver metal precioso ou moeda papel correspondente a trabalho morto passado (FONTES, 2010). Dessarte, o capital fictício acaba não tendo correspondência com a realidade, tanto que Behring (2010) apresenta que havia uma estimativa de PIB mundial de 55 a 60 trilhões de dólares, contudo havia um volume de capitais fictícios de 550 trilhões de dólares. A consequência disso são crises financeiras para aproximar o capital financeiro da base monetária real (HARVEY, 2013b).

Fontes (2010, p. 36) faz alguns apontamentos importante sobre o capital fictício:

1. a existência de capital fictício integra a normalidade aberrante da reprodução capitalista; 2. o fato de se denominar fictício, e de constituir de fato um capital fictício (especulativo, promotor de “bolhas”), não significa que não tenha implicações reais e dramáticas na vida social; 3. ambos, capital portador de juros e capital fictício, se apresentam como se derivassem unicamente da fórmula D-D’; ambos partem e resultam de enorme concentração da propriedade sob forma monetária; e, finalmente; 4. embora analiticamente cumpram papéis diferenciados, o capital sob a forma dinheiro que precisa valorizar-se (dinheiro a converter-se em capital, extraindo mais-valor direta ou indiretamente, ou assegurando ganhos através de formas fraudulentas) é o mesmo nas mãos concentradas de alguns poucos proprietários podendo, portanto, deslocar-se de uma situação para outra.

Destarte, a lógica do capital fictício ou do capital especulativo parasitário acaba contaminando todo o capital que com ele se relaciona, sendo que o capital produtivo passa a ser dominado pela lógica parasitária. Por conseguinte, “[...] o próprio capital produtivo torna-se dominado e os capitais individuais concretos que porventura cumpram as funções autonomizadas de capital produtivo submetem-se crescentemente à lógica parasitária e passam a operar cada vez mais de maneira especulativa.” (CARCANHOLO; NAKATANI, 2015, p. 55).



No início do século XX, havia associação entre capitais bancários e industriais (LENIN, 2011), mas já na segunda metade do mesmo século, passou-se a mesclar atividades como crédito, seguros, corretagem, câmbio, investimentos, dívidas públicas etc.; já a escala da concentração contemporânea impulsionou as formas não bancárias (fundos de pensão ou fundos mútuos, Bolsas de valores, etc.). (FONTES, 2010). Desta forma, no capital-imperialismo há o predomínio do capital portador de juros, em que os países capital-imperialistas utilizam os diversos mecanismos para acelerar a extração de mais-valia nos países periféricos, possibilitando a remuneração daquele capital.

Conforme discutimos a concentração de capitais é resultante do processo de extração de mais-valia, contudo para que esta se realizasse, foi (e é) necessário que houvessem trabalhadores “livres” – condição social para o capitalismo, pois o dinheiro só foi transformado em capital quando os trabalhadores passaram a vender sua força de trabalho como mercadoria. Assim, Fontes (2010) apresenta que têm ocorrido processos de expropriação ao longo do capitalismo. A expropriação primária está vinculada ao êxodo do campo para a cidade, ou seja, ao longo do capitalismo tem sido “necessário” retirar os trabalhadores do campo para que ficassem “livres” para vender sua força de trabalho no ambiente urbano ou mesmo que passassem a depender do mercado para sua reprodução. Essa forma de expropriação incide sobre direitos tradicionais, uso de terras comunais, direitos consuetudinários, relação familiar e conhecimentos sobre plantas locais (FONTES, 2010).

A partir da existência de grande massa de trabalhadores “livres”, as expropriações são reproduzidas sempre em escala crescente. Nessa direção, houve o desenvolvimento de expropriações secundárias, ou seja, que passam a ter qualidade diversa, incidindo sobre trabalhadores urbanizados de longa data (FONTES, 2010). Portanto, as expropriações secundárias ou disponibilizações não são uma perda da propriedade privada de meios de produção, mas com a disponibilização do trabalhador ao mercado, impõe novas condições e abre novos setores para extração de mais-valia. Uma das principais formas de manifestação das expropriações secundárias se deu pelo desmantelamento de direitos trabalhistas, como: exploração da força de trabalho desprovida de direitos, bem como flexibilização de contratos de trabalho – subcontratações, terceirizações e trabalhadores que vendem seu trabalho sem qualquer direito (bolsistas e voluntários) (FONTES, 2010).

Além disso, Fontes (2010) apresenta as seguintes fontes de expropriações secundárias: a) controle direto dos Estados dominantes sobre matérias-primas estratégicas, como o petróleo; b) expropriação do conhecimento, como por exemplo sobre a biodiversidade, sobre técnicas diversas e sobre formas de cultivo; c) expropriação dos direitos sociais, como

educação, saúde, previdência e transporte; d) contemporaneamente há expropriação de bens naturais (água doce e salgada), de patrimônio histórico e cultural, o patenteamento de códigos genéticos e de qualidade do ar; e e) expropriação sobre o corpo (prostituição, venda de pessoas ou de órgãos), além de haver expropriação da própria vida biológica humana que passa a ser propriedade privada, em que são produzidas novas e trágicas enfermidades ou necessidades de “saúde”. Desta forma, fica claro que as expropriações secundárias não têm limites, pois a busca por produzir mais-valia promove uma verdadeira barbarização da vida social, em que a própria condição de existência da humanidade é colocada em risco, em prol do capital.

Assim, para Fontes (2010) a base explicativa para discutir o capital-imperialismo são estas duas tendências de expansão do capitalismo – concentração de capitais e permanentes processos de expropriação. Ela destaca que o capital-imperialismo apresenta três características principais: predomínio do capital portador de juros, dominação da pura propriedade capitalista e impulso avassaladoramente expropriador, sendo que estes três elementos levaram a profundas modificações no conjunto da vida social. Destarte,

derivada do imperialismo, no capital-imperialismo a dominação interna do capital necessita e se complementa por sua expansão externa, não apenas de forma mercantil, ou através de exportações de bens ou de capitais, mas também impulsionando expropriações de populações inteiras das suas condições de produção (terra), de direitos e de suas próprias condições de existência ambiental e biológica. (FONTES, 2010, p. 149)

Nessa direção, o capital-imperialismo necessita de expansão externa de maneira que exporte bens e capitais, bem como demanda a realização processos de expropriações primárias e secundárias.

Era explícito, para Lenin (2011) a relação entre capitais rentistas, coligação entre grandes proprietários industriais e grandes banqueiros. E na segunda metade do século XX se teria criado uma união íntima entre capitais de qualquer origem (comercial, bancário, industrial, monetário, fraudulento), contudo, com concentração do capital monetário – tanto que uma das denominações que Fontes (2010) dá ao capital-imperialismo é imperialismo monetário. Deste modo, a “[...] nova forma de concentração capital-imperialista [...] decorre de e impulsiona o crescimento de todas as formas de capital, *pornograficamente entrelaçadas*.” (FONTES, 2010, p. 198, grifos da autora).

Houve o entrelaçamento de grandes corporações multinacionais e proprietários consorciados de capital portador de juros – ambos sustentados por instituições econômicas de

âmbito internacional - por meio de múltiplas instituições (bancos, fundos, seguradoras, etc.) com fortes tendências à internacionalização (FONTES, 2010). Desse modo, no pós-Segunda Guerra Mundial, houve a “[...] constituição de imensos conglomerados multinacionais para, finalmente, se encaminhar em direção a uma propriedade quase descarnada do capital, transformando-se num capital-imperialismo tentacular e abrangendo alguns países até então periféricos.” (FONTES, 2010, p. 155).

É importante pontuar que a extensão das multinacionais – enorme fonte de lucros e de produção – estava para além das questões econômicas, pois elas aprofundaram a divisão internacional do trabalho, alteraram a inserção mundial dos países imperialistas, modificaram a relação entre campo e cidade no mundo todo, e introduziram inovações comportamentais e culturais (FONTES, 2010). As multinacionais estão diretamente vinculadas à tentativa de ampliar a extração de mais-valia, buscando a reprodução ampliada do capital. Por isso, “os mesmos proprietários poderiam desmembrar empresas, modificar seu perfil para agudizar e exacerbar a exploração do trabalho, sob qualquer formato, promovendo a máxima extração de valor, de sobretrabalho e, por fim, atuando também freneticamente na especulação.” (FONTES, 2010, p. 198).

No que tange ao trabalho, as multinacionais promoveram uma cooperação intensificada, com trabalhadores com profundas desigualdades, regimes contratuais e direitos trabalhistas díspares. Isso fez com que surgissem segregações no interior de uma mesma estrutura empresarial, ou seja, havia formas desiguais e combinadas de subalternização no interior das organizações (FONTES, 2010). Nos diferentes países, uma mesma empresa oferecia direitos diferentes para a mesma tarefa, o que fez com que ocorressem reivindicações dos trabalhadores pelos mesmos direitos dos países capital-imperialistas.

Cresceu exponencialmente o tamanho das multinacionais, tendo em vista à incorporação de empresas por grupos multinacionais que captavam recursos nas bolsas de valores. Elas passaram a atuar numa gama crescente de atividades econômicas: atividade de extração de mais-valia, produção tecnológica e científica, atuação na comercialização, formação de quadros e atuação política (FONTES, 2010), ou seja, buscando de toda forma ampliar a reprodução do capital. Nas multinacionais havia a separação entre gestores e proprietários, com tendência à independência financeira, e o tamanho colossal de muitas delas chegou a fazer com que acumulassem mais receita que muitos países (FONTES, 2010).

A grande concentração de capitais móveis faz com que conglomerados econômicos sobrepujem a capacidade econômica e política de Estados, que acabam tendo que lidar com a imposição crescente de custos para garantir a segurança por meios militares, policiais e

jurídicos (FONTES, 2010). Desta forma, os Estados acabam se comprometendo com aqueles capitais através de endividamento estatal, fazendo com que se amplie a extração futura de mais-valia. Deste modo, as crises econômicas se agudizam, tendo reflexo direto sobre o conjunto da sociedade, que por sua vez acaba sofrendo com a intensificação das expropriações. O resultado disso são as contrarreformas<sup>39</sup> dos Estados realizadas para atender aos interesses econômicos do capital internacional.

Contemporaneamente houve uma aparente redução da importância do Estado, contudo seu papel foi reconfigurado diante da necessidade de investimentos transnacionais, a partir de três fenômenos: a) o crescente papel de contenção da força de trabalho nos âmbitos nacionais; b) a generalização da redução da democracia ao parâmetro acionário; e c) a garantia obrigatória oferecida pelos Estados aos proprietários de capital monetário de livre movimentação, apontando para uma espécie de repartilha do mundo (FONTES, 2010).

O capital-imperialismo promove o parasitismo do conjunto das classes dominantes em relação à totalidade da população, sendo que “jamais o parasitismo de uma classe inteira foi tão evidente e provavelmente jamais uma classe inteira devotou-se de maneira tão sistemática e científica a aprofundar as formas de extração de mais-valor.” (FONTES, 2010, p. 201).

Contudo, como já apontamos, o capital portador juros, bem como o capital fictício, dependem do capital produtivo (extrator de mais-valia) para que possam se reproduzir, ou seja, “[...] retiram lucros da intensificação da exploração tecnológica, da concorrência entre trabalhadores de diferentes países, da exploração de crianças e de máfias, de especulações diversas (imobiliária, cambial, bursátil, de futuros, etc.).” (FONTES, 2010, p. 202). Dessa forma, o capital portador de juros e o capital fictício impõem, pelo capital, a realização de novas expropriações – onde houver direitos, há espaço para expropriações do capital (FONTES, 2010) – e formas combinadas de extrair mais-valia. Ele influencia todo o conjunto da vida social ao redor do globo, não tendo compromisso algum com a condição de existência humana.

Se o imperialismo colocado por Lenin (2011) se caracterizava pela partilha do mundo de maneira imediata e colonial (controle territorial, econômico, político e militar), no capital-imperialismo passou a ser mediata (controle econômico e da formatação política), sem prejuízo do crescimento da potência militar e policial. Assim, sob a égide do capital-

---

<sup>39</sup> Utilizamos o termo contrarreforma a partir de Behring (2008), pois se relaciona com processo de contrarrevolução, em que ao invés da ideia de que reformas tem um caráter positivo, na verdade são processos associados a retirada de direitos que foram conquistados.

imperialismo houve um processo de “unificar” o conjunto dos países que, conforme aponta Fontes (2010), tem uma trajetória díspare de inserção no capitalismo.

Todo este processo do capital-imperialismo não se deu de maneira harmônica, pois houve lutas sociais que questionavam e contrapunham os reflexos daquele. Assim, as lutas de 1968 estavam diretamente relacionadas à internacionalização do capital, pois de um lado haviam os países centrais, com uma população que contava com direitos políticos e sociais, e por outro lado, havia o “terceiro mundo”, com uma gama de trabalhadores fruto de expropriação primária, com contratos de trabalho precários e direitos escassos (FONTES, 2010). Outro exemplo recente de contraposição aos reflexos do capital-imperialismo foi o movimento intitulado “Ocupe Wall Street”, iniciado em 2011, que questionava a desigualdade econômica e social, a ganância e a intervenção de empresas do setor financeiro nos Estados Unidos.

### **1.2.2 Trajetória econômica brasileira e inserção do Brasil no capital-imperialismo**

Antes de discutir sobre a inserção brasileira no capital-imperialismo, trazemos os estudos de Gonçalves (2013) que mostram que a inserção do Brasil na economia mundial desde sempre se deu de maneira dependente do exterior. Assim, ter sido uma colônia de exploração marcou profundamente a trajetória econômica do país, refletindo na atualidade.

Gonçalves (2013) divide a formação econômica brasileira a partir de 6 fases: Sistema colonial (1500-1822); Economia agroexportadora escravista (1822-1889); Expansão cafeeira e primórdios da industrialização (1889-1930); Desenvolvimentismo, substituição de importações e industrialização (1930-1979); Crise, instabilidade e transição (1980-1994); e Modelo Liberal Periférico (1995-atualidade). Focaremos nesta sessão o antepenúltimo e o penúltimo período, pois foi nestes que houve a inserção do Brasil no capital-imperialismo, sendo que o último período será discutido na próxima sessão.

O Brasil esteve no *Sistema colonial (1500-1822)* por mais de três séculos, isto é, uma economia primário-exportadora com ciclos de exportação de produtos coloniais: cana-de-açúcar (séculos XVI-XVII) e o da mineração de ouro e diamantes (século XVIII). A economia agro-exportadora estava assentada na grande propriedade, na monocultura, no trabalho escravo e estava orientada ao mercado externo pautado no exclusivismo lusitano (GONÇALVES, 2013).

A partir do início do século XIX, o Brasil teve grandes transformações econômicas, políticas, sociais e institucionais, mas não rompeu com o modelo de economia primário-

exportadora, caracterizando assim a *Economia agroexportadora escravista (1822-1889)*. Nesse período histórico social vários fatos ocorreram: a Independência (que acarretou endividamento externo), a Proclamação da República, a abolição da escravatura e o fim da dominação portuguesa com crescente influência britânica (GONÇALVES, 2013). No período houve a ampliação do mercado interno, fruto da crescente expansão das lavouras de café, da imigração, da urbanização e do trabalho assalariado (GONÇALVES, 2013). No século XIX ocorreu vulnerabilidade externa estrutural do país, sendo que a hegemonia política se acentuou cada vez mais no capital cafeeiro e no capital estrangeiro (GONÇALVES, 2013).

No período da República Velha a economia foi sistematizada por Gonçalves (2013) como *Expansão cafeeira e primórdios da industrialização (1889-1930)*. Oliveira (1989) aponta que este período é geralmente entendido como uma extensão da economia do Segundo Império, tendo em vista a inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho (produtores de manufatura x produtores de matérias-primas).

Para Gonçalves (2013), neste intervalo se enfrentou o desafio de implementar o liberalismo econômico e de buscar estabilidade política com base no pacto oligárquico (política dos governadores). A vulnerabilidade externa estrutural da economia brasileira era devido à: na esfera comercial, a forte dependência em relação às exportações de café; na esfera financeira, ao endividamento externo do setor público; e na esfera produtivo-real, à presença do capital estrangeiro em diversas atividades (bancos, ferrovias, comércio exterior, serviços de utilidade pública, indústria, etc.) (GONÇALVES, 2013). Assim, a produção de valor da economia agroexportadora com financiamento externo era auto consumida pelo financiamento externo (OLIVEIRA, 1989).

A expansão do café deu origem a mudanças importantes: hegemonia política e econômica da cafeicultura, imigração, urbanização, expansão do mercado interno (devido ao aumento do trabalho assalariado, imigração, urbanização, substituição de importações de produtos agrícolas e manufaturados e diversificação da produção agrícola), avanço no processo de industrialização e menor dependência em relação ao mercado mundial (GONÇALVES, 2013). Alguns elementos afetaram diretamente o processo de industrialização no Brasil de 1889 a 1930, isto é,

[...] a ausência de uma economia de trocas anterior, uma divisão social do trabalho entre campo e cidade estanque, a concentração da renda historicamente determinada pelo complexo agroexportação/escravismo, a ausência de “virtualidade técnica” da força de trabalho e, com a Abolição, a explosão de uma “população para o capital”, marcarão, fortemente, as condições do nascente capitalismo industrial no Brasil da República Velha. (OLIVEIRA, 1989, p. 28).

Deste modo, os primórdios da industrialização são diretamente afetados pela trajetória social, política e econômica do Brasil. De acordo com Gonçalves (2013), houve dois momentos do incipiente processo de industrialização: 1902-1913 – induzido pela expansão cafeeira e pela política econômica expansionista; e 1919-1929 – expansão do setor exportador.

Para Ianni (1989), até 1930 a estrutura econômico-social era determinada externamente; a estrutura de classe urbana se dava com base na incipiente produção industrial, sobretudo São Paulo e Rio de Janeiro; a estrutura agrária exportadora acabou estimulando a produção têxtil, de alimentos, de vestuário, ou seja, setores não cafeeiros; e a economia agrária-exportadora era gerada de forma dependente, preservada e inserida no seio do sistema capitalista mundial.

O período que vai de 1930 a 1979 foi caracterizado por Gonçalves (2013) como *Desenvolvimentismo, substituição de importações e industrialização*. É importante situar que a década de 1930 marcou a transição da economia agroexportadora para a economia industrial, ocorrendo a ruptura do liberalismo econômico – base ideológica do Segundo Império e da República Velha – e tendo dado início a ideologia do Nacional-Desenvolvimentismo que se pauta na industrialização substitutiva de importações, intervencionismo estatal e nacionalismo (GONÇALVES, 2013). Este modelo implicava deslocar o poder econômico e político para burguesia industrial, em detrimento dos grandes proprietários de terras e recursos naturais.

O protagonismo foi colocado para o capital industrial nacional<sup>40</sup> e o capital estatal, ainda que contasse com suporte do financiamento e investimentos externos (GONÇALVES, 2013). Ratificando esta questão, Ianni (1989) aponta que a burguesia industrial como classe dirigente após 1930, estava comprometida com a economia agrária, o proletariado e o imperialismo. Ao longo do período foi se configurando a dominação a partir do tripé: burguesia nacional, Estado e capital estrangeiro (IANNI, 1989; OLIVEIRA, 1989; e GONÇALVES, 2013). Além disso, com a urbanização e industrialização, as classes sociais dominadas passaram a se diferenciar, tendo em conta o avanço da divisão social do trabalho.

Neste processo, emergiram duas forças novas – que se redefiniram e se apresentaram com uma nova qualidade no processo econômico e político –, quais sejam: o capital

---

<sup>40</sup> O capital industrial nasceu do capital agrícola, sendo que a mediação entre estes se deu pelo capital comercial e pelo capital bancário (IANNI, 1989)

estrangeiro e o Estado (OLIVEIRA, 1989). O capital estrangeiro trouxe tecnologia em processos, máquinas e equipamentos que potencializaram o trabalho, promovendo um aumento de produtividade na economia brasileira. A industrialização brasileira contou com crescimento e forte presença de subsidiárias e filiais de empresas estrangeiras, sendo que o Nacional-Desenvolvimentismo no Brasil foi distinto dos desenvolvidos na Alemanha e nos Estados Unidos (GONÇALVES, 2013). Tendo por base o protecionismo implantado, houve restrição aos produtos estrangeiros no país por medidas tarifárias e não-tarifárias. Assim, para saltar as barreiras comerciais, os produtos estrangeiros entraram no Brasil por dois mecanismos: associação com empresários brasileiros, e estabelecimento de filiais e subsidiárias – esta última foi a escolha dominante (GONÇALVES, 2013).

Desta maneira, de acordo com Ianni (1989), a industrialização brasileira foi comandada do exterior – superinvestimentos em alguns setores e nenhum em outros – e as empresas brasileiras tiveram que se submeter ao controle de grupos estrangeiros. Também, houve contínuas rearticulações econômicas do Brasil com os Estados Unidos, definindo as diretrizes das políticas econômicas brasileiras desde os anos 1940 (IANNI, 1989).

Em um primeiro momento, as nações dominantes encararam a industrialização brasileira como algo ruim para continuidade do seu processo de dominação – pois até os anos 1930 o Brasil foi agroexportador e importador de produtos industrializados daqueles países –, no entanto, “quando a industrialização no Brasil já se tornara irrefreável, o capitalismo internacional redefine as suas vinculações com a economia nacional, aceita a expansão ‘associada’.” (IANNI, 1989, p. 65).

As empresas estrangeiras tiveram um papel importante na industrialização brasileira, sobretudo em setores mais intensivos em tecnologia e setores que se beneficiavam de economias de escala. As empresas multinacionais, ao se “associarem” com o Estado brasileiro, tinham por trás alguns interesses:

há uma estratégia que procura soldar os interesses de certos Estados com os interesses das empresas multinacionais. Para esse tipo de estratégia não há melhor sócio do que o Estado. É o Estado que controla a classe operária; é o Estado que determina o nível de salários; é o Estado que passa a ter interesses na reprodução do lucro de suas empresas e, portanto, tem que cuidar muito bem delas. Essa soldagem de interesses dá uma nova dimensão a essa articulação do tripé, e dá uma nova feição a essas relações dentro da própria coalizão dominante e impossibilita a reelaboração das relações entre a coalizão dominante e as classes sociais subordinadas. [...] A estatização, velha inimiga das multinacionais, quase que por passe de mágica foi transformada em aliada dos interesses do capital internacional. (OLIVEIRA, 1989, p. 132-133)



Foi durante esta fase, mais especificamente após a Segunda Guerra Mundial e durante a Guerra fria, que se consolidou o capital-imperialismo, promovendo o entrelaçamento entre as diferentes funções do capital, bem como uma íntima articulação entre capitais de origens nacionais distintas, aprofundando as hierarquias e desigualdades, sob o predomínio dos Estados Unidos (FONTES, 2010). Fontes (2010) analisa que uma característica do capital-imperialismo é a concentração de capitais de maneira consorciada, tendo isso reforçado o imperialismo aqui no Brasil. A trajetória política e econômica do Brasil fez com que sua inserção no capital-imperialismo se desse de maneira dependente, sendo que

[...] a plena expansão do capitalismo no Brasil ocorreu sem a interveniência de uma revolução burguesa de cunho nacionalista ou democrática. Sua posição de dependência econômica diante dos capitais estrangeiros e, em especial, dos Estados Unidos, permitiu porém longa persistência da dúvida sobre o efetivo caráter do capitalismo aqui implementado. Ora, é exatamente a clarificação da composição heteróclita do capital-imperialismo que nos leva a admitir que no bojo de sua expansão se tenham constituído novos polos também capital-imperialistas, embora subalternos. Tais resultados não foram necessariamente desejados ou fruto de uma atuação intencional de capital-imperialistas singulares, eventualmente mais propensos a modalidades neocoloniais. A expansão capital-imperialista ocorreu na medida em que o país reunia algumas de suas condições econômicas fundamentais: um ciclo avançado de industrialização e monopolização do capital, com a existência dos diferentes setores econômicos complexamente entrelaçados; um Estado plasticamente adaptado ao fulcro central da acumulação de capitais e com razoável autonomia diante das pressões emanadas por capitalistas singulares ou por um único setor econômico, capaz de garantir a manutenção complexa da acumulação expandida através de uma atuação externa consequente; formas razoavelmente estáveis de contenção das reivindicações igualitárias populares. (FONTES, 2010, p. 307)

Portanto, a expansão capital-imperialista só ocorreu no Brasil porque o país passou a oferecer as condições econômicas necessárias para ampliação da acumulação capitalista, tendo o Estado um importante papel neste processo.

De acordo com Oliveira (1989), o Estado passou a investir no setor produtivo, pois estas tarefas não podiam ser cumpridas pela burguesia nacional em confronto com a estrangeira. Ademais, o capital estrangeiro em certa medida não queria que aqui ocorresse o desenvolvimento de algumas áreas, como a exploração do petróleo. Assim, “na época em que o imperialismo entra em crise, mas as classes sociais no Brasil não se haviam constituído plenamente, o Estado transformou-se no órgão privilegiado, decisivo, para a passagem à produção industrial em larga escala.” (IANNI, 1989, p. 107). Além disso, “o intervencionismo é a condição indispensável para que se processe a industrialização de um país inserido “periféricamente” no sistema capitalista mundial. A iniciativa e liderança do Estado foi um

momento necessário da ruptura e reintegração da economia nacional com a internacional.” (IANNI, 1989, p. 192).

Fica claro que a o Estado teve um papel essencial na industrialização brasileira, sendo que

o Estado vem e realiza, através de uma socialização das perdas, certas tarefas da acumulação que a contradição burguesia nacional *versus* imperialismo tornava incapaz de fazer nascer, consolidar e aprofundar na economia brasileira. Com isso, ele emerge, mantendo, é claro, seu papel de mediador entre as diversas forças sociais em ação, mas emerge com uma nova qualidade própria, isto é, na qualidade de produtor de mercadorias e serviços. (OLIVEIRA, 1989, p. 117-118)

Nessa perspectiva, por um lado, o Estado passa a cuidar das formas possíveis de incentivo à acumulação de capital, e por outro, se orienta para controlar o comportamento dos trabalhadores – responsáveis pela produção de mais-valia. O Estado buscava disciplinar o antagonismo de classe, isto é, evitar a pauperização – criação do salário mínimo, a estabilidade no emprego e o aviso prévio – e a subversão da ordem capitalista em formação (IANNI, 1989), embora é preciso ter claro que, naquele momento, o Estado atendeu principalmente aos interesses das frações dominantes da burguesia.

De acordo com Ianni (1989, p. 41), “estimulado pelas tensões internas e externas do sistema, o Estado assumiu funções mais amplas, destinadas a dinamizar e orientar as expansões das forças produtivas”, isto é, de forma a garantir as condições gerais de produção (MANDEL, 1989).

De 1930 a 1979 foram criadas 50 estatais que hoje fazem parte das empresas estatais federais (BRASIL, 2016a). Destas, 12 eram empresas estatais vinculadas à geração e distribuição de eletricidade, com destaque para a ELETROBRAS criada em 1961. Foram criados 6 bancos, dos quais 2 estavam diretamente relacionados ao desenvolvimento de regiões específicas como é o caso do Banco da Amazônia em 1942 e o Banco do Nordeste do Brasil em 1952, além da criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômica e Social em 1952. Outro setor que teve 6 estatais criadas foi o de portos (docas) em diferentes estados – Ceará, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Maranhão e Bahia. Consta também no período a criação de 4 empresas estatais de exploração de petróleo, contudo todas se encontram diretamente vinculadas à PETROBRAS, que foi criada em 1953. Outro destaque são as 3 empresas estatais de abastecimento e armazenagem que foram criadas em Minas Gerais (2 unidades) e em São Paulo (1). As demais estatais criadas contemplam diversas áreas

como: comunicação, hospitais, mineração, agropecuária, infraestrutura aeroportuária, tecnologia, etc.

O surgimento destas empresas estatais foi essencial para desenvolver a industrialização no país ao longo deste período, tendo o Estado um papel importante como protagonista deste processo. De acordo com Ianni (1989, p. 97), estas empresas estatais “são o resultado da “convergência” entre os interesses da burguesia industrial e o Estado, numa espécie de pacto tático com setores de classe média, as demais facções da burguesia e o imperialismo”.

Ianni (1989, p. 258) faz uma excelente síntese sobre o papel do Estado, tendo por base o processo pós-1930 e que vai até o final dos anos 1970:

Devido aos desenvolvimentos do capital em escala mundial, o que pode expressar uma dimensão nova do capital em geral, o Estado se constitui como um elo importante, mas subordinado, da reprodução do capital em escala internacional. Ele não só é a garantia das condições de produção e expropriação, em âmbito nacional. Agora, ele próprio se insere dinamicamente na produção e expropriação. Como capitalista coletivo, além de poderosa agência de indução de investimentos, alocações de recursos, dinamização de forças produtivas, organização das relações de produção, transferência de renda, planejamento indicativo e impositivo, lugar da “violência organizada e concentrada da sociedade”, o Estado passou a ser um momento privilegiado da produção e expropriação. É um espaço prioritário do capital em particular, já que os setores industrial, agrícola, comercial, bancário e outros, em cada subsistema econômico nacional, podem ser comprometidos com diferentes expressões do capital singular.

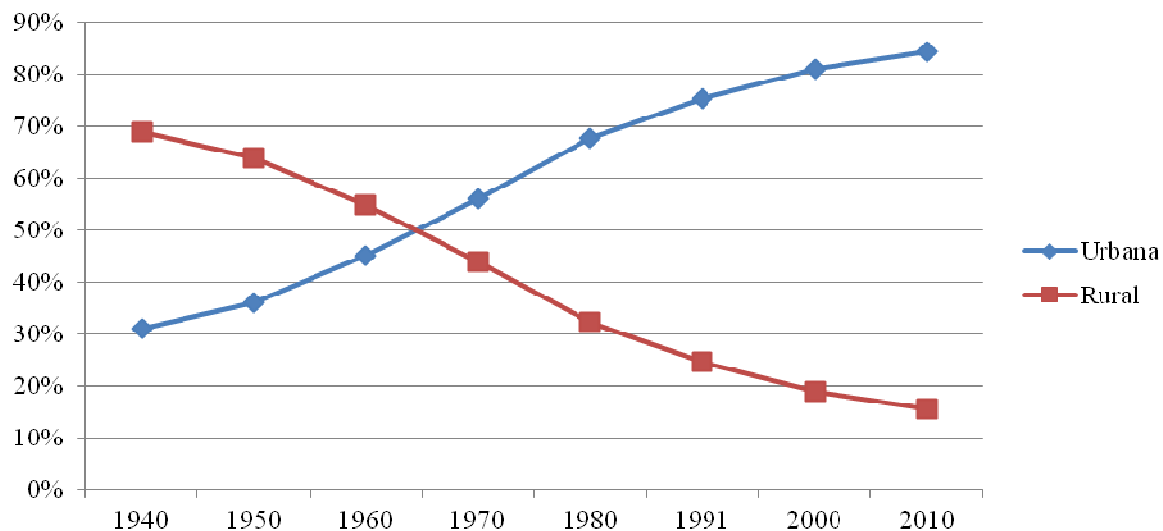
Neste período, o Estado brasileiro se insere diretamente no capital-imperialismo como nação dominada pelos países dominantes, pois garante as condições de produção e expropriação, mas participa diretamente destes dois momentos. O Estado passa, então, a contribuir diretamente para a reprodução dos diferentes capitais.

Conforme vimos em Fontes (2010), as expropriações são uma das bases do capital-imperialismo, considerando a necessidade de trabalhadores “livres” para geração de mais-valia. A partir do Gráfico 1, pode ser percebido que as expropriações primárias no Brasil se deram de maneira constante.

Chama a atenção que foi ao longo dos anos 1960 que no Brasil a população urbana passou a ser maioria em relação à população rural. Desta forma, com o processo de industrialização em desenvolvimento ao longo do período de 1930 a 1980, as expropriações primárias foram realizadas em grande escala, vez que a população rural passou de 69% em 1940 para 32% em 1980, isto é, houve uma inversão entre os dois momentos dos percentuais da população urbana e rural. Assim, cada vez mais os trabalhadores “livres” passaram a

vender sua força de trabalho na cidade, ampliando o exército industrial de reserva que acaba afetando os trabalhadores como um todo.

Gráfico 1 - Taxa de urbanização brasileira – Série 1940-2010



Fonte: IBGE (s. d.). (Elaboração própria)

Oliveira (1989) aponta que o populismo foi a marca específica da conciliação de interesses de classes dominantes, sobretudo a partir dos anos 1950. Contudo, ele foi se esgotando na medida em que avançava a divisão social do trabalho no Brasil, ou seja, “[...] começava a ser impossível meter no mesmo saco interesses do operariado, interesses de outras classes assalariadas urbanas, interesses da pequena burguesia, interesses das chamadas classes médias, interesses o grande capital e, de resto, os interesses do latifúndio.” (OLIVEIRA, 1989, p. 119).

Formou-se uma configuração da base produtiva em que a burguesia nacional perdia gradualmente peso e importância, houve a emergência das empresas estatais, o capital estrangeiro comandava importantes setores da estrutura produtiva e as classes sociais dominadas passaram a ter contornos mais nítidos (OLIVEIRA, 1989). Como não foi possível conciliar os diversos interesses destes diferentes grupos, surgiram as forças armadas como árbitro no processo político (OLIVEIRA, 1989). Ianni (1989), aponta que houve uma aliança entre as forças armadas com a burguesia industrial.

No pós-1964, a política econômica buscou a todo preço sedimentar e aprofundar a estruturação de corte monopolístico da economia brasileira, tendo acelerado processos de fusões e de concentração e centralização do capital, dificultando novas relações entre o tripé dominante e as classes sociais dominadas (OLIVEIRA, 1989). Propiciou-se também a alta

liquidez de capital, o que facilitava a exportação de capitais, viabilizando a expansão de atividades econômicas em países periféricos (dentre eles o Brasil), o que acarretou os chamados “milagres econômicos”. Contudo eram países que tinham contextos parecidos, isto é, ditaduras extremamente repressivas contra o proletariado e o campesinato, e forte influxo de capitais estrangeiros (OLIVEIRA, 1989).

Deste modo, “[...] assistiu-se à injeção de capitais estrangeiros no Brasil, seja diretamente, em capitais de risco, seja através dos empréstimos governamentais, empréstimos de governo a governo” (OLIVEIRA, 1989, p. 126), fortalecendo o processo de monopolização de setores produtivos básicos nas mãos de poucas, mas grandes, corporações nacionais, estatais e multinacionais (OLIVEIRA, 1989).

Assim, a partir destes elementos discutidos em Ianni (1989) e Oliveira (1989) é possível apontar que, sobretudo com o pós-1964, o Brasil se inseriu diretamente no capital-imperialismo, isto é, na concentração de capital, havendo a monopolização da economia brasileira.

De acordo com Fontes (2010, p. 304), o Brasil “[...] experimenta na sua dinâmica interna o predomínio do capital-monetário, convertendo-se em país capital-imperialista. Sob a ditadura civil-militar de 1964, ocorreu impactante impulso à monopolização da economia, ao lado da implementação de um sistema financeiro”. Fontes (2010) aponta que as bases da monopolização consolidadas no período ditatorial foram asseguradas pela dívida, pois houve gigantescos investimentos estatais que asseguravam a infraestrutura e a produção de base para os setores monopolistas, cumprindo o Estado capitalista a sua função de garantir as condições gerais de produção.

No Brasil, o projeto desenvolvimentista teve como ator principal o Estado cartorial – os interesses públicos e coletivos são submetidos aos interesses privados e particulares, isto é, o Estado como instrumento de apropriação de poder e riqueza pelos setores dominantes e grupos dirigentes –, sendo revitalizado o patrimonialismo (GONÇALVES, 2013). Oliveira (1989, p. 34, grifos do autor) corrobora com este entendimento, apontando que “nesse processo, o Estado vai jogar um papel fundamental no financiamento da acumulação de capital e na regulação das relações entre *o novo capital e o novo trabalho* e, agora, na subordinação dos interesses da oligarquia aos interesses da acumulação industrial”.

De acordo com Gonçalves (2013, p. 47), a versão mais avançada de Nacional-Desenvolvimentismo foi aplicada pelo Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979),

entretanto, o governo cometeu um grave erro estratégico, na medida em que uma parte expressiva do ajuste estrutural brasileiro foi financiada com recursos externos. Em consequência, a redução da vulnerabilidade externa estrutural do país nas esferas comercial, produtiva e tecnológica foi neutralizada pelo aumento da vulnerabilidade externa estrutural na esfera financeira. O endividamento externo tornou-se crítico e transformou-se na principal restrição ao desenvolvimento econômico do país, em função da elevação do preço do petróleo e das taxas de juros internacionais em 1979; contração dos fluxos internacionais de capitais; fraco desempenho da economia mundial no período 1980-1983; a moratória do México e a eclosão da crise da dívida externa em 1982.

Conforme pode ser notado o período intitulado de *Desenvolvimentismo, substituição de importações e industrialização* vivenciou diversas contradições: por um lado, desenvolveu a indústria, diminuindo a dependência do país em relação a produtos agropecuários para exportação; por outro lado, acarretou grande endividamento estatal externo – o período de 1930-1979 foi marcado no início e no final por uma crise das contas externas. Devido à inserção dependente do país no capital-imperialismo, acabou-se aprofundando a vulnerabilidade externa estrutural na esfera financeira, ficando o Estado brasileiro refém dos interesses do capital externo.

O tripé ao longo do tempo foi mudando significativamente, tanto que em 1975 a burguesia nacional tinha um peso insignificante na estrutura de poder. O Estado tinha crescido enormemente como produtor direto, sendo que na época suas empresas respondiam pela totalidade da produção de energia elétrica, produção de combustíveis e produção de certos insumos básicos (aço), uma vez que houve estruturação e fortalecimento de empresas estatais (OLIVEIRA, 1989). O capital estrangeiro comandava a maior parte dos ramos de bens de consumo duráveis, importante parcela da produção de bens de capital e penetrando na produção de bens de consumo não-duráveis (OLIVEIRA, 1989).

Gonçalves (2013) faz um balanço deste intervalo de quase 50 anos e aponta que a Era Desenvolvimentista foi longe de ser a “era de ouro” do desenvolvimento brasileiro, pois teve como avanços: aceleração no processo de modernização; o setor agroexportador deixou de ser eixo estruturante da economia brasileira; formou-se uma economia industrial moderna; constituiu-se um mercado interno relativamente grande; e aconteceram progressos notáveis na dimensão social, política e institucional. Já os retrocessos foram: na dimensão institucional, o país viveu regimes políticos ditatoriais ou autoritários; houve ausência de reformas estruturais relacionadas à distribuição de riqueza e renda, sendo que ao final do período, o país tinha uma das mais elevadas taxas de concentração de riqueza e renda no mundo; e enormes deficiências em diferentes áreas no final do período (saúde, saneamento, educação, moradia, segurança, meio ambiente, transporte e seguridade social) (GONÇALVES, 2013).

A partir de 1980, o Brasil entrou em um processo de forte desestabilização macroeconômica, limitando a economia ao gerenciamento de agendas negativas, o que foi caracterizado como *Crise, instabilidade e transição (1980-1994)*. Nesta fase, institucionalmente houve uma série de mudanças: do regime militar para o democrático; processo eleitoral; impedimento de Collor; aprovação da Constituição Federal de 1988; e revitalização da sociedade civil organizada (crescimento do movimento sindical, das Organizações Não-Governamentais e dos partidos políticos) (GONÇALVES, 2013).

Economicamente o Brasil não resistiu aos choques e fatores desestabilizadores externos – crises do petróleo em 1973 e 1979 e elevação da taxa de juros nos Estados Unidos em 1979. As economias mundiais reverteram a fase de crise a partir de 1983, aproveitando a fase ascendente do ciclo internacional (1983-1989), contudo o Brasil - devido aos fracassos das políticas de ajuste, a instabilidade econômica e a enorme vulnerabilidade financeira -, não conseguiu aproveitar os benefícios da fase. Muito pelo contrário, tanto que os anos 1980 são chamados de “década perdida” (GONÇALVES, 2013), que foi a “década da ciranda financeira”, tendo os agentes financeiros se beneficiado da crise fiscal e das taxas de juros elevadas. (GONÇALVES, 2013).

De 1980 a 1994, a desestabilização macroeconômica inicialmente foi causada pelo desequilíbrio externo – o fracasso do processo de ajuste externo no início dos anos 1980, fez com que houvesse forte desestabilização macroeconômica com a crise fiscal (1984-1989) e o regime de alta inflação (1984-1994) –, tendo atingido em seguida a geração de renda, as finanças públicas (crise fiscal) e o controle da inflação (regime de alta inflação), sendo que as crises econômicas foram amplas e profundas, tendo reflexo nas dimensões cambial, real, financeira, monetária e fiscal (GONÇALVES, 2013). Assim, a dependência do país ao capital externo aprofundada pela fase anterior aos anos 1980, fez com que a economia brasileira tivesse dificuldade em sair das crises próprias do sistema capitalista. Desta forma,

ao longo dos anos 1980 e, principalmente, no final desse período, os custos crescentes da instabilidade econômica, os interesses dos grupos dominantes, as pressões internacionais e os riscos de perda de legitimidade do Estado convergiram no sentido de direcionar o país para medidas liberalizantes. (GONÇALVES, 2013, p. 50).

Para Gonçalves (2013) o auge deste processo foi o Governo Collor romper com o modelo desenvolvimentista e fundar os marcos do liberalismo econômico, havendo processo de significativa liberalização das importações e dos fluxos internacionais de capitais. Se no período anterior haviam sido criadas 50 estatais que hoje são federais, neste período houve o

desmonte e a privatização de empresas estatais, tendo sido criado em 1990 o Programa Nacional de Desestatização – no governo Collor foram privatizadas 18 e no Governo Itamar Franco 11 empresas estatais (GONÇALVES, 2013).

De acordo com Fontes (2010) não houve ruptura ou quebra de continuidade com o processo de concentração monopólica e dependente. Pelo contrário, o Brasil foi ficando ainda mais dependente dos países capital-imperialistas dominantes ao longo do tempo. Gonçalves (2013) apresenta que a partir de 1995 à atualidade, tem havido a premência do Modelo Liberal Periférico (MLP), tendo sido o período 1980-1994 uma transição a este modelo.

### **1.2.3 Capital-imperialismo e Modelo Liberal Periférico no Brasil**

De acordo com Fontes (2010), três processos impulsionaram o Brasil em direção ao capital-imperialismo: a) a reconfiguração internacional do capital-imperialismo após a Segunda Guerra Mundial, com a industrialização do país; b) o processo de concentração de capitais brasileiros e associados, a partir da realização de extensas expropriações que afetaram a vida social, econômica e política do país; e c) a necessidade de apassivamento das lutas sociais.

Embora o capital-imperialismo estivesse tendo sua trajetória no Brasil, foi nos anos 1990 que se consolidaram e acentuaram as práticas na busca de produção de mais-valia. Na periodização econômica apresentada por Gonçalves (2013; 2014a), a partir de 1995 vem sendo implementado no Brasil o Modelo Liberal Periférico (MLP), sendo que suas explicações se aproximam das defendidas por Fontes (2010) sobre o capital-imperialismo. Para Gonçalves (2013; 2014a), o MLP foi adotado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995 a 2002, e consolidado nos governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2016). De acordo com Gonçalves (2013; 2014a) e Pinto e Gonçalves (2015) o MLP apresenta três características:

- *liberalismo econômico* – liberalização das relações econômicas internacionais, implementação de reformas no Estado, privatização e desregulamentação do mercado (principalmente financeiro e de trabalho). Para Gonçalves (2013), foi implantado um liberalismo imperfeito no Brasil, pois a diretrizes liberais têm sido acompanhadas de medidas intervencionistas reativas, e o processo de liberalização atinge diferentes esferas: comercial (importação de bens e serviços), produtiva (atuação de empresas estrangeiras), tecnológica (direitos de propriedade de não residentes) e monetário-financeira (fluxos de capitais internacionais).



- *vulnerabilidade externa estrutural* – o modelo é periférico, pois é uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e da sua política econômica, em um país que ocupa posição subalterna no sistema econômico internacional. O Brasil aumentou sua vulnerabilidade externa estrutural – é estrutural porque é de longo prazo –, pois houve redução da capacidade de resistência a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos.
- *dominância bancária-financeira* – capital financeiro domina a dinâmica macroeconômica tanto no que se refere à formulação e resultados da política macroeconômica, quanto no âmbito da acumulação e distribuição do excedente econômico entre capital e trabalho e entre frações capitalistas

No que se refere às questões estruturais, o MLP aponta para transformações fragilizantes: desindustrialização; dessubstituição de importações; reprimarização das exportações; maior dependência tecnológica; desnacionalização; perda de competitividade internacional; crescente vulnerabilidade externa estrutural; maior concentração de capital; e dominação financeira (GONÇALVES, 2013; PINTO; GONÇALVES, 2015). Estas transformações fragilizantes do MLP faz com que haja restrições ao desempenho econômico de longo prazo, isto é, implicam em instabilidade e fraco desempenho econômico.

A partir dos elementos apresentados por Gonçalves (2013; 2014a) e Pinto e Gonçalves (2015), vemos a consonância com as características do capital-imperialismo que apresentamos anteriormente. Assim, o liberalismo econômico aponta para processos de concentração de capital a partir da dominância da pura propriedade capitalista e realização de expropriações, sobretudo secundárias. A vulnerabilidade externa estrutural aponta para a inserção subalterna do Brasil no capital-imperialismo, em que a dominância se restringe a poucas nações. Fontes (2010) aponta justamente que uma característica do capital-imperialismo é o predomínio do capital portador de juros, onde a economia passa ser dominada pelo capital financeiro e sua lógica.

De acordo com Pinto e Gonçalves (2015) os defensores do projeto neoliberal afirmavam que os países em desenvolvimento tinham escassez de poupança interna em decorrência da inexistência de mercados financeiros e dos gastos públicos excessivos. Dessarte, o crescimento deveria se dar por meio de poupança externa – que requeria liberalização comercial, produtiva e financeira – e redução dos gastos governamentais. Desta forma, a partir da década de 1990 se alterou a escala de concentração de capitais no Brasil,

tendo ocorrido gigantesco crescimento de Investimentos Diretos Estrangeiros<sup>41</sup> (IDEs) na economia brasileira, concentração por meio de privatizações e centralização (fusões e aquisições) de empresas com associações entre capitais brasileiros e estrangeiros (FONTES, 2010).

Nos anos 1990, o Brasil manteve a característica de exportar produtos primários e de produto com uso intensivo de recursos naturais para os países centrais, e também investiu na exportação de produtos de “escala intensiva”, especializados ou com mais pesquisa e desenvolvimento para países da América do Sul. As empresas industriais brasileiras tiveram que se adaptar à abertura comercial e desregulamentação dos anos 1990. Assim,

[...] a extensa desnacionalização e perda de soberania popular sobre o plano econômico, confirmando a manutenção do país como *plataforma de expansão do capital multinacional* aqui sediado. A desnacionalização, acoplada à dependência e à subalternização da burguesia brasileira em escala internacional não foi revertida e, ao contrário, se aprofundaria. (FONTES, 2010, p. 331, grifos da autora)

A subalternização da burguesia nacional tinha como pano de fundo a nova escala de concentração de capitais, sua capacidade de controle político do mercado interno e a expansão da sua influência ideológica (FONTES, 2010).

Neste processo, em relação às condições econômicas fundamentais, completou-se no Brasil o ciclo de industrialização, alcançando de maneira acelerada a terceira revolução industrial. Ademais, houve a consolidação do mercado interno – principal alvo dos investimentos externos e dos capitais de origem nacional (FONTES, 2010).

O mercado interno foi construído a partir da intensa expropriação rural, conforme pôde ser visto no Gráfico 1. Para Pinto e Gonçalves (2015, p. 14), a política macroeconômica no MLP foi direcionada, principalmente, de forma a estabilizar a inflação e as contas públicas, tendo sofrido alterações a partir da conjuntura interna e externa, “[...] âncora cambial durante o 1º Governo FHC; regime de sistemas de metas de inflação, de superávits primários e de câmbio flutuante durante o 2º Governo FHC e o 1º Governo Lula; flexibilização do regime macroeconômico durante o 2º Governo Lula e o 1º Governo Dilma [...]”.

De acordo com Fontes (2010), desde a década de 1970 houve uma difusão do crédito, o que ampliou o consumo de bens duráveis. Já nos anos 1990 o controle da inflação foi importante para assegurar a extensão do crédito, tendo sido isso impulsionado pelo Plano Real. Isto se deu por equipe organizada por FHC, que logo depois se ocupou das privatizações e da adequação legal para o predomínio do capital portador de juros.

---

<sup>41</sup> É o investimento de interesse duradouro em empresas feito por um investidor estrangeiro.

No âmbito da organização interburguesa, as práticas do novo patamar de internacionalização e concentração do capital sob o domínio do capital portador de juros se dava a partir de um conjunto de processos contraditórios: inteiramente de acordo com a desregulamentação das relações de trabalho e com a liquidação dos direitos sociais e trabalhistas, mas que se dividiam no grau e ritmo a implementar (FONTES, 2010).

Assim, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) tinham restrições à abertura total e incondicional da economia ao capital estrangeiro; por outro lado, os bancos nacionais eram favoráveis às privatizações, contudo contrários à abertura do sistema financeiro nacional a novos bancos estrangeiros, contaram com o apoio da Federação Brasileira de Bancos; e os grandes proprietários de terra apoiavam o programa neoliberal, mas queriam preservar os subsídios públicos as grandes propriedade (FONTES, 2010). Isto demonstra que o aprofundamento do capital-imperialismo no Brasil apresentava profundas contradições.

Com a consolidação do capital-imperialismo e adoção do Modelo Liberal Periférico, há a reconfiguração das relações intercapitalistas no Brasil. A nova correlação de forças do bloco no poder passou a ter hegemonia das frações bancário-financeiras nacionais (grandes grupos bancários, tais como Bradesco e Itaú, e fundos de pensão) e estrangeiras (fundos de pensão, fundos mútuos de investimentos e os grandes bancos multinacionais) (PINTO; GONÇALVES, 2015). Por outro lado, as frações industriais nacionais se inseriram subordinadamente nos movimentos de acumulação financeirizada e de adesão ao capital internacional industrial (grandes empresas multinacionais).

A burguesia nacional estava obstinada em buscar garantir um novo patamar de concentração de capitais, tentando capturar todos os recursos sociais, tendo como parâmetro o padrão preponderante no cenário internacional (FONTES, 2010). Isto estava vinculado ao mesmo tempo às questões econômicas, políticas, sociais e ideológicas. Houve um investimento patronal/empresarial na reorganização da classe trabalhadora a partir da fragmentação, de maneira profunda, das ativas organizações dos trabalhadores, comprometendo-as com o processo de acumulação do capital por alegação de razões pragmáticas.

Exemplo disso foi a criação da Força Sindical<sup>42</sup> para neutralizar a Central Única dos Trabalhadores (CUT), e a participação daquela em assentos dos conselhos de fundo de pensão que participavam da compra de leilões privatizantes. Na década de 1990 se aprofundaram os

---

<sup>42</sup> A Força Sindical foi criada em 1991 com o apoio patronal voltada a desmontar por dentro a organização dos trabalhadores, sobretudo a organização sindical mais combativa na época, a CUT (FONTES, 2010).

processos de privatização das empresas públicas e de desregulamentação (mercado financeiro e quebra do monopólio de estatais), diminuindo a presença do Estado nas atividades produtivas diretas (PINTO; GONÇALVES, 2015).

Nesse sentido, o Estado passou a funcionar muito mais como disciplinador da atividade econômica (Estado-regulador) e criador de novos mercados para os setores privados nacionais e estrangeiros (previdência privada, planos de saúde, ensino universitário, etc.), em vez de atuar de forma direta na atividade econômica (como planejador e/ou produtor). (PINTO; GONÇALVES, 2015, p. 14).

Nessa perspectiva, os processos de expropriação secundária fizeram com que a população brasileira dependesse cada vez mais do mercado para manutenção da sua existência.

Um importante elemento associado às práticas capital-imperialistas foi a introdução da previdência privada no Brasil durante a ditadura civil-militar, movimento que se aprofundou nos anos 1990, tendo acarretado a transformação de fundações de seguridade em fundos de pensão.

Assim, “capturar tais massas de recursos, como se pode imaginar, envolvia um novo *modus operandi*, tanto do conjunto da classe dominante, quanto do próprio Estado” (FONTES, 2010, p. 335), isto é, os representantes dos assalariados foram convertidos em parceiros na acumulação e valorização do capital, sendo seduzidos pela perspectiva de lucratividade. Na década de 1990, os fundos de pensão estavam nas mãos, sobretudo, dos trabalhadores públicos ou das autarquias estatais (muitas em processo de privatização). Estava em jogo os “argumentos democratizantes” da rentabilidade “partilhada”.

[...] o sistema de fundos de pensão funcionou como uma forma de disciplinar os assalariados, [...] envolvendo alguns segmentos, cujos rendimentos parcialmente dependiam da bolsa na defesa da lógica de valorização acionária, contrária à lógica do investimento produtivo, segmentando o mercado de trabalho e aumentando as desigualdades. Mesmo os sindicatos saíram em defesa da lógica acionária, enfraquecendo o que havia de direitos adquiridos pelos trabalhadores. (MOLLO, 2011, p. 465-466)

Se por um lado houve convencimento, por outro houve truculência, haja vista a forma como se lidou com greves – a exemplo de Volta Redonda em 1989 e da Petrobras em 1995 – ou mesmo vide os assassinatos de membros do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Outra dimensão da violência foi a velocidade de mudanças legais em relação a previdência privada e introdução de fundos de pensão privados, tendo isso se dado pela

privatização da previdência e captura de parcela do salário dos trabalhadores para impulsionar o mercado acionista (FONTES, 2010).

Politicamente, a partir da década de 1990 houve a expansão da conversão mercantil-filantrópica de alguns movimentos sociais – muitos de origens populares –, se autoproclamando “apolíticos”. Este padrão de associatividade se vincula diretamente, cosmopolita e subalternamente à internacionalização que também se faz presente na economia, por conta da origem internacional do financiamento e da adesão às formas de luta pulverizadas no cenário internacional (FONTES, 2010).

Assim, passou-se no Brasil, da luta em torna das questões das classes sociais, para a perspectiva mercantil-filantrópica, para resolver os efeitos da pobreza. Além disso, houve o apassivamento dos trabalhadores resultado da precarização das condições de trabalho, tendo aumentado o número de trabalhadores por projeto, de trabalhadores sem direitos, e ainda dos que trabalham sem receber, os voluntários.

Na década de 1990 houve um grande salto de associatividade das Fundações e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL). De acordo com Fontes (2010) deste processo advém três elementos: a) contribui para a expropriação de atividades públicas, possibilitando que com elas haja extração de mais-valia, naturalizando direitos; b) apresenta um discurso incorporador e democrático da população, por serem reconhecidas pela busca das necessidades imediatas; e c) segrega e criminaliza entidades associativas que denunciam o caráter de classe preponderante.

Desta maneira, o Brasil sob a égide do capital-imperialismo constituiu uma “nova pedagogia da hegemonia”, em que “[...] sob direção empresarial, procura reconfigurar a classe trabalhadora e a própria sensibilidade social nacional para as novas condições psicofísicas da divisão internacional do trabalho, nas quais o Brasil passa a atuar como ‘parceiro’ do capital-imperialismo.” (FONTES, 2010, p. 348). Esta “nova pedagogia da hegemonia” não foi resultado apenas de uma imposição interna, mas contou com o apoio da burguesia nacional, que aprendia e incluía os capitais externos, organizando e mobilizando recursos internamente a partir de uma nova capacidade empresarial (FONTES, 2010). Este processo intensificou a extração de mais-valia no plano interno e externo, enquanto promovia o silenciamento das camadas trabalhadoras. Desta forma,

os trabalhadores são silenciados pelo alto, através da associação de sindicalistas à gerência do capital, e por baixo, através do emaranhado de entidades mercantil-filantrópicas, configurando políticas generalizadas de gotejamento para as camadas sociais mais fragilizadas ou disseminando práticas laborais totalmente desprovidas de direitos. Resulta num apassivamento contido no formato de uma democracia

restrita que, ao menos por enquanto, vem liberando de peias o comportamento predatório do capital transnacional brasileiro e seus associados. (FONTES, 2010, p. 348)

Destarte, diferentemente da acumulação realizada à custa de ditaduras, a partir de 1990 as práticas capital-imperialistas utilizaram a associação: violência e convencimento (FONTES, 2010). Portanto, reconfigurou-se a forma de o Estado garantir as condições gerais de produção, mas ainda se utilizando de suas funções repressora e integradora. Desta maneira,

a democracia, conquistada após quase um século de lutas populares, foi despida de seu caráter igualitário e o formato político predominante na atualidade procura reduzi-la e adequá-la ao capital-imperialismo, induzindo o apassivamento do conjunto da classe trabalhadora através do recurso concomitante à violência e ao convencimento. [...] A expansão do capital-imperialismo reduz as conquistas para o conjunto da classe trabalhadora no mundo, submetendo-a ainda mais agressivamente ao mercado, e tende a avassalar a própria vida humana. Socializa crescentemente o processo de produção de mercadorias, mas expropria as conquistas que foram historicamente arrancadas em diversos países. Agudizam-se as contradições entre a existência humana no planeta e a acumulação capital-imperialista. (FONTES, 2010, p. 368-369)

Assim sendo, uma vez que o próprio país atuou como capital-imperialista, verificou-se que o aprofundamento da inserção brasileira no capital-imperialismo resultou na ampliação das contradições no seio da sociedade brasileira.

### 1.2.3.1 Atuação capital-imperialista brasileira

Conforme apontamos, o Brasil se inseriu no capital-imperialismo de maneira subordinada. No entanto, a partir da década de 1980 cresceu a exportação de capitais direcionados à extração de mais-valia no exterior por parte de investidores brasileiros, e a exportação de mercadorias ou de *commodities*, tendo ocorrido uma mudança qualitativa dos capitais brasileiros a partir de três caminhos: a) passaram a se assenhorar de fontes de matérias-primas nos países do continente; b) passaram a explorar a força de trabalho em outros países; e c) a expansão capital-imperialista levou a políticas de alívio por gotejamento a partir de determinadas pressões sociais internas.

A partir de pesquisa realizada pela Fundação Dom Cabral (BARAKAT et al., 2016) com 50 multinacionais brasileiras que atuam no exterior, por meio de unidades próprias e 14 empresas brasileiras que atuam com franquias no exterior, é possível apontar que o processo de exportação de capitais brasileiros e de transnacionalização de empresas está voltado especialmente para o continente americano, conforme pode ser visto na Tabela 1.

Tabela 1 - Dispersão das multinacionais brasileiras no mundo – por região

América do Norte	América do Sul	Europa	Ásia	América Central e Caribe	África	Oriente Médio	Oceania
86%	80%	68%	52%	28%	24%	22%	20%

Fonte: BARAKAT et al. (2016). (Elaboração própria)

Desta maneira, a América do Norte, América do Sul e Europa se destacaram na quantidade de subsidiárias de multinacionais brasileira no exterior. De acordo com Barakat et al. (2016), cada vez mais as multinacionais brasileiras têm buscando diversificar geograficamente sua atuação na Ásia, América Central e Caribe e África.

Em relação à presença das 64 empresas brasileiras (multinacionais e franquias) na pesquisa: 40 estão presentes nos Estados Unidos, 31 na Argentina, 25 no Chile, 23 na Colômbia, 22 na China, 21 no México, 20 no Peru, 19 no Uruguai, 16 no Reino Unido, 15 no Paraguai, 12 na Alemanha, 12 na Espanha, 12 na França e 12 no Japão. A hegemonia da presença de empresas brasileiras nos Estados Unidos é de longa data, tanto que, desde o relatório de 2007 sobre multinacionais brasileiras no exterior, este era o país que tinha maior contingente. No caso da Argentina, Fontes (2010) aponta que teria ocorrido uma “brasileirização” dos investimentos externos direto na Argentina.

Dentre os 10 países que mais tem empresas brasileiras, 6 são da América do Sul. Entretanto, a presença capital-imperialista do Brasil não se deu apenas com a presença de multinacionais e franquias, mas também com a migração de brasileiros para países como Paraguai e Bolívia, por terem sido expropriados no território nacional e terem se deslocado para colonizar estes países (FONTES, 2010).

Boito Júnior (2012b, p. 70-71) assinala uma perspectiva que demonstra a atuação capital-imperialista do Brasil, esclarecendo que

na década de 2000, a burguesia interna abandonou aquela posição defensiva e, acomodando-se ao modelo neoliberal, abriu mão do protecionismo herdado do velho desenvolvimentismo e partiu para a conquista de mercados vizinhos que também tinham sido abertos. O Estado brasileiro no período Lula adotou, em consonância com essa postura da grande burguesia interna, uma política externa focada nos países do Hemisfério Sul e uma agressiva política de financiamento, através do BNDES, ambas voltadas para promover as empresas e os investimentos brasileiros no exterior.

Este processo surtiu efeito, tanto que o Brasil tem hoje empresas altamente internacionalizadas, tendo mais receitas, ativos e funcionário no exterior do que no próprio país. Na Tabela 2 apresentamos as multinacionais brasileiras mais internacionalizadas, cujo

índice leva em consideração os ativos no exterior em relação aos ativos totais, as receitas no exterior em relação as receitas totais, a quantidade de funcionários no exterior em relação aos funcionários totais. Das 50 multinacionais, 7 são do ramo de Tecnologia da Informação e Comunicação, 5 de alimentos e bebidas, 5 da indústria química, 5 de materiais de construção, 5 de siderurgia e metalurgia, 4 de fabricação de máquinas e equipamentos e 3 bancos e seguradoras. As multinacionais brasileiras mais internacionalizadas acabam tendo mais receitas e funcionários no exterior que no Brasil.

Tabela 2 - Multinacionais brasileiras mais internacionalizadas

Pos	Empresa	Índice de intern.	Pos	Empresa	Índice de intern.	Pos	Empresa	Índice de intern.
1	Fitesa	0,739	18	Vale	0,31	35	Grupo Serpa	0,119
2	Iochpe-Maxion	0,665	19	Marcopolo	0,298	36	Randon	0,078
3	CZM	0,637	20	WEG	0,297	37	MV	0,071
4	Intercement	0,624	21	Vicunha Têxtil	0,265	38	Duratex	0,071
5	Stefanini	0,619	22	Construtora Camargo Corrêa	0,251	39	Banco Bradesco	0,053
6	Artecola	0,607	23	Alpargatas	0,246	40	BRQ	0,042
7	Gerdaul	0,578	24	Embraer	0,238	41	TOTVS	0,041
8	JBS	0,576	25	Gol Linhas Aéreas	0,234	42	Klabin	0,04
9	Metalfrio	0,555	26	Minerva Foods	0,216	43	M.Cassab	0,037
10	Grupo Alumini	0,480	27	Neogrid	0,206	44	Ultrapar	0,033
11	Tupy	0,457	28	Expor Manequins	0,185	45	Instituto Aquila	0,027
12	Magnesita	0,413	29	Indústrias Romi	0,177	46	BRF	0,017
13	Marfrig	0,377	30	Natura	0,174	47	Algar Tech	0,016
14	Votorantim	0,369	31	Braskem	0,161	48	Eliane	0,01
15	Tigre	0,357	32	Itaú-Unibanco	0,153	49	Cemig	0,004
16	Camil Alimentos	0,346	33	CI&T Software	0,131	50	Banco do Brasil	0,002
17	Indusparquet	0,322	34	Blanver	0,125			

Fonte: BARAKAT et al. (2016). (Elaboração própria)

A Fitesa, multinacional brasileira mais internacionalizada, inaugurou sua primeira unidade no exterior em 1991, nos Estados Unidos, tendo avançado para Europa, China, Peru e México. Mais de 75% das suas receitas em 2015 vieram do exterior, mais de 74% dos seus ativos estão no exterior e 72% dos seus funcionários estão fora do Brasil, índices que a tornaram a primeira multinacional brasileira no ranking.



O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi fundamental no processo de transnacionalização de empresas brasileiras (FONTES, 2010). No governo Collor, o BNDES determinou que as ferramentas para a reestruturação competitiva da economia brasileira seriam a desregulamentação, a abertura comercial e as privatizações, tendo se transformado no agente financeiro dos programas de privatização do país.

No governo de FHC foi feita reforma no estatuto do BNDES para permitir o financiamento de operações de capital brasileiro no exterior. No governo Lula, houve a implementação de uma linha de crédito para a internacionalização de empresas brasileiras. Desta forma, “o movimento de concentração e centralização de capitais, sobretudo após a crise de 2008, é vertiginoso, assim como a criação de novos megaconglomerados brasileiros, aptos a enveredar por rápido processo de transnacionalização, com suporte público.” (FONTES, 2010, p. 346).

Embora de fato haja atuação capital-imperialista das multinacionais brasileiras, esta atuação se dá de maneira limitada em relação ao conjunto das grandes multinacionais que tem origem nos países centrais, tendo pouca expressão no conjunto da economia mundial (FONTES, 2010). O apoio estatal à concentração de capital de maneira capital-imperialista está para além de decisões governamentais, perpassando o Estado brasileiro ao longo da sua trajetória. Contudo, “se o fenômeno envolve novas tensões entre países predominantes e os novos retardatários, ao menos até aqui não há sinais de que haja uma reversão expressiva da forte dependência econômica que caracterizou historicamente as burguesias brasileiras.” (FONTES, 2010, p. 367). Além disso, “a atuação brasileira contemporânea capital-imperialista incorpora uma subalterna plataforma de uso pelos capitais multinacionais aqui implantados.” (FONTE, 2010, p. 367), havendo forças internas no Brasil que estão organizadas para defender a expansão do conjunto do capital.

Desta forma, o que verificou-se foi uma busca pela expansão do capital, não havendo enfrentamento da lógica da expansão de capitais no cenário internacional. Nesse sentido,

[...] a expansão capital-imperialista brasileira, tanto para dentro quanto para fora do país, não elimina nem reduz a clássica dependência diante de capitais estrangeiros, mas *altera a escala da inserção subordinada, o espaço de reprodução dos capitais aqui sediados e carrega novas exigências políticas internas*. A permanência de uma plataforma subalterna de exportação de capitais convive com alguns setores e empresas altamente competitivos em âmbito internacional. A exportação de capitais como investimentos diretos coabita com a commoditização de parcela significativa da produção e das exportações ou mesmo com a mera impostura [...] (FONTES, 2010, p. 362-363, grifos da autora)

Nesta perspectiva, a atuação capital-imperialista brasileira tem se dado de maneira subordinada devido à pouca expressão que tem no mercado internacional e a forte atuação de empresas dos países centrais aqui no Brasil, contribuindo para a concentração de capitais e expansão de processos de expropriação.

#### **1.2.4 Fundo público brasileiro: carga tributária regressiva e dívida pública**

Nesse processo de inserção do Brasil no capital-imperialismo, e de desenvolvimento do Modelo Liberal Periférico, é importante identificar o papel do fundo público brasileiro no atendimento aos diferentes interesses perpassados dentro do Estado.

Um primeiro elemento para a compreensão do fundo público no Brasil é saber como ele é formado. Há consenso entre os autores que o Brasil tem uma carga tributária regressiva (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014; SALVADOR, 2010a, 2010b, 2012a, 2014; BEHRING, 2009), isto é, uma carga que é agravada para as classes mais pobres e aliviada para as classes mais ricas. Os tributos, no que tange à renda dos contribuintes, podem ser regressivos, progressivos ou proporcionais. Um tributo é regressivo quando tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte, prejudicando os contribuintes com menor poder aquisitivo; já um tributo é progressivo quando aumenta a participação do contribuinte à medida que cresce a renda, ocorrendo mais justiça social, uma vez que os cidadãos com melhores condições arcam com a maior parte do ônus da tributação (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014; SALVADOR, 2010b; 2014).

A avaliação da regressividade ou progressividade de um tributo deve ser feita a partir das bases de incidência econômica, que levam em conta a renda, a propriedade, a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014; SALVADOR, 2014). De acordo com estas bases, os tributos podem ser: diretos, quando incidem sobre a renda e patrimônio, pois não seriam passíveis de transferência a terceiros, sendo mais adequados para progressividade; ou indiretos, quando incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, podendo ser transferidos para terceiros, mais especificamente para o preço dos produtos adquiridos pelo consumidor. Os últimos são regressivos e oneram proporcionalmente mais a população de menor poder aquisitivo (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014; SALVADOR, 2010b; 2014).

De acordo com Salvador (2010b), houve a partir dos anos 1990 um processo de contrarreforma tributária que fez com que a carga tributária brasileira ficasse cada vez mais regressiva. Para ele, “a contrarreforma tributária em curso após a Constituição de 1988

significou um conjunto de modificações em favor da renda capital, solapando os princípios constitucionais da isonomia tributária, da progressividade e da capacidade contributiva.” (SALVADOR, 2010b, p. 200). Os efeitos desse processo foram que “as modificações ocorridas nas leis ordinárias e nos regulamentos tributários transferiram para a renda do trabalho e para a população mais pobre o ônus tributário, alterando o perfil da arrecadação.” (SALVADOR, 2014, p. 7)

Portanto, a carga tributária brasileira pode ser caracterizada como regressiva, sendo ela uma das causas da elevada concentração de renda e das desigualdades sociais no Brasil (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014). Isso pode ser verificado na análise de Salvador (2012a) sobre a arrecadação tributária de 2009, que alcançou R\$ 1,04 trilhão (35,39% do PIB). Ele analisou a base de incidência econômica dos tributos (consumo, patrimônio e renda) naquele ano, revelando que:

- a) a maior parte dos tributos tem como base de incidência o consumo, tendo representado 54,90% da arrecadação tributária das três esferas de governo;
- b) 65,58% representa a tributação incidente sobre o consumo e a renda do trabalhador, o que mostra que o Estado brasileiro é financiado pelos trabalhadores e pela população de menor poder aquisitivo, tendo por base as receitas arrecadadas nas três esferas de governo e o Distrito Federal;
- c) enquanto os impostos e contribuições incidentes sobre os lucros dos bancos foram de R\$ 22,4 bilhões – Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL) e Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) –, os lucros sobre impostos e contribuições da renda dos trabalhadores foi de R\$ 110,86 bilhões, ou seja, os trabalhadores pagam cinco vezes mais tributos diretos que os bancos; e
- d) a carga tributária sobre o patrimônio tem participação pouco relevante, pois correspondeu apenas a 3,72% dos tributos arrecadados.

Estes dados apresentados por Salvador (2012a), fazem um raio-x do financiamento do Estado brasileiro, demonstrando que a maior parte da tributação é indireta e pautada pelo consumo, que tem um caráter extremamente danoso para aqueles que tem menos recursos. Além disso, no âmbito da tributação direta, que teria uma maior propensão a ser progressiva, há uma penalização dos trabalhadores, pois estes pagam mais tributos que o capital, e há uma irrisória participação da tributação sobre patrimônio.

Salvador (2012a) demonstrou que a seguridade social brasileira (previdência, assistência social e saúde) foi financiada de 2001 a 2011, sobretudo, por tributos indiretos (60%) e contribuições sociais incidentes sobre a renda dos trabalhadores (14,54%), sendo que

a única fonte incidente sobre a renda do capital – CSLL – correspondeu a 7,97% – percentuais referentes à média do período.

Desse modo, na correlação de forças para o pagamento de tributos para o Estado, os trabalhadores têm sido penalizados com a maior parte do ônus, pois a maior parte da tributação se dá a partir do trabalho necessário – o salário recebido pelos trabalhadores. Em contraposição a isso, ao longo do tempo houve processo de desoneração e/ou renúncia fiscal para o capital, fazendo com que parte dos tributos pagos pelo capital deixassem de ser arrecadados. Além disso, o sistema tributário brasileiro tem sido um paraíso para os bancos, pois ao longo do tempo foi garantindo que pagassem menos tributos (SALVADOR, 2010b).

Houve também concentração de recursos alocados nos serviços da dívida pública – juros, encargos e amortizações. Este direcionamento de arrecadações para o pagamento da dívida pública vem afetando diretamente os recursos para as diversas políticas financiadas pelo orçamento fiscal e da seguridade social.

O Brasil se inseriu mais diretamente na finança mundializada nos anos 1970. Houve um endividamento externo do país, com um caráter predominantemente financeiro (LUPATINI, 2012), tendo o Estado garantido a reprodução do capital, pois

[...] no primeiro momento, sob condições favoráveis da economia internacional, estimula e assegura as condições para o endividamento externo, que foi realizado sobretudo pelo grande capital; e no segundo momento, sob cenário internacional desfavorável, subsidia a reprodução do capital e “estatiza” o endividamento externo. (LUPATINI, 2012, p. 76).

Além da “estatização da dívida externa”, houve a “internalização da dívida” que impactou diretamente no papel do Estado para a reprodução do capital (LUPATINI, 2012).

De acordo com Salvador (2010b), a conjuntura de estagnação econômica e a inflação levaram o Brasil a um ciclo de acumulação financeira baseada na dívida pública e nos ganhos inflacionários. Gonçalves (2013), caracteriza que os anos 1980 foi a “década da ciranda financeira”, tendo os agentes financeiros se beneficiado da crise fiscal e das taxas de juros elevadas. No pós-real, o processo de financeirização teria se dado em outras bases, isto é, os ganhos inflacionários foram substituídos pela renda de juros.

No período de liberalização comercial e financeira, sobretudo após o Plano Real, de julho de 1994, a acumulação rentista ocorre em novas bases institucionais e em um ambiente econômico marcado pela baixa inflação e elevadas taxas de juros, sob a égide do pensamento neoliberal. O novo desenho institucional assegurou que os ganhos inflacionários dos bancos fossem substituídos por resultados provenientes de aplicações em ativos vinculados à dívida pública. (SALVADOR, 2010a, p. 355).

A dívida pública cresceu exponencialmente, tanto que, de 1995 para 2010, a dívida mobiliária federal foi de R\$ 108,5 bilhões para R\$ 1,6 trilhões (LUPATINI, 2012). A partir da década de 1990, a dívida pública está no epicentro da reprodução ampliada do capital (LUPATINI, 2012).

Foram desenvolvidos alguns mecanismos para garantir que grande parte do fundo público brasileiro fosse direcionado para o pagamento dos serviços da dívida. Este se tornou um dos maiores gargalos do fundo público, tendo comprometido as políticas públicas e a seguridade social em detrimento do atendimento ao capital financeiro.

Um dos grandes vilões “[...] das contas públicas em geral, no contexto do duro ajuste fiscal brasileiro, é o mecanismo do superávit primário [...]” (BEHRING, 2009, p. 50). Em 1998, o Brasil recorreu ao FMI para poder conseguir empréstimo para poder pagar a dívida externa, e como contrapartida, foi exigido que o país realizasse superávit primário<sup>43</sup>, com o objetivo de reduzir a dívida pública (FILIPINI; LINS; ÁVILA, 2004). Contudo, embora o país tenha realizado superávit primário acima das metas definidas pelo FMI, a dívida só cresceu, pois os juros eram muito maiores que os superávits gerados (FILIPINI; LINS; ÁVILA, 2004; SALVADOR, 2010a).

A dívida pública não para de crescer porque uma parte dela depende do tamanho dos juros. Como os juros são altos, a dívida aumenta automaticamente. Além disso, a dívida (mesmo a interna) depende hoje também do preço do dólar. Se há uma crise, por menor que seja, o dólar aumenta, subindo o valor da dívida. Isso porque uma parte da dívida, mesmo sendo contratada dentro do Brasil, foi indexada em dólar. Assim, o superávit – e todo o sacrifício do povo – não é suficiente nem para pagar os juros da dívida. É por isso que muitos economistas falam do círculo vicioso em que o País se meteu: não se desenvolve porque não pode gastar; não gasta porque não se desenvolve. (FILIPINI; LINS; ÁVILA, 2004, p. 15)

Para garantir que as diferentes esferas do governo brasileiro – Federal, Estadual, Municipal e Distrito Federal – realizassem superávits primários, foi elaborado um instrumento que permitiu a apropriação financeira do fundo público pelo capital, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101/2000<sup>44</sup>. O principal objetivo do estabelecimento dela foi limitar as despesas não financeiras do orçamento, priorizando o pagamento de juros. Deste modo,

[...] a LRF é um instrumento de contingenciamento do gasto fiscal, diminuindo a capacidade de intervenção do Estado e de ampliação dos gastos sociais. Ela está

---

<sup>43</sup> Superávit primário é o cálculo das receitas menos as despesas do Estado, não sendo incluído nas despesas os recursos destinados ao pagamento de juros da dívida pública interna e externa (FILIPINI; LINS; ÁVILA, 2004)

<sup>44</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 20/10/2017.

inserida no conjunto das políticas neoliberais em voga no país, a partir dos anos 1990, que comprometem o crescimento e o desenvolvimento econômico social em prol do favorecimento do capital financeiro, com recursos assegurados pelo fundo público. Isso enfraquece a capacidade do Estado de realizar políticas públicas universais e abala a efetivação dos direitos sociais estabelecidos pela CF de 1988, pois o orçamento público fica comprometido com o superávit primário e, por corolário, o pagamento do serviço da dívida. (SALVADOR, 2010b, p. 386).

As consequências da realização de superávit primário são: aumento da carga tributária, redução dos gastos sociais, desmonte da administração pública e baixo crescimento econômico e desemprego (FILIPINI; LINS; ÁVILA, 2004). Ao serem direcionados recursos para o superávit primário e, por consequência, para o pagamento da dívida pública, uma série de políticas sociais deixaram de ser realizadas.

Outro mecanismo desenvolvido foi o da Desvinculação de Receita da União (DRU) que foi criado em 1994<sup>45</sup> para possibilitar que o governo federal desassociasse recursos tributários de setores com recursos vinculados – principalmente, educação e seguridade social – para despesas consideradas prioritárias na formação de superávit primário. A principal consequência da DRU tem sido o desvio regular de bilhões de reais da saúde, educação, previdência e assistência social para o mercado financeiro por meio do orçamento fiscal (SALVADOR, 2010b). De 1994 a 2006 foram cerca de R\$ 72 bilhões – valor corrigido pela inflação – desvinculados da educação (SALVADOR, 2010b).

A DRU tem sido um instrumento tão importante para formar superávit primário e assim garantir o pagamento dos serviços da dívida pública, que foi prorrogada diversas vezes. Para piorar, na última modificação pela Emenda Constitucional (EM) nº 93/2016<sup>46</sup>, ela foi prorrogada até 2023, além de ter alterado a possibilidade de desvinculação de 20% para 30%.

É importante situar que o superávit primário não é a única fonte de recursos para o pagamento da dívida pública. Outro importante meio é a emissão de novos títulos, que surgiu porque, como vimos, os superávits primários não foram suficientes para pagar os serviços da dívida. Além disso,

*[...] o aumento da dívida se deu, sobretudo, para valorização do capital, para a espiral de valorização do capital fictício. Nesse aspecto, o “caso brasileiro” é exemplar. Eis a real natureza das políticas de liberalização e desregulamentação dos fluxos de capital e das políticas monetárias e fiscal: juros estratosféricos, meta de inflação, superávit primário etc. (LUPATINI, 2012, p. 82, grifos do autor)*

<sup>45</sup> Foi criado em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), depois passou a se chamar Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e a partir de 2000 passou a se chamar DRU.

<sup>46</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucao/emendas/emc/emc93.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/emendas/emc/emc93.htm). Acesso em: 20/10/2017.

O processo de liberalização e desregulamentação dos fluxos de capital no Brasil, a partir dos anos 1990, possibilitou e estimulou que o capital se valorizasse no mercado financeiro – ações, títulos privados e títulos públicos. O efeito desse processo foi a reconfiguração do Estado para potencializar a valorização do capital e atacar os direitos sociais e a renda da classe trabalhadora (LUPATINI, 2012). “No caso do Brasil, [...] as altas taxas de juros, o parco sistema de controle de capitais e todo um aparato legislativo contribuem para que os objetivos de arcar com as obrigações financeiras se sobreponham a todas as outras “prioridades” definidas pelo governo.” (BRETTAS, 2012, p. 117). Deste modo,

[...] as políticas monetária e fiscal (financiamento via títulos públicos) transferem, a cada ano, uma massa cada vez maior de recursos para a órbita financeira local e internacional. Com isso, as altas taxas de juros funcionam como instrumento de transferência de renda e riqueza dos assalariados e da população em geral para as frações dominantes bancário-financeiras e financeirizadas, sustentando vultosas e especulativas operações cambiais, dentre outras modalidades de acumulação financeira, abrindo espaço para expressiva instabilidade e fraco desempenho macroeconômico do MLP. (PINTO; GONÇALVES, 2015, p. 17-18).

Logo, percebe-se que o fundo público se tornou cada vez mais um instrumento a serviço do capital, principalmente do capital portador de juros, em um contexto de finanças mundializadas. As frações bancário-financeiras e financeirizadas passaram a ser hegemônicas, haja vista as altas taxas de juros que promoveram a transferência de renda e riqueza dos assalariados e da população em geral para aquelas frações (PINTO; GONÇALVES, 2015).

Portanto, para garantir uma composição cada vez maior do fundo público brasileiro pelo trabalho necessário, foram sendo desenvolvidos processos que tornaram a carga tributária brasileira cada vez mais regressiva. Além do maior ônus dos trabalhadores brasileiros e das classes pobres na tributação, houve a penalização destes nos gastos estatais, que priorizaram o pagamento da dívida pública, em detrimento da garantia de direitos sociais.

## **CAPÍTULO 2**

### **GOVERNO DO PT: DE LULA A DILMA**

O objetivo deste capítulo é contextualizar e caracterizar os governos Lula e Dilma de 2003 a 2016. Partimos do entendimento que houve nestes governos a continuação do Modelo Liberal Periférico (MLP) analisado no capítulo anterior, bem como uma ampliação da atuação capital-imperialista do Brasil de maneira subordinada. Desta forma, analisaremos a política econômica tendo como ponto de partida a compreensão de que a sua adoção é decorrente de dois elementos: a) dos condicionamentos externos, relacionados à condição periférica e dependente da economia mundial; e b) dos condicionantes internos associados à interação e conflitos de interesses econômicos e políticos das frações de classe no bloco no poder e nos seus desenlaces no Estado (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

Inicialmente apontaremos os elementos que levaram Lula e o PT a chegarem à Presidência da República em 2003 e os primeiros passos políticos de seu governo. Em seguida, discutiremos diferentes perspectivas de análise política econômica dos governos do PT – pós-neoliberal, lulismo e reformismo fraco, e (neo)desenvolvimentismo. Depois, analisaremos os governos Lula e Dilma a partir do MLP, tendo por base a política macroeconômica, a vulnerabilidade externa estrutural e a dominância bancário-financeira.

Buscaremos enriquecer a discussão sobre os governos do PT tendo como base elementos tais como hegemonia e bloco de poder. Logo após, passamos a debater o fundo público nos governos Lula e Dilma, tendo em vista, por um lado, a carga tributária e, por outro, o que foi priorizado no gasto. Finalmente, realizamos uma análise sobre a política de esporte ao longo dos dois governos.

#### **2.1 CHEGADA AO PODER DO PT**

A chegada do PT e de Lula à presidência da república no Brasil em 2003 é atribuída à insatisfação com o governo FHC e à expectativa de mudanças, tanto para frações da burguesia, quanto para os trabalhadores. Assim, Lula se colocava como o candidato que promoveria grandes transformações.

Para Pinto e Gonçalves (2015) o desencadeamento de fortes crises econômicas no governo FHC foi fruto de fatores como ampliação do desemprego, das desigualdades sociais e



do aumento da vulnerabilidade externa estrutural, tendo possibilitado a vitória eleitoral do PT em 2002. Já para Oliveira (2003a), com a ampla votação em Lula na eleição de 2002 e a significativa quantidade de voto proporcional lhe deu expressiva bancada no Congresso, isto parecia ser o encerramento da Era FHC. O recado das urnas eram de que “os votos dados a Lula foram, indefectivelmente, para a promoção de mudanças no sentido oposto à estagnação em que patinou o governo FHC depois do estrondo êxito do Plano Real e da evidente deterioração do segundo mandato.” (OLIVEIRA, 2003a, p. 37).

Para Frigotto (2004, p. 97-98),

de todo modo, o elemento novo que gerou amplas expectativas de mudanças mais profundas é que pela primeira vez em nossa história assumiam o poder do Estado Nacional forças políticas cujas biografias estão vinculadas ao embate teórico e à luta ideológica por um projeto de desenvolvimento nacional popular. O Partido dos Trabalhadores (PT) que elegeu o Presidente Lula, com o apoio dos movimentos sociais e o “novo sindicalismo” representado pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), fez da experiência do *orçamento participativo* da Prefeitura de Porto Alegre e de sua ampliação para outras prefeituras e estados governados pelo PT e outros partidos de esquerda, uma alavanca de campanha.

Diante de tanta expectativa e desejo por mudanças, “pela primeira vez na história do Brasil e das Américas um operário é eleito presidente da República. E, se acrescentarmos que é um operário combativo e dirigente de um partido que se reclama do socialismo, talvez seja a primeira vez na história universal.” (LÖWY, 2003, p. 42). Mas, a vitória de Lula não foi apenas de um indivíduo, um líder carismático, mas sim do PT, isto é, um partido que lutou contra a ditadura, lutou contra os governos neoliberais, contribuiu para criar a CUT e o MST, teve o socialismo democrático e libertário em seu programa e que conseguiu organizar milhares de trabalhadores (LÖWY, 2003). Desta forma,

esta vitória é a revanche histórica dos explorados e dos oprimidos, depois de vinte anos de ditadura militar e outros dezessete de “Nova República” neoliberal. Ou melhor, fazendo bem as contas, depois de quatrocentos anos de dominação oligárquica, nos quadros do capitalismo colonial/dependente. [...] A esperança de que um outro Brasil seja possível, onde as classes trabalhadoras, os sem-terra, os sem-teto, as mulheres, os negros, os indígenas, os desempregados, os pobres terão enfim vez e voz. A esperança de que finalmente, pela primeira vez, um governo não seja o instrumento dos privilegiados, dos exploradores, dos proprietários, dos corruptos, dos milionários. A esperança de que teremos, enfim, um governo que dê mais atenção ao combate à fome, à reforma agrária, ao fortalecimento dos serviços públicos do que às exigências das instituições financeiras internacionais. (LÖWY, 2003, p. 43).

Embora tivesse todo este anseio por mudanças colocadas sobre a eleição de Lula e do PT em 2002, para que obtivessem êxito naquela disputa foram realizadas um conjunto de

transformações políticas, além da formação de uma coalizão ampliada. O PT buscou dar à campanha presidencial de 2002 uma aparência mais amena, para arrefecer as posições de setores conservadores – frações da burguesia ligadas à indústria nacional e ao capital financeiro internacional (ATHAYDE, 2014). Houve uma alteração na imagem de Lula que estava ligada a denúncias contra a situação política e econômica, o que é uma imagem com teor negativo para grande parte do eleitorado, tendo sido criada a imagem de “Lula, paz e amor” (SADER, 2013a). Destarte, “Lula procurou apresentar-se como alguém capaz de conciliar todas as aspirações nacionais, através de negociações com todas as classes e setores sociais.” (BORGES NETO, 2003, p. 8).

Lula conseguiu ampliar sua votação à direita e ao centro, sem sofrer perdas significativas à esquerda com as estratégias de sua candidatura em 2002 (SINGER, 2009). Devido a sua ampla coalizão, Lula concorreu às eleições de 2002 coligado com um partido de direita (Partido Liberal), tendo como vice José de Alencar, um industrial, para diminuir a resistência dos empresários e ganhar apoios (BORGES NETO, 2003). Um destes apoios buscados por Lula e pelo PT foi o da FIESP, onde proferiu discursos de que seria um governo da produção contra a especulação (BOITO JÚNIOR, 2006).

No entanto, diante da possibilidade de Lula e o PT serem eleitos para presidir o país, a elite nacional e internacional passaram a orquestrar uma campanha denominada como “terrorismo eleitoral”, que levou o país a um contexto de instabilidade e insegurança, cujo objetivo era afetar àquela possibilidade de vitória eleitoral. Assim, houve reflexo direto sobre três indicadores econômicos que são vistos como parâmetro para diagnosticar a “saúde” econômica do país: o preço do dólar norte-americano; a cotação do C-Bond, título brasileiro negociado nos mercados internacionais; e o risco-país<sup>47</sup> (PAULANI, 2008).

Como elemento importante para responder a este processo, foi lançado o documento “Carta ao Povo Brasileiro” de autoria de Lula (SILVA, 2002), em que este buscou acalmar os mercados. Neste documento, foi explicado que seria necessária uma transição entre o modelo do governo de FHC e aquilo que a sociedade almejava, sendo que um novo modelo seria fruto de uma ampla negociação nacional (SILVA, 2002). Além disso, Lula anunciou que os contratos e obrigações assumidos pelo país seriam respeitados, em uma indicação clara aos mercados de que a dívida pública interna e externa continuaria sendo paga, firmando o compromisso de combater a inflação e manter o superávit primário (SILVA, 2002). “Em

---

<sup>47</sup> “De fato, essas variáveis encontravam-se, ao fim de 2002, em níveis indesejados. O dólar chegou a atingir R\$ 4 (fechou o ano em R\$ 3,50), a cotação do C-Bond ficou abaixo dos 50% do valor de face e o risco Brasil alcançou os 2 mil pontos” (PAULANI, 2008, p. 36).

2010, Dirceu<sup>48</sup>, em reunião com os congressistas do PT para discutir a reforma política, à época, afirmou de forma contundente: vocês não entenderam, somente ganhamos as eleições porque fizemos um acordo com o bloco no poder.” (PINTO, 2015, p. 6).

Antes de chegar à presidência do país com as eleições de 2002, o PT havia disputado outras 3 eleições nacionais – 1989, 1994 e 1998 –, tendo sido Lula seu candidato em todas elas. Embora o PT tenha sofrido derrotas durante aquelas eleições, ele construiu um colégio eleitoral consistente ao longo dos anos 1990 (ATHAYDE, 2014). Entretanto, nas quatro primeiras eleições que Lula concorreu, a principal base de apoio estava entre os eleitores dos níveis superiores de escolarização nos estados mais urbanizados e industrializados do Sul e do Sudeste, “em suma, a base social de Lula e do PT expressavam as características da esquerda em uma nação cuja metade mais pobre pendia para a direita.” (SINGER, 2009, p. 90). Portanto, Lula só conseguiu conquistar os eleitores de baixa renda depois de eleito em 2002.

Para Frigotto (2004, p. 105), “a partir da derrota por Fernando Collor de Mello, o grupo hegemônico do PT (leia-se também da CUT), que buscou viabilizar a vitória de Lula ao longo da década de 1990, foi explicitando, de forma cada vez mais clara, a opção de um partido acomodado na ordem do capital”. De acordo com Filgueiras (2015), o PT iniciou seu transformismo após a derrota para Collor nas eleições de 1989, se tornando um partido até então contra-hegemônico que passou a incorporar o ideário político da ordem, defendendo-o e operacionalizando-o, contudo mantendo um discurso retórico que lembra sua atuação passada.

Desta maneira, com o seu transformismo, Lula e o PT conseguiram se sair vitoriosos nas eleições de 2002. Muitos criaram a esperança de que o PT realizaria um governo pautado no embate à ordem, tendo em vista a trajetória de Lula e do PT até o início dos anos 1990. Todavia, muita água rolou de 1989 a 2002 e Lula e o PT já não eram mais os mesmos. Pomar (2006, p. 42) explica que as escolhas realizadas por Lula e o PT, em 2002, estavam relacionadas à trajetória do PT, sobretudo a partir de 1995, destacando três opções:

[...] pela disputa eleitoral-institucional, em detrimento da organização e mobilização social; pela ampliação das alianças, em direção aos partidos do centro e em direção a setores do grande empresariado; por um programa organizado, ao menos em tese, em torno do combate ao neoliberalismo e não mais em torno do socialismo.

Pomar (2006) avaliou que as estratégias adotadas pelo PT eram eficazes em disputas eleitorais para Presidência, mas não tinham força no combate à hegemonia neoliberal, no empoderamento da classe trabalhadora e na edificação de bases para o socialismo.

---

<sup>48</sup> José Dirceu foi um dos fundadores do PT, tendo sido presidente do partido de 1995 a 2002 e Ministro-chefe da Casa Civil de 2003 a 2005.

É importante destacar que as mudanças operadas no PT estavam também associadas a um contexto mais amplo. Athayde (2014) aponta que em âmbito mundial e no plano político-ideológico houve uma série de mudanças, como a proliferação dos ideais neoliberais, a queda do Muro de Berlim e a derrocada do “socialismo real”, que foram golpes duros às entidades e organizações ligadas ao espectro da esquerda política, tendo atingido diretamente os discursos progressistas e até reformistas.

Além desse processo, a base social do PT teve impacto direto com as transformações no mundo do trabalho nos anos 1990 – reestruturação produtiva e precarização –, fazendo com que ocorresse a fragmentação e enfraquecimento da classe trabalhadora (ATHAYDE, 2014). Deste modo, como pano de fundo das estratégias adotadas por Lula e o PT para chegar à vitória em 2002, estavam: a) o reacionarismo dos setores conservadores; b) a instabilidade do mercado financeiro; c) o recrudescimento da vulnerabilidade econômica externa do país; e d) a falta de base sólida junto às camadas populares (ATHAYDE, 2014).

De acordo com Löwy (2003), Lula não era o candidato de muitos banqueiros, especuladores, investidores, agentes financeiros, diretores de multinacionais, do Wall Street Journal, do Economist, do FMI, da Reserva Federal dos Estados Unidos e das oligarquias brasileiras (grandes fazendeiros, capitalistas de direito divino, economistas neoliberais, políticos reacionários). Da eleição à posse, ampliaram os apoios a Lula e ao PT, que iam de movimentos com o MST a empresários e representantes do FMI (BORGES NETO, 2003). Portanto, forças conservadoras, externas e internas, que antes temiam a vitória de Lula, se tornaram satisfeitas (FRIGOTTO, 2004).

A expectativa de ruptura com o modelo liberal implementado no país desde o começo dos anos 1990, momento em que a trajetória ideológica e política do PT era de esquerda (PINTO; GONÇALVES, 2015), não se confirmou. Assim, “se a vitória de Lula indicava que a “esperança venceu o medo”, neste momento o sentimento do campo mais crítico é de que ‘o medo está vencendo a esperança’” (FRIGOTTO, 2004, p. 99), pois, Lula passou a implementar aquilo que estava na “Carta ao Povo Brasileiro”.

Borges Neto (2003), ao analisar a primeira composição do primeiro mandato do governo Lula, aponta que, embora a maioria dos ministros, 21 dos 35, fossem do PT, na área econômica a maioria era ligada ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e ao empresariado, o que permitiu que a área econômica estivesse relacionada diretamente a manutenção daquilo que era realizada por FHC.

O caminho adotado pelo governo Lula fez com que “no campo político partidário o sentido que foram assumindo as reformas levou a uma crescente divergência interna no PT e

partidos de esquerda, com reiteradas sanções aos parlamentares discordantes, mesmo que alegassem coerência programática [...]” (FRIGOTTO, 2004, p. 100). Tanto que ainda em 2003, houve a expulsão de uma senadora – Heloísa Helena – e três deputados federais – Luciana Genro, João Batista e João Fontes – do PT. Este processo deflagrou a formação de um novo partido, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), acarretando um artifício de fortalecimento dos interesses conservadores e anulação política da esquerda dentro do PT.

## 2.2. DIFERENTES PERSPECTIVAS SOBRE OS GOVERNOS DO PT

Nesta parte iremos discutir as diferentes perspectivas que caracterizam os governos do PT, que são: pós-neoliberal, lulismo e reformismo fraco e (neo)desenvolvimentismo.

### 2.2.1 Pós-neoliberal

No livro intitulado “10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma”, organizado por Emir Sader (2013b), há a designação dos governos Lula e Dilma como pós-neoliberais. Há dois elementos para defender esta caracterização: a) teria ocorrido a ruptura com o modelo neoliberal realizado por Collor, Itamar e FHC; e b) pelos elementos que teria em comum com os outros governos Sul-Americanos, como os Kirchners na Argentina, a Frente Ampla no Uruguai, de Hugo Chávez na Venezuela, com Evo Morales na Bolívia e Rafael Correa no Equador (SADER, 2013a). Assim, “esses governos representam uma reação antineoliberal no marco das grandes recessões que abalaram o continente, nas últimas décadas do século passado [...]” (SADER, 2013a, p. 138).

Sader (2013a) aponta alguns elementos em comum entre os aqueles governos que permitiram agregá-los na mesma categoria: a) as políticas sociais e não o ajuste fiscal; b) os processos de integração regional e os intercâmbios Sul-Sul, e não os tratados de livre-comércio com os Estados Unidos; c) o papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado.

Entretanto, é consenso entre boa parte dos estudiosos (TEIXEIRA; PINTO, 2012; GONÇALVES, 2013; FILGUEIRAS et al., 2010; FILGUEIRAS, 2015; ANDERSON, 2011; PAULANI, 2010; PINTO et al., 2016; SINGER, 2009 e 2012) que analisam o governo Lula, que ele promoveu em seu primeiro mandato um regime de política macroeconômica característico do governo FHC, ou seja, sistemas de metas de inflação, superávits primários e

câmbio flutuante. Nos governos posteriores esse regime continuou fazendo parte dos governos do PT, embora havido flexibilização. É notório que houve a manutenção do neoliberalismo durante os governos Lula e Dilma (OLIVEIRA, 2010; BOITO JÚNIOR, 2006 e 2012a; COUTINHO, 2010; PINTO, 2015).

O Partido dos Trabalhadores (2013, p. 5) anuncia ter realizado o projeto desenvolvimentista em contraponto ao projeto neoliberal de FHC, avaliando que “os dez últimos anos mudaram o Brasil, permitindo reverter a decadência induzida pela rota da neocolonização neoliberal”. Todavia, Filgueiras (2015, p. 18) é contundente ao afirmar que

esse momento conjuntural específico do Padrão de Desenvolvimento Liberal Periférico - produto de uma conjuntura internacional favorável e caracterizado por um regime de política macroeconômica que flexibilizou o chamado “tripé”, reacomodou as distintas frações do capital no interior do bloco no poder e permitiu incorporar, via mercado e de forma passiva, determinadas demandas populares -, foi “vendido” politicamente pelo PT e o Governo Lula como sendo um novo padrão desenvolvimento, denominado por eles de Neodesenvolvimentismo (desenvolvimento com distribuição de renda e inclusão social) - que teria superado o Padrão Liberal Periférico característico dos Governos Collor e FHC.

Desta forma, nos apoiamos em Gonçalves (2013; 2014a), Filgueiras (2015), Pinto e Gonçalves (2015) e Fontes (2010) para apontar que, nos governos do PT, não houve esta reversão do processo de neocolonização neoliberal, mas sim o aprofundamento do capital-imperialismo e do MLP.

Para Sader (2013a), a fase pós-neoliberal teria sido um momento de transição para projetos de reação e resistência ao neoliberalismo. Para Paulani (2010), a manutenção do regime ortodoxo da política macroeconômica só foi possível pela justificativa do permanente “estado de emergência” que foi acompanhando os governos do PT, sendo que aquilo que estava na “Carta ao Povo Brasileiro” como um momento de transição, se tornou uma constante. O permanente “estado de emergência” estava diretamente associado ao acordo instável e contraditório feito pelo PT com o bloco dominante para que chegasse e continuasse no poder.

### **2.2.2 Lulismo e reformismo fraco**

Para Singer (2009), o lulismo expressa um fenômeno de representação de uma fração de classe que é majoritária, mas que não consegue construir suas formas de organização. Esta fração representada por ele tem a “[...] expectativa de um Estado o suficientemente forte para diminuir a desigualdade, mas sem ameaçar a ordem estabelecida.” (SINGER, 2009, p. 84).

Além disso, aponta que o fato de Lula receber votos à esquerda e à direita de modo equivalente nas eleições de 2006, demonstra um realinhamento em curso, em que ele passa a representar uma opção nova que mistura elementos de esquerda e de direita, contra uma alternativa de classe média organizada em torno de uma formulação de centro (SINGER, 2009). Assim, “o reforço da autoridade do presidente, que aparece como “benfeitor patriarcal de todas as classes”, é parte constitutiva do esquema, e o êxito da arbitragem tira a centralidade da luta de classes. Há, portanto, algum componente bonapartista ou cesarista nesse tipo de configuração” (SINGER, 2012, p. 201), se configurando o lulismo como um caso de “grande personalidade” a presidir um governo de coalizão (SINGER, 2012).

Como seus seguidores fiéis jamais faziam nenhum reparo, Lula, acentuando seu traço bonapartista, consolidava a imagem de um farol sempre iluminado que mostrou sua plenitude no poder, depois das eleições de 2002. Distanciado de sua origem operária, submerso no novo ethos de classe média, galgando degraus ainda mais altos na escala social, tudo isso foi convertendo Lula em uma variante de homem duplicado que passou a admirar cada vez mais os exemplos daqueles que vêm “de baixo” e vencem dentro da ordem. [...] Sua nova forma de ser gerou uma consciência invertida de seu passado e um deslumbramento em relação ao presente. Preservada a empatia “direta” com as massas, tendo se moldado celeremente pelo convívio com frequentadores dos palácios, **o lulismo, com seus dotes arbitrais** – num momento em que as frações dominantes não puderam garantir em 2002 a sucessão presidencial –, **se tornou expressão de um governo que fala para os pobres, vivencia as benesses do poder e garante mesmo a boa vida aos grandes capitais**. Uma espécie de semibonapartismo, recatado frente à hegemonia financeira e hábil no manuseio de sua base social, que vem migrando dos trabalhadores organizados para os estratos mais penalizados que recebem o Bolsa Família. E para o qual o PT se tornou dispensável. (ANTUNES, 2007, s. p., grifos meus)

Desta forma, o lulismo empurraria os conflitos capital/trabalho para o fundo da cena (SINGER, 2012). A solução “arbitral” em que o arbítrio é conferido a uma “grande personalidade” não é neutra, pois pode pender para uma classe ou outra. Entretanto, não se pode tirar de uma classe sem dar a outra, apesar de no ciclo expansivo ficar mais fácil a arbitragem (SINGER, 2012).

Diferentes grupos sociais apresentam visões diversas sobre o lulismo. A cara do lulismo é a unidade proletária em torno da figura de Lula, sendo ele visto como “herói” ou como alguém que promoveu grandes mudanças entre famílias pobres que nunca foram atendidas por políticas federais. Para a classe média tradicional, o lulismo é visto com maus olhos, pois perderam privilégios sociais, como empregadas doméstica que têm mais direitos e demandam mais recursos para contratá-las, e espaços antes exclusivos de consumo serem povoados também pela “nova classe média” (SINGER, 2012). Para a “grande” burguesia, o lulismo não teve impacto, pois seus rendimentos se mantiveram elevados e não houve

reflexos sobre seu padrão de vida, não sendo um incômodo para os super-ricos (SINGER, 2012).

As políticas realizadas pelo PT e por Lula buscaram atender a diferentes interesses, muitas vezes até de maneira contraditória. Desta forma,

no lulismo, pagam-se altos juros aos donos do dinheiro e *ao mesmo tempo* aumenta-se a transferência de renda para os mais pobres. Remunera-se o capital especulativo internacional e se subsidiam as empresas industriais prejudicadas pelo câmbio sobrevalorizado. Aumenta-se o salário mínimo e se contém o aumento de preços com produtos importados. Financia-se, simultaneamente, o agronegócio e a agricultura familiar. [...] **Enquanto os meios de pagamento cresçam, cada fração de classe pode cultivar o seu lulismo de estimação.** Responsável, apesar de algo populista, para os bancos. Nacionalista, *ma non troppo*, para os industriais. Promotor do emprego, embora precário, para o proletariado. Apoiador do crédito para a agricultura familiar, ainda que relutante quanto a enfrentar o latifúndio, para os trabalhadores rurais. Por isso, o presidente pode pronunciar, para cada uma delas, um discurso aceitável, usando conteúdos diferentes em lugares distintos e, sobretudo, tomando cuidado para que os conflitos não impliquem radicalização e mobilização. Porém, o entusiasmo, capaz de sustentá-lo nos momentos difíceis, como foi o “mensalão”, o lulismo só vai encontrar em meio ao subproletariado, o que está relacionado ao fato de que, como toda solução arbitral, tem como prioridade atender à própria base, a que garante a sua continuidade. Daí que, de todas as políticas adotadas, a integração do subproletariado seja a decisiva. (SINGER, 2012, p. 202-203, grifos meus).

Para Singer (2012), circunstâncias externas especiais teriam dado base ao nascimento do lulismo: crescimento econômico mundial de 2003 a 2007 e o *boom* no preço das *commodities*. Dessarte, teria sido viável realizar a gestão “paz e amor” de Lula devido à conjuntura internacional favorável que possibilitou acelerar a economia e ter feito concessões ao capital financeiro (SINGER, 2012). Desta forma, “foi a *fortuna* a conjuntura internacional associada à *virtú* de apostar na redução da pobreza com ativação do mercado interno que produziu o suporte material do lulismo. Assim, a expansão mundial acabou por potencializar o mercado interno e regiões historicamente deprimidas [...]” (SINGER, 2012, p. 179).

Este processo teria possibilitado a acomodação e compatibilização de interesses potencialmente conflitantes: de um lado os ganhos das frações do grande capital financeiro, do agronegócio, das empresas estatais, dos fundos públicos e grandes grupos nacionais; e de outro, a ampliação do crédito para segmentos da população com menor renda, os aumentos reais do salário-mínimo e a ampliação da política social focalizada (FILGUEIRAS et al., 2010).

Faltariam dois parâmetros fundamentais para a compreensão do lulismo, de acordo com Anderson (2011): a) o momento na história mundial do capital em que ele chegou ao poder, isto é, a globalização e a terceira revolução industrial (avanços moleculares e digitais),



que permitiu a migração da acumulação das fábricas para as transações financeiras e a extração de recursos naturais, com um crescimento muito rápido do setor bancário (onde os lucros são maiores), da mineração e do agronegócio para a exportação; e b) houve a transformação de estruturas que fizeram o lulismo surgir, o partido (PT) e o sindicato (CUT) em aparatos de poder a partir de 2003, pois lideranças da CUT passaram a fazer parte do maior fundo de pensão do país e quadros do PT colonizaram a administração federal, resultando em uma desconexão com a classe trabalhadora.

Singer (2009) analisa que foi a continuidade da política macroeconômica de FHC, isto é, de manutenção da ordem, que fez com que Lula conquistasse o apoio dos eleitores mais pobres, justificando que os eleitores de baixa renda muitas vezes buscam em seus candidatos a estabilidade. Tanto que, nas eleições de 2006, “o presidente vocalizou, então, o discurso conservador de que o seu governo não adotaria qualquer plano que pusesse em risco a estabilidade, preferindo administrar a economia com a ‘prudência de uma dona de casa’” (SINGER, 2009, p. 97), tendo criado com isso uma ponte ideológica com os mais pobres.

Entretanto, para Teixeira e Pinto (2012) o subproletariado brasileiro seria uma “classe de apoio” ao governo Lula, tendo possibilitado a manutenção da dominância de classe do bloco no poder. Para Teixeira e Pinto (2012), a manutenção da política macroeconômica de FHC não foi um fator que contribuiu para o realinhamento eleitoral do subproletariado, mas para o realinhamento das elites hegemônicas do bloco no poder, sobretudo da fração bancário-financeira.

Para Singer (2012), com a vitória de Dilma em 2010 o lulismo se garantiu por mais 4 anos, apontando que a particularidade que definiu a vitória de Dilma em 2010 foi o voto dos pobres de todas as regiões, e a força do lulismo no Nordeste. Para Anderson (2011, p. 45), “a vitória de Dilma Rousseff foi, certamente, por procuração, o maior triunfo eleitoral de Lula”, pois ela era pouco conhecida, não tinha qualquer traço carismático e conquistou em 2010 uma porcentagem de votos próxima às de Lula. Entretanto, Anderson (2011) aponta que Dilma teve ascensão no vácuo de candidatos à presidência deixados por escândalos envolvendo Antônio Palocci e José Dirceu. Com a queda deles, ela contava com três vantagens em relação a outro possível candidato do PT: a) não era produto do PT, pois ingressou no partido em 2000; b) ela era competente em algo que Lula não era, na administração; e c) era uma mulher, podendo Lula investir mais facilmente com seu próprio carisma, tendo sido mais difícil se fosse um homem.

Assim, “Luiz Inácio Lula da Silva, então no auge da popularidade, acreditou em suas virtudes mágicas, e daquela popularidade clonou sua candidata à Presidência da República”,

sendo que a clonagem na política “[...] é um expediente cujo artifício se desmancha com rapidez.” (OLIVEIRA, 2011, s. p.). Desta forma, Dilma “[...] saiu de uma crise para capotar na seguinte. Não é a sua inabilidade, nem a proclamada dureza, ou mesmo a falta de charme, que lhe causam dificuldade, mas o artificialismo da coalizão de interesses que Lula da Silva armou.” (OLIVEIRA, 2011, s. p.).

Singer (2012) apresenta que a plataforma original do PT era um “reformismo forte”, isto é, intensa redistribuição de renda em um país com grande desigualdade histórica, sendo que era esperado que o PT promovesse no Brasil a implantação do Estado de bem-estar social que foi realizado no primeiro mundo, após a Segunda Guerra Mundial. Contudo, para Oliveira (2010b, p. 369), Lula não recebeu um mandato revolucionário,

mas o mandato, sem dúvida, era intensamente reformista no sentido clássico que a sociologia política aplicou ao termo: avanços na socialização da política em termos gerais e, especificamente, alargamento dos espaços de participação nas decisões da grande massa popular, intensa redistribuição da renda num país obscenamente desigual e, por fim, uma reforma política e da política que desse fim à longa persistência do patrimonialismo.

Até 2001 havia no PT propostas de “reformismo forte”, como: garantia do trabalho agrícola por meio da distribuição de terras; tributação de patrimônio das grandes empresas e fortunas; diminuição da jornada de trabalho para quarenta horas semanais sem corte de salário; criação de Programa de Garantia de Renda Mínima; revisão das privatizações, etc. (SINGER, 2012). Entretanto, “a proposta de auto-organização para a luta política de classes, que estava no âmago dos grupos que formaram o PT na década democrática (1978-88), não foi assumida pelo governo Lula.” (SINGER, 2012, p. 188).

As condições para que o PT realizasse um programa de combate à pobreza se deram por meio de concessões, e não de confronto ao capital, tanto que houve a manutenção do regime macroeconômico (SINGER, 2012). Por outro lado, houve simpatia passiva dos trabalhadores com a ativação do mercado interno e recuperação do mercado de trabalho, garantindo paz para não haver radicalização (SINGER, 2012).

Singer (2012) argumenta que foi após o “mensalão” e a emergência do lulismo, principalmente no segundo mandato, sustentada pelo voto do subproletariado, que Lula pôde fortalecer o combate à pobreza. O projeto de combate à pobreza de Lula teria se pautado em quatro pilares: transferência de renda para os mais pobres, ampliação do crédito, valorização do salário-mínimo e aumento do emprego formal (SINGER, 2012).

Aquelas políticas teriam sido implementadas em doses homeopáticas para não gerar confronto, isto é, embora fossem propostas de “reformismo forte”, a velocidade com que

foram realizadas fez com que se caracterizassem como “reformismo fraco”. Mas não foi somente pela velocidade que foram políticas de “reformismo fraco”, pois, ao invés de o governo Lula fazer a reforma tributária (tributação sobre fortunas), foi realizado o “reformismo fraco” com crédito consignado, que representou 60% de todo o financiamento, passando de 11 bilhões em 2004 para 119 bilhões em 2010; o salário mínimo chegou a um valor real de 50% maior em 2010 em comparação com 2002, foi um “reformismo fraco” devido o tempo; e durante o governo Lula foram criados 10,5 milhões de postos de trabalho formais, entretanto no mesmo período foram estimulados setores no capitalismo orientados pela superexploração, como o de telemarketing e da construção civil, mostrando que o lulismo convive com a precarização do trabalho (SINGER, 2012).

Assim, Singer (2012) aponta que houve a implementação pelo governo Lula de um “reformismo fraco”, ou seja, “o que estamos vendo, portanto, *é um ciclo reformista* de redução da pobreza e da desigualdade, porém um ciclo lento, *levando-se em consideração que a pobreza e a desigualdade eram e continuam sendo imensas no Brasil.*” (SINGER, 2012, p. 195, grifos do autor). Singer (2012) relativiza o “reformismo”, pois aponta que sob o ponto de vista da totalidade ele foi “fraco”, mas ao olhar pela perspectiva do subproletariado, principalmente no Nordeste brasileiro, ele teria provocado grandes mudanças.

Singer (2012) reafirma que o “reformismo fraco” do governo PT não pode ser confundido com o “reformismo forte” que foi arquivado e com neoliberalismo que foi brechado. Além disso, aponta que o “reformismo forte” fracassou no Brasil, mas influenciou a Constituição de 1988 e legou propostas e quadros para implementar o “reformismo fraco” (SINGER, 2012).

O desenvolvimento de um capitalismo popular pelo PT, fez com que ficasse vazio o lugar do anticapitalista, posto que passou a ser disputado por pequenas siglas como PSOL e Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU). A esquerda teria perdido e ganhado com o lulismo, pois “no momento em que um projeto reformista, mesmo fraco, avança na redução da sobrepopulação trabalhadora superempobrecida permanente, aumentando o contingente proletário, a luta ideológica parece recuar para um estágio anterior ao conflito capital/trabalho.” (SINGER, 2012, p. 219).

### **2.2.3 (Neo)desenvolvimentismo**

Para Boito Júnior (2012a; 2012b) e Pinto et al. (2016), com o desenrolar do governo Lula – sobretudo a partir do seu segundo mandato – e com o governo Dilma, houve a

formação no Brasil de uma frente política neodesenvolvimentista, tendo sido ela a base ampla e heterogênea de sustentação da política de crescimento econômico e de transferência de renda dos governos Lula e Dilma, formada, fundamentalmente, pelo PT.

A frente neodesenvolvimentista seria constituída pela associação entre grande burguesia interna e o movimento sindical e popular. Esta frente política teria como características: a) ser dirigida pela grande burguesia interna brasileira; b) envolver classes trabalhadoras excluídas do bloco no poder; c) apresentar uma relação de tipo populista com essa massa marginal; d) se constituir no principal recurso político do qual se valeu a grande burguesia interna para ascender politicamente no interior do bloco no poder; e e) enfrentar, no processo político nacional, o grande capital financeiro internacional, a fração burguesa brasileira perfeitamente integrada e subordinada a esse capital, setores dos grandes proprietários de terra, e a alta classe média (BOITO JÚNIOR, 2012a). Identifica-se, portanto, que a disputa pelo bloco no poder neste período esteve severamente permeada por disputas entre as diferentes frações da classe dominante.

Boito Júnior (2012a) caracteriza o neodesenvolvimentismo como o crescimento econômico do capitalismo brasileiro com transferência de renda, porém sem romper com o modelo neoliberal, afirmando que “*o neodesenvolvimentismo é o desenvolvimentismo da época do capitalismo neoliberal.*” (BOITO JÚNIOR, 2012a, p. 6, grifos do autor). É neodesenvolvimentismo, pois: a) apresenta crescimento econômico (embora menor que a era desenvolvimentista); b) confere importância menor ao mercado interno, pois mantém a abertura comercial; c) atribui importância menor à política de desenvolvimento do parque industrial local; d) aceita os constrangimentos da divisão internacional do trabalho, promovendo uma reativação da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro; e) tem menor capacidade distributiva da renda; e f) é dirigido por uma fração burguesa que perdeu toda veleidade de agir como força social nacionalista e anti-imperialista (BOITO JÚNIOR, 2012a).

A grande burguesia interna<sup>49</sup> seria a força dirigente da frente neodesenvolvimentista (BOITO JÚNIOR, 2012a). Ela se encontrava distribuída por diversos setores da economia: mineração, construção pesada, a cúspide do agronegócio, a indústria de transformação e os grandes bancos privados e estatais de capital predominantemente nacional. O que lhes unifica é a reivindicação de favorecimento e de proteção do Estado na concorrência contra o capital

---

<sup>49</sup> Para Boito Júnior (2012b, p. 68) a grande burguesia interna brasileira nunca esteve de fora do poder, mas ela melhorou sua posição no interior do bloco no poder, “[...] a trajetória recente da política econômica do Estado brasileiro é tal que os interesses da grande burguesia interna têm um peso cada vez maior nas iniciativas e medidas do Estado brasileiro”.

estrangeiro (BOITO JÚNIOR, 2012a). Para Boito Júnior (2012b) o apoio da burguesia interna ao governo Lula se dá pela disputa no bloco de poder entre ela e a grande burguesia integrada e subordinada ao capital estrangeiro, e não pela avaliação de que Lula seria o melhor governo para assegurar o movimento operário e popular.

Os aspectos priorizados nos interesses da grande burguesia interna nos governos Lula e Dilma, seriam: a) superávits da balança comercial, que favoreceu enormemente o agronegócio, a mineração e setores ligados à exportação de produtos agropecuários e de recursos naturais; b) a política de financiamento do BNDES, que passou a priorizar um reduzido número de grandes empresas nacionais; c) a política de compras do Estado brasileiro e das grandes empresas estatais, que passaram a priorizar as grandes empresas predominantemente nacionais ou implantadas no Brasil; e d) a política externa do Estado brasileiro, que se voltou para o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), ao invés aceitar acordos como a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (BOITO JÚNIOR, 2012a).

Desta maneira, a grande burguesia interna, ao ser fortalecida por sua relação com o governo federal, pôde vislumbrar novos horizontes, passando a ter uma atuação capital-imperialista, principalmente na América do Sul, conforme discutimos anteriormente. Enfim, para Boito Júnior (2012a, p. 8) “a grande burguesia interna é a força que mais ganha com a política neodesenvolvimentista”.

Nesse contexto, no que tange aos grupos dominados: o operariado urbano e a baixa classe média, por intermédio do sindicalismo e do PT, têm uma participação organizada na frente neodesenvolvimentista; os assalariados ganharam com essa política tendo por base à recuperação do emprego e à política de reajuste do salário-mínimo; o campesinato teve redução das desapropriações de terra durante os governos do PT, haja vista o agronegócio ter um peso importante na política neodesenvolvimentista; e no que tange aos trabalhadores, desempregados e subempregados, os governos Lula e Dilma optaram por lhes destinar renda sem se preocupar em organizá-los, tornando-os uma base eleitoral desorganizada e passiva que é convocada a intervir no processo político apenas por intermédio do voto para eleger os da frente neodesenvolvimentista (BOITO JÚNIOR, 2012a).

Pinto et al (2016) sistematiza que a frente política desenvolvimentista foi formada por três eixos:

- Os segmentos da indústria de *commodities* intensiva em capital (JBS, Friboi, BRF, Vale, Gerdau, Votorantin) e da construção civil (Construtora Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, Construtora OAS e Galvão) com o

objetivo de fortalecer os grandes grupos nacionais por meio de programas especiais de crédito e de participação acionária com a atuação do BNDES;

- Apoio do movimento sindical e popular, que foi dado devido à expansão do crédito de curto prazo para as empresas e famílias, e aos ganhos salariais com o aumento real do salário mínimo e da renda real média para os trabalhadores dos diversos segmentos produtivos, cujo reflexo foi a expansão do consumo de massa; e
- A relação entre a frente política desenvolvimentista e o segmento bancário-financeiro – não houve ruptura do “acordo” entre o governo Lula e o segmento bancário-financeiro.

Boito Júnior (2012a) aponta que a frente neodesenvolvimentista é ampla e contraditória, mas que embora entre em conflitos duros (salários, direitos trabalhistas e sociais) em momentos críticos do processo político nacional, essas forças teriam agido em conjunto.

foi assim em 2002 na eleição presidencial de Lula da Silva; em 2005, na crise política que ficou conhecida como “Crise do Mensalão” e chegou a ameaçar a continuidade do governo Lula; em 2006, na reeleição de Lula da Silva para a presidência da República, e novamente em 2010 na campanha eleitoral vitoriosa de Dilma Rousseff. (BOITO JÚNIOR 2012a, p. 11).

Com a vitória de Dilma em 2010 e início do seu governo, a presidenta passou a adotar medidas contundentes, como: demissão de ministros envolvidos em corrupção, desvalorização cambial, modificação nos programas de concessões e redução da taxa de juros. Esta última afetava diretamente a relação que vinha se estabelecendo entre os governos do PT e a fração bancário-financeira. “Dilma estaria indo além de Lula, rompendo o “acordo” entre a cúpula do Partido dos Trabalhadores [...] e o setor dominante bancário-financeiro brasileiro; e avançando na estratégia desenvolvimentista [...]” (PINTO et al., 2016, p. 21). Isso fica claro no pronunciamento da presidenta Dilma em decorrência do Dia do Trabalhador, em 30/04/2012:

É inadmissível que o Brasil, que tem um dos sistemas financeiros mais sólidos e lucrativos, continue com um dos juros mais altos do mundo. Estes valores não podem continuar tão altos. O Brasil de hoje não justifica isso. Os bancos não podem continuar cobrando os mesmos juros para empresas e para o consumidor, enquanto a taxa básica Selic cai, a economia se mantém estável e a maioria esmagadora dos brasileiros honra, com presteza e honestidade, os seus compromissos. [...] O setor financeiro, portanto, não tem como explicar essa lógica perversa aos brasileiros. A Selic baixa, a inflação permanece estável, mas os juros do cheque especial, das prestações ou do cartão de crédito não diminuem. (BRASIL, 2012, s. p.)

Assim, Dilma deixava claro que deveria haver a queda da taxa Selic<sup>50</sup>, bem como a redução do *spread* bancário<sup>51</sup>. Considerando esta e outras questões, não houve o apoio da frente política neodesenvolvimentista ao governo Dilma, como houve anteriormente ao PT. As ações do governo Dilma apontavam que havia ruptura da hegemonia do segmento bancário-financeiro do bloco no poder, isto é, não significava que este segmento deixaria de ter elevada taxa de lucros, mas demonstrava não haver condições de colocar seus interesses acima das demais frações do bloco no poder, apresentando menor influência na condução do padrão de acumulação brasileiro (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

Para Singer (2015) e Pinto et al. (2016), no âmbito programático havia continuidade entre Lula e Dilma, contudo do ponto de vista político eles foram diferentes, pois enquanto Lula foi não confrontacionista, Dilma decidiu entrar em combates duros, como a questão dos juros bancários. O Ministério da Fazenda e o Banco Central sustentaram e ampliaram esta decisão de baixar os juros e forçar os *spreads* para baixo por 18 meses, de agosto de 2011 a abril de 2013.

De acordo com Singer (2015), com a segunda fase da crise financeira internacional no meio de 2011 – a primeira fase da crise se deu em 2008 – o primeiro mandato do governo Dilma buscou construir uma nova matriz econômica, caracterizada por este autor de ensaio desenvolvimentista, enquanto para Pinto et al. (2016) foi de fato um projeto desenvolvimentista, tendo desenvolvido ações de política anticíclica, como:

- a) redução dos juros;
- b) uso intensivo do BNDES com robusta linha de crédito subsidiado a empresas;
- c) aposta na reindustrialização, tendo lançado em 2011 o Plano Brasil Maior (política industrial para sustentar o desenvolvimento), além de medidas que vão desde a redução do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre bens de investimento, até a ampliação do microempreendedor individual;
- d) realização de desoneração - em 2014 a desoneração atingiu 42 setores e teria poupado cerca de 25 bilhões de reais anuais aos empresários; também houve a desoneração do IPI e do Programa de Integração Social (PIS)/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) sobre bens de investimento; o Regime Especial de Reintegração dos Valores Tributários para as Empresas Exportadoras

---

<sup>50</sup> A taxa Selic iniciou sua queda no segundo semestre de 2011 (passou de 12,5% para 11%), atingindo sua menor cotação no segundo semestre de 2012 e no primeiro semestre de 2013 (7,25%), ainda no primeiro semestre de 2013 iniciou sua ascensão, chegando ao seu pico em julho de 2016 (14,25%).

<sup>51</sup> Spread bancário é a diferença entre o que os bancos pagam na captação de recursos e o que eles cobram ao conceder um empréstimo para uma pessoa física ou jurídica.

(REINTEGRA) e o estabelecimento de novo regime tributário para a cadeia automotiva;

e) realização de plano para infraestrutura - em 2012 foi lançado o Programa de Investimentos em Logística (PIL), pacote de concessões para estimular o investimento em rodovias e ferrovias;

f) reforma do setor elétrico, tendo buscado baratear em 20% o preço da eletricidade para atender a reivindicação da indústria para reduzir os custos e ganhar competitividade em relação aos importados;

g) desvalorização do real - só em 2012 houve uma queda no dólar em 19,52%;

h) realização de controle de capitais para impedir que a entrada de dólares valorizasse o real, havendo controle sobre os fluxos de capital estrangeiro; e

i) proteção ao produto nacional: elevação do IPI em 30% para veículos importados em 2011; fechamento de acordo pela Petrobras para alugar 26 navios-sondas a serem construídos no Brasil em 2012; lançamento do Programa de Compras Governamentais para priorizar os produtos nacionais (máquinas e equipamentos, veículos e medicamentos) em 2012; e elevação do Imposto de Importação (II) de cem produtos em 2012.

Entretanto, começaram a surgir contradições dentro do próprio governo Dilma, pois depois que a taxa Selic atingiu seu ponto mais baixo de todos os governos petistas – 7,25% ao ano – no segundo semestre de 2012 e primeiro de 2013, houve, a partir de 2013, a retomada do aumento da taxa Selic. Assim, enquanto o Ministério da Fazenda buscava fazer o ensaio desenvolvimentista deslanchar, o Banco Central apostava no carreamento de recursos para os rentistas. “Nos meses seguintes, além do aumento contínuo dos juros, o corte no investimento público, o aumento da taxa de retorno nas concessões, a diminuição das restrições ao capital especulativo e as privatizações na área de transportes iriam pontilhando a volta atrás.” (SINGER, 2015, p. 54).

Gonçalves (2015) aponta que o Governo Dilma se caracteriza por déficit de governança, pois mesmo após boas ideias e projetos, acabou não conseguindo levar grandes mudanças adiante. Outra crítica feita por Gonçalves (2015) é que Dilma teria nulidade de liderança, sendo ela uma figura supérflua dentro do Estado brasileiro.

Para Pinto et al. (2016), as medidas econômicas adotadas não surtiram os efeitos esperados em relação ao dinamismo do PIB e do investimento, tanto que o crescimento do PIB em 2012 foi de 0,9%, mas em 2013 foi de 2,3% – Singer (2015) atribui este aumento aos estímulos estabelecidos ao longo de 2011/2012 e os investimentos realizados para a Copa



2014. Contudo, as políticas de estímulo ao investimento possibilitaram a estabilidade do pleno emprego, a elevação da massa salarial e a manutenção da renda da população (SINGER, 2015; PINTO et al., 2016).

Embora o governo Dilma tenha intercedido em favor dos industriais nacionais, houve também um lento e gradativo alinhamento ao bloco rentista de oposição ao ensaio desenvolvimentista. Isso teria se dado pela crescente ideia de que era um mandato “intervencionista” que inviabilizaria investimentos e não criava confiança (SINGER, 2015). Neste mesmo sentido, Pinto et al. (2016) mostra que a queda da rentabilidade das empresas (não bancário-financeiras) foi afetando negativamente a instável frente política desenvolvimentista, sobretudo em relação aos empresários da indústria.

Se no campo econômico as dificuldades se tornavam cada vez maiores com a deterioração externa, somava-se a isso a piora das contas públicas e a desaceleração da acumulação (PINTO, 2015; PINTO et al., 2016).

No campo político, o governo também foi gradualmente perdendo capacidade organizativa. A presidenta mostrou-se um desastre no campo da habilidade política, a antítese de seu antecessor. A sua incapacidade de dialogar mostrou-se impressionante, já que exibiu pouca disposição para a conversação política com deputados e senadores e até mesmo com membros do seu partido. O governo foi perdendo votações e capacidade de pautar agendas no Congresso Nacional, ampliando a insatisfação no âmbito da cena política. (PINTO et al., 2016, p. 25-26)

Para Pinto et al. (2016) a presidenta Dilma acreditou que poderia enquadrar a cena política e o bloco no poder do capitalismo brasileiro sem uma sólida aliança inter-classes, tendo acreditado que o poder estatal como presidenta era resultado de uma força própria que, sem o poder de classe, poderia realizar mudanças estruturais. Assim, a frente política desenvolvimentista foi se desarticulando ao longo do seu primeiro mandato, tendo acirrado as tensões de classe no bloco no poder e no sistema político-partidário, sendo que a pressão foi crescendo com o surgimento e ampliação da Operação Lava Jato<sup>52</sup> (PINTO et al., 2016). Dilma aos poucos foi recuando nas medidas adotadas no começo de seu mandato – exceto nas desonerações –, desta maneira para Pinto et al. (2016) o projeto lulista se findava, com o fim da coalizão de interesses entre a burguesia e o movimento sindical e popular. Singer (2015, p. 70) ratifica esta ideia, apontando que

---

<sup>52</sup> A Operação Lava Jato é um conjunto de investigações em andamento pela Polícia Federal do Brasil, iniciada em março de 2014, que investiga crimes de corrupção ativa e passiva, gestão fraudulenta, lavagem de dinheiro, organização criminosa, obstrução da justiça, operação fraudulenta de câmbio e recebimento de vantagem indevida. São investigados membros administrativos da Petrobras, políticos de diversos partidos e empresários de grandes empresas brasileiras.

[...] ao cutucar onças, a presidente deveria ter considerado os instrumentos que teria à mão para reagir quando viesse o bote do contra-ataque. Sem planejamento político, o ensaio desenvolvimentista abriu um vácuo sob os próprios pés e acabou por provocar a mais séria crise do lulismo quando a reação burguesa unificada em favor do retorno neoliberal tornou-se incontrastável.

A explicitação deste processo teria sido a campanha presidencial de Dilma de 2014, onde ela foi perdendo força e legitimidade tanto nos segmentos dominantes, devido à queda de rentabilidade das empresas, o aumento de controle econômico do Estado e à Operação Lava Jato, que passou a prender grandes empreiteiros nacionais; quanto na classe média tradicional, que foi ficando enfurecida com a redução do seu poder de consumo e a proximidade com o subproletariado, que passou a ocupar espaços e ter acesso a serviços que antes não tinham (PINTO et al., 2016). Para se reeleger, Dilma fez uma campanha com discursos direcionados aos segmentos mais pobres e para os movimentos sindicais, sociais e populares, mostrando que havia rompido com a frente política desenvolvimentista e o “acordo” com os segmentos financeiros (PINTO et al., 2016).

Para Singer (2015), a manutenção do emprego e da renda permitiu que setores progressistas e o eleitorado popular vissem que Dilma tinha condições de evitar o choque neoliberal, tanto que depositaram nela seu voto de confiança na eleição de 2014. Contudo ela fez justamente o contrário, pois, após convidar Luiz Carlos Trabuco, então presidente do Bradesco, para assumir o Ministério da Fazenda e receber “não” como resposta, anunciou Joaquim Levy.

[...] o deslocamento da burguesia industrial pode ter levado Dilma a recuar a partir de abril de 2013. Se tal hipótese for válida, enquanto realizava, por cima, o avanço desenvolvimentista, a burguesia industrial se afastava por baixo. [...] À medida que se sentiu sozinha, Dilma buscou, recuando passo a passo, reconquistar, sem sucesso, o apoio perdido. Até que foi obrigada a aceitar a rendição completa, com a entrega do Ministério da Fazenda a Joaquim Levy. (SINGER, 2015, p. 61)

Mais uma vez a guinada foi para direita no segundo mandato de Dilma, a julgar pela realização de políticas ortodoxas de manutenção dos interesses dos segmentos financeiros com a elevação da taxa Selic. Além disso, os Ministros da Fazenda e do Planejamento realizaram uma política de ajuste fiscal com cortes lineares de despesas que afetavam áreas sociais como educação e saúde, redução de direitos trabalhistas e repatriação do capital brasileiro no exterior enviado ilegalmente por nossas elites (PINTO et al., 2016). A introdução de medidas voltadas para a recuperação da confiança dos mercados visava o restabelecimento do crescimento, mostrando que o governo Dilma procurava um novo acordo

com os setores dominantes. No entanto, as condições históricas complicavam este processo – o cenário externo desfavorável, a Operação Lava Jato, a extrema desconfiança das elites com o PT e a dificuldade em mobilizar a base do PT em prol do ajuste fiscal (PINTO et al., 2016).

De acordo com Pinto (2016), episódios como o “Mensalão” e a Operação Lava Jato, fizeram com que deteriorasse a capacidade narrativa do PT de mudar o país, tendo se tornado um partido igual aos outros. Isso fez gerar uma crise política de representação no Brasil no âmbito da cena política. Outros episódios contribuíram para o aprofundamento da crise política: em junho de 2013<sup>53</sup> teria começado uma onda de protestos da classe média contra Dilma, que teria estourado nas ruas em março de 2015. Em agosto de 2015, o então vice-presidente Michel Temer convocou a imprensa e reconheceu que a situação era grave e se ofereceu como alternativa para reunificar o país. Além disso, o ajuste fiscal destruiu a frágil base parlamentar aliada do Congresso Nacional, sendo que, enquanto parte da base aliada votava contra o ajuste, houve ampliação da crise política com inicialmente a ameaça e em seguida o acolhimento do *impeachment* por Eduardo Cunha, então presidente da Câmara dos Deputados (PINTO, 2016).

Em relação ao impedimento da presidenta Dilma, para Pinto (2016) havia uma elevada fragmentação entre as frações do bloco no poder, tendo em consideração os desdobramentos incertos da Operação Lava Jato e a dificuldade de unidade da oposição para construir uma alternativa à Dilma. Assim, “a crise não é só do “presidencialismo de coalizão”, mas sim, também, do processo de acumulação de capital que se manifesta na dinâmica do bloco no poder e em seus rebatimentos na cena política.” (PINTO, 2016, p. 31)

Anteriormente ao impedimento da presidenta Dilma, Pinto (2016) aponta que a sinalização é de novas reformas neoliberais e reestruturação dos blocos de capitais no capitalismo brasileiro – os reflexos seriam concentração, desnacionalização e reforço das frações do bloco no poder. De tal modo, se o impedimento de Dilma não fosse realizado, serviria para deixá-la acuada, sendo o *impeachment* um instrumento de pressão do bloco no poder e de seus representantes políticos para realização do ajuste fiscal (PINTO, 2016). Para Filgueiras (2015, p. 22), em meados de 2015, o *impeachment* de Dilma era um “Golpe” institucional e fazia “[...] parte da tentativa de controle do Estado pelas forças político-sociais mais regressivas e reacionárias da sociedade brasileira.” Além disso, “[...] o emparedamento do atual governo pelas forças de direita e extrema direita as fortalecerá e criará um ambiente

---

<sup>53</sup> De acordo com Singer (2015, p. 56), “em junho de 2013, o cerco rentista recebe inesperado reforço proveniente das ruas.”, sendo que a reação de Dilma foi propor responsabilidade fiscal, tendo feito em julho de 2013 um corte de 10 bilhões de reais do orçamento.

político de enorme dificuldade para os trabalhadores e a esquerda socialista.” (FILGUEIRAS, 2015, p. 23).

Isto de fato se concretizou, pois o *impeachment* foi fatidicamente realizado e, como resultado, Michel Temer assumiu a presidência e têm implementado políticas de ajuste fiscal, atendendo aos interesses do capital. Houve a promulgação da EM 95/2016<sup>54</sup> – denunciada pelos movimentos sociais como “PEC do fim do mundo” e “PEC da morte” –, que limitou o aumento do gasto público à inflação do ano anterior por 20 anos, impossibilitando o aumento de investimentos no Brasil e dando ainda mais garantias ao mercado e aos credores da dívida pública; a realização da contrarreforma trabalhista, flexibilizando e precarizando ainda mais as relações de trabalho; e a tentativa de realização da contrarreforma da previdência social, em que na proposta inicial chegou a defender a necessidade de 49 anos de contribuição para a população poder se aposentar. Temer é a expressão de um governo que buscou atender aos interesses do mercado, tendo sido sustentado no Congresso Nacional por forças retrógradas como as bancadas ruralista, religiosa/evangélicos e militar. As políticas desenvolvidas por seu governo foram de grande retrocesso para o país, aprofundando os processos de expropriação secundários.

Para Boito Júnior (2017) o golpe contra o governo Dilma foi dirigido pelo capital internacional e pelo setor da burguesia brasileira a ele associado, contando com apoio ativo da fração superior da classe média. No que tange à grande burguesia interna, este autor aponta que, durante os anos de crescimento econômico, quando estava fresco na memória a estagnação e abertura econômica dos governos FHC, ela aceitou os sacrifícios impostos pelos governos Lula e Dilma (valorização do salário-mínimo, transferência de renda, reconhecimento do direito dos trabalhadores à luta reivindicativa, expansão do serviço público, etc.) (BOITO JÚNIOR, 2017). Entretanto, a situação começou a mudar a partir de 2013, quando houve, “[...] o baixo crescimento econômico, a ofensiva ideológica do capital internacional contra a nova matriz de política econômica ensaiada pelo Ministro Guido Mantega e, finalmente, o ajuste fiscal do segundo governo Dilma.” (BOITO JÚNIOR, 2017, s. p.). Nesta nova conjuntura, os sacrifícios da burguesia interna passaram a ser vistos como um preço muito alto.

A resultante, contudo, foi que se abriu uma crise de representação. O representado, a grande burguesia interna, não se reconhecia mais no representante, o governo Dilma – governo que, repito, fora apoiado e aplaudido por essa fração burguesa até pelo

---

<sup>54</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 04/05/2018.

menos o ano de 2012. A ofensiva restauradora do grande capital internacional e da fração da burguesia brasileira a ele associada, apoiados na mobilização da alta classe média, encontrou, então, caminho livre para avançar. (BOITO JÚNIOR, 2017, s. p.)

Para Pinto (2015) a frente política “desenvolvimentista” foi criada tendo grandes contradições, mas que foram amenizadas pelo crescimento econômico, pela bonança internacional e pela habilidade política de Lula de conduzir esta frágil aliança, tanto que “[...] se “desmanchou no ar” durante o governo Dilma, acirrando as contradições históricas do padrão de acumulação e distribuição do capitalismo brasileiro.” (PINTO et al., 2016, p. 19-20).

Filgueiras et al. (2010, p. 38-39), faz uma análise contundente do neo(desenvolvimentismo),

[...] o “retorno” do Estado à esfera econômica está recriando, sob novas circunstâncias e de outra maneira, o tripé capital internacional/Estado/capital nacional, agora sob a hegemonia do capital financeiro (internacional e nacional) e de sua lógica, com o reforço e internacionalização de grandes grupos econômicos nacionais. Mais uma vez, coerentemente com a trajetória histórica do capitalismo retardatário brasileiro, o capital privado nacional vai a reboque do Estado – que se mostra peça fundamental na organização e legitimação do bloco de poder dominante. É a isto que se vem chamando de “novo desenvolvimentismo”, que, tal como o velho, sintetiza o capitalismo possível de existir na periferia do capitalismo na “era imperialista”, cujas características fundamentais são: dependência tecnológico-financeira, concentração de renda, exclusão social e democracia restrita. (FILGUEIRAS et al., 2010, p. 38-39)

Tendo como ponto de partida os elementos discutidos, passamos para o debate sobre o Modelo Liberal Periférico nos governos Lula e Dilma.

### 2.3 MODELO LIBERAL PERIFÉRICO NOS GOVERNOS LULA E DILMA

O MLP foi implementado no Brasil a partir do governo FHC, tendo sido aprofundado nos governos do PT. Além disso, ele apresenta três características principais: liberalismo econômico, vulnerabilidade externa estrutural e dominância bancário-financeira. Nesta sessão iremos apresentar como estas três características estiveram presentes nos governos Lula e Dilma.

### 2.3.1 Política macroeconômica

Para analisar a política macroeconômica dos governos do PT, partimos do entendimento que houve, durante os governos Lula e Dilma, o aprofundamento do MLP iniciado pelo governo FHC. Além disso, houve a inserção subordinada do país no capital-imperialismo, embora o Brasil tenha atuado como capital-imperialista, conforme discutido no capítulo 1. Apresentaremos dados do governo FHC para estabelecer comparações entre os resultados alçados pelos governos Lula e Dilma.

Buscando compreender historicamente como se situam os resultados econômicos obtidos nos governos do PT, apresentamos a Tabela 3, em que apontamos o desempenho macroeconômico brasileiro durante a vigência do MLP.

Tabela 3 - Indicadores macroeconômicos do MLP - Série 1995-2014<sup>55</sup>

Período	PIB var. real (%)	Hiato (%)	Invest. var. real (%)	Inflação (%)	Fragil. financ.	Vulner. externa	IDM
Economia Liberal Periférica (de 1995-2014)	3,0	0,12	3,5	11,4	37,8	252,0	44,3
FHC (1995-2002)	2,4	-1,04	1,4	16,9	31,7	395,1	35,6
Lula (2003-10)	4,0	1,34	6,5	8,4	43,0	177,0	52,2
Dilma (2011-14)	2,1	0,04	1,8	6,9	40,1	187,3	45,8
Memorando: Período Republicano							
Média	4,4	0,53	4,2	36,1	8,1	212,1	57,5
Mediana	4,5	0,38	7,3	11	10,4	228,6	59,4

Fontes e notas: Pinto e Gonçalves (2015). (Elaboração própria)

Pinto e Gonçalves (2015) colocam que o MLP foi o segundo pior momento da economia brasileira, perdendo apenas para o período anterior (1980 a 1994). Conforme apontamos, é a partir deste momento que se consolidam as bases para o aprofundamento do capital-imperialismo no Brasil nos anos 1990.

No MLP, a variação real do PIB foi de 3%, sendo que o governo Lula ficou acima (4,0%), enquanto o governo Dilma ficou abaixo (2,1%). Entretanto, os governos Lula e Dilma ficaram abaixo da média e mediana do período republicano. Comparando com o resultado dos

<sup>55</sup> Os indicadores foram medidos em percentual, sendo eles: taxa de variação real do PIB (%); hiato de crescimento econômico (diferença entre a taxa de crescimento da renda *per capita* do Brasil e a taxa de crescimento da renda per capita do resto do mundo); taxa de variação real do investimento (formação bruta de capital fixo); taxa de inflação (deflator do PIB); fragilidade financeira (relação entre a dívida pública mobiliária federal e o PIB); e vulnerabilidade externa (relação entre a dívida externa e as exportações de bens). Na última coluna é apresentado o Índice de Desempenho Macroeconômico (IDM), que tem variação de 0 a 100, sendo que quanto maior o IDM, melhor é o resultado.

30 presidentes anteriores, o governo Lula ficou com a 19ª posição de crescimento do PIB, enquanto o governo Dilma ficou na 27ª posição, isto é, historicamente tiveram desempenho fraco (Lula) e medíocre (Dilma). (GONÇALVES, 2014a).

Além disso, tendo como referência o período 2003 a 2014, a média de crescimento do PIB brasileiro foi de 3,4%, ficando abaixo da média simples (4,1%) e mediana (3,9%) no período, tendo como referência 189 países que são membros do FMI e que formam o painel representativo da economia mundial (GONÇALVES, 2014a). Dos 12 anos de governo do PT, em 8 deles a taxa de crescimento do PIB foi menor que a média simples e mediana dos 189 países. A média da posição do Brasil no *ranking* foi a 104ª, sendo 153ª a pior posição (2003) e 35ª a melhor (2010) (GONÇALVES, 2014a).

Estes elementos apontam que, na prática, não houve o que foi avaliado pelo Partido dos Trabalhadores (2013, p. 19-20): “o decênio glorioso não surpreende mais o mundo. [...] o Brasil se transformou em uma referência global a ser seguida.”, uma vez que a comparação histórica brasileira e em relação ao mundo apontam que não houve grande crescimento, tendo o PIB brasileiro caminhado para trás em relação aos outros países.

Gonçalves (2014a) justifica que o fraco desempenho do crescimento econômico brasileira durante os governos Lula e Dilma está diretamente relacionado às baixas taxas de investimento da economia brasileira. A partir de dados da Tabela 3, o governo Lula teve uma taxa de variação real do investimento de 6,5%, a melhor do MLP. Isso se deu devido à políticas como Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>56</sup>. Já a taxa de investimento apresentado pelo governo Dilma foi de 1,8%, bem abaixo do governo Lula e pouco acima do governo FHC. O resultado da taxa de variação real do investimento no governo Lula foi superior à média do período republicano, mas inferior à mediana, enquanto os resultados do governo Dilma ficaram bem abaixo.

Ao relativizar o investimento em relação ao PIB, Gonçalves (2014a) apresenta que a média de 2003 a 2014 foi de 18,8%, enquanto a média (23,9%) e mediana (22,5%) dos países que compõem o painel do FMI foi superior. Pode-se afirmar que o Brasil apresenta uma das menores taxas de investimento do mundo, pois, dentre 170 países, a posição média do Brasil no *ranking* foi a 126ª, sendo que a média mundial é quase 30% maior que a brasileira, e a taxa

---

<sup>56</sup> O PAC foi criado em 2007, durante o governo Lula, com objetivo de planejar e executar grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética no país, sendo voltado ao desenvolvimento acelerado e sustentável. Foi um programa direcionado a investimentos em setores estruturantes do país, tendo contribuído para o aumento da oferta de empregos e na geração de renda, além de elevar o investimento público e privado em obras fundamentais. O PAC teve uma segunda fase a partir de 2011, intitulado PAC 2. (BRASIL, s. d.)

de investimento do Brasil foi sempre inferior à média e medianas mundiais (tendo como referência o período 2003-2014).

A inflação ao longo do MLP foi sendo diminuída: se com FHC foi 16,9%, com Lula foi 8,4% e com Dilma foi 6,9%, sendo que estes dois últimos governos tiveram inflação menor que a média do MLP. Historicamente, os governos do PT tiveram taxa de inflação menor que a média e mediana do período republicano, tendo sido muito influenciada pela superinflação de 1980 a 1994.

Ao comparar a inflação brasileira com a mundial (186 países), ao longo dos governos Lula e Dilma, a inflação brasileira foi pouco maior que média mundial, sendo que a taxa de inflação no Brasil é maior do que a média mundial em seis anos, e maior do que a mediana mundial em nove anos (GONÇALVES, 2014a).

No que tange ao hiato de crescimento econômico, isto é, quanto a diferença entre a taxa de crescimento da renda *per capita* do Brasil e a taxa de crescimento da renda *per capita* do resto do mundo, o governo Lula teve valor mais de duas vezes superior à média do período republicano, apontando que este foi um elemento de destaque na política econômica desenvolvida por este governo. Já o crescimento da renda *per capita* do Brasil em relação ao mundo no governo Dilma ficou próximo dos valores da média mundial, além de ter ficado bem abaixo da média e mediana do período republicano.

Tabela 4 - Concentração de renda, renda domiciliar per capita e taxa de pobreza e pobreza extrema – Série 2004-2014

Ano	Índice de Gini	Média da renda domiciliar <i>per capita</i> (R\$) <sup>1</sup>	Taxa de pobreza extrema <sup>2</sup> (%) – US\$ 1,25/dia	Taxa de pobreza <sup>2</sup> (%) – US\$ 3,10/dia
2003	0,583	-	-	-
2004	0,572	549,83	9,37	24,95
2005	0,570	582,71	7,99	22,71
2006	0,563	637,71	6,76	19,42
2007	0,556	655,30	6,55	17,48
2008	0,546	686,06	5,36	15,39
2009	0,543	705,32	5,25	14,53
2011	0,531	747,93	4,74	12,07
2012	0,530	806,86	4,04	10,31
2013	0,527	836,02	4,30	10,01
2014	0,518	861,23	3,09	8,54

Fonte: Coluna 2 (IPEADATA); Colunas 3, 4 e 5 (OSORIO, 2015). (Elaboração própria)

Nota: 1. Valores deflacionados a preços de junho de 2011. 2. Refere-se a taxa de pobreza e pobreza extrema segundo critérios internacionais.

Um elemento importante para perceber a concentração de riqueza é o Índice de Gini, usado para medir a desigualdade social e a concentração de renda, haja vista comparar os



rendimentos dos 20% mais pobres em relação aos dos 20% mais ricos. Pode ser percebido na Tabela 4, que houve ao longo dos governos Lula e Dilma uma diminuição na concentração de renda. Gonçalves (2013) apresenta, porém, que a queda da desigualdade de renda foi um processo que, neste período, não se deu apenas no Brasil, mas também na América Latina. Entretanto, mesmo com a redução os coeficientes de Gini nos países da América Latina são bem mais elevados que a média mundial. O Brasil continuou a ter um dos maiores índices de Gini no mundo, mesmo com a redução do indicador durante os governos do PT.

Há outros indicadores que apontam para a melhoria da renda dos brasileiros durante os governos Lula e Dilma. Pode ser visto na Tabela 4 que a média da renda domiciliar *per capita*, de 2004 a 2014, teve um grande crescimento, passando de R\$ 549,83 em 2004 para R\$ 861,23 em 2014, isto é, um crescimento real de 56,6% (4,6% ao ano).

De acordo com Osorio (2015, p. 9), “o aumento da renda média conjugado à redução da desigualdade favoreceu a redução da pobreza, constatável independentemente da linha de pobreza adotada”. Assim, pode ser identificado na Tabela 4 que houve redução na taxa de pobreza e de pobreza extrema de 2004 para 2014, tendo por base, indicadores internacionais. Desta maneira, a pobreza extrema caiu de 9,37% em 2004 para 3,09% em 2014, enquanto a pobreza reduziu de 24,95% em 2004 para 8,54% em 2014.

É evidente, pelos dados apresentados, que houve diminuição da concentração de renda, aumento da renda e redução da pobreza durante os governos Lula e Dilma. Há consenso entre os autores que o combate à pobreza se pautou durante aqueles governos, principalmente, em quatro pilares: a) programas de transferência de renda; b) valorização real do salário mínimo; c) medidas de ampliação do crédito ao consumidor; e d) redução da taxa de desemprego/aumento do emprego formal (GONÇALVES, 2013; SINGER, 2012; TEIXEIRA; PINTO, 2012; FILGUEIRAS et al., 2010; PINTO et al., 2016; BOITO JÚNIOR, 2012a).

Para Gonçalves (2013), isso teria sido possível graças ao crescimento econômico e contexto internacional favorável até 2008. Por outro lado, Filgueiras et al. (2010) e Pinto et al. (2016) associam a realização daquelas políticas ao processo de flexibilização do regime macroeconômico ortodoxo, sobretudo a partir do segundo mandato do governo Lula.

É interessante observar que houve, após a virada para o século XXI, políticas de redução da pobreza e da desigualdade em outros países da América Latina<sup>57</sup>. Gonçalves

---

<sup>57</sup> Programas de transferência de renda em países da América Latina (2007-2010): Argentina – Asignación Universal por Hijo para Protección Social; Bolívia – Bono Juancito Pinto; Brasil – Bolsa Família; Chile – Chile Solidario; Colômbia – Familias en Acción; Equador – Bono de Desarrollo Humano; Honduras – Programa de

(2013) apresenta alguns elementos que levaram ao estabelecimento delas: a) o “imperativo da governabilidade”, ou seja, garantir legitimidade ao Estado e estabilidade política; b) os grupos dirigentes, por estarem focados na perpetuação no poder e nas disputas eleitorais, reconhecerem o papel das políticas de redução da desigualdade e combate à pobreza; e c) a menor vulnerabilidade externa conjuntural de 2003 a 2008, que possibilitou a geração de recursos para políticas públicas com impacto redistributivo.

Para Boito Júnior (2012a), as políticas de recuperação do salário-mínimo e de transferência de renda aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, mas, por outro lado, também deixaram estas mais propensas ao consumo, durante os governos Lula e Dilma. Conforme apontamos anteriormente, Boito Júnior (2012a) elucida que um dos elementos de sustentação da base ampla da frente neodesenvolvimentista foi a transferência de renda dos governos do PT, enquanto Pinto et al. (2016) apresenta que foram todos os elementos supracitados acima.

Singer (2012) aponta que o suporte do lulismo foi a redução da pobreza – e não a desigualdade –, entretanto, sem contestar a ordem estabelecida, pois o combate à pobreza no governo Lula teria vindo da neutralização do capital por meio de concessões (juros altos, superávits primários e câmbio flutuante). Além disso, Singer (2012) aponta que, por mais que a plataforma original do PT se apresentasse como “reformismo forte” – intensa redistribuição de renda em um país que grande desigualdade histórica –, a prática demonstra que ela foi na verdade um “reformismo fraco”, pois a redução da pobreza e da desigualdade foi lenta, tendo continuado a serem imensas.

Para Oliveira (2010a), antes de chegar ao poder, o PT colocava a questão da pobreza e da desigualdade no primeiro plano da política, mas ao chegarem ao poder, o PT e Lula criaram o Bolsa-Família, fazendo com que houvesse a despolitização da questão da pobreza e da desigualdade, transformando-as em problemas de administração. Assim, ao avaliar os programas de combate à pobreza nos governos Lula, Oliveira (2011, s. p.), apresenta que “Na verdade, apesar da retórica, desde o Bolsa Família e agora o Brasil sem Miséria, a política social sob Lula da Silva tem andado em franca regressão. Ela decaiu do patamar de política pública para o da caridade estatal”.

Um dos resultados da ampliação do crédito ao consumidor foi o endividamento das famílias, tanto que a dívida das pessoas físicas passou de R\$ 133,4 bilhões em 2002 para R\$ 545,2 em 2012 e a dívida *per capita* (adultos) foi de R\$ 1.026 bilhões em 2002 para R\$ 3.457

bilhões em 2012 – aumentou 3,4 vezes (GONÇALVES, 2014a). O reflexo do maior endividamento das famílias foi o aumento da inadimplência, e um retrato disso é o valor total da inadimplência, que foi de R\$ 8,5 bilhões em 2002 para R\$ 33,9 bilhões em 2012, e o aumento do número de pessoas inadimplentes, que subiu de 2,8 milhões em 2002 para 8,6 milhões em 2012 (GONÇALVES, 2014a).

Gonçalves (2014a) aponta alguns elementos como causa deste problema econômico-social: oportunismo político-eleitoral (2009-10); política de grande expansão da oferta de crédito; taxas de juros absurdas; baixo crescimento do salário real; enormes necessidades da população; baixo nível de educação; inoperância fiscalizadora do Banco Central; e práticas de abuso do poder econômico por parte dos bancos.

Para Fontes (2010, p. 361), a “[...] intensa difusão do crédito em ampla escala social, procuram explorar ao máximo as condições do mercado interno, ao lado do estímulo à transnacionalização de capitais brasileiros”. Isto é, esteve associado à concentração de capitais, bem como a ampliação do acesso ao consumo. Pinto et al. (2016, p. 16-17) afirma que “[...] ao optar por essa estratégia, o PT perdeu uma chance histórica de construir uma plataforma política para os subalternos e para os trabalhadores brasileiros, já que preferiu a integração desses segmentos pela via do consumo”.

Tanto para Oliveira (2010b) quanto para Singer (2012), durante os governos do PT houve grande redução da pobreza e fraca redução da desigualdade. Frigotto (2004, p. 103) as denomina de “Políticas de alívio à pobreza que, isoladas, mantêm e realimentam as estruturas que a produzem”. Isto seria o reflexo do que foi realizado no Brasil nos governos do PT, pois pagou-se muito caro às frações da classe dominante para que houvessem políticas econômico-sociais que favorecessem os trabalhadores e a população pobre.

Destarte, “[...] o Estado brasileiro podia se dar ao luxo de ser mais generoso com os menos favorecidos, de um modo que faria grande diferença em suas vidas. Mas essas concessões vieram sem nenhum custo para os ricos ou a um preço muito cômodo [...]” (ANDERSON, 2011, p. 51). Além disso, a ligação de Lula com o subproletariado “[...] não significou uma plataforma política para os dominados, mas sim uma política, via consumo, que possibilitou a legitimação da dominação das frações do bloco no poder, com a incorporação de parte dos mais pobres ao consumo capitalista e a segmentos de bens públicos [...]” (PINTO et al., 2016, p. 16-17).

O MLP fez com que aumentasse a fragilidade financeira do país, tendo em vista ter sido o período com a maior relação entre a dívida pública mobiliária federal e o PIB, resultando no aumento da dívida pública. Embora o governo Lula tenha o melhor desempenho

macroeconômico no MLP, foi justamente o que teve maior fragilidade financeira, sendo acompanhado de perto pelo governo Dilma. Entretanto, ainda assim, a vulnerabilidade externa dos governos Lula e Dilma foi bem inferior à do governo FHC.

De acordo com Pinto e Gonçalves (2015), devido à elevada vulnerabilidade externa da economia brasileira, a evolução dos indicadores macroeconômicos são determinados pela conjuntura internacional. Desta forma, a fase ascendente da economia mundial de 2003 a 2007 fez com houvesse redução das restrições externas, havendo melhores resultados internos (PINTO; GONÇALVES, 2015), refletidos, sobretudo nos governos do presidente Lula. Já o desempenho macroeconômico do governo Dilma foi afetado de maneira negativa pela conjuntura internacional desfavorável, tendo sentido a transmissão dos efeitos da crise financeira global de 2008 (PINTO; GONÇALVES, 2015). A vulnerabilidade externa estrutural do Brasil o deixou à mercê da conjuntura internacional – o que, como vimos, é parte constituinte do MLP.

Gonçalves (2013) ao fazer um balanço da política macroeconômica do PT, aponta que houve a manutenção do “tridente satânico” – câmbio flexível, juros altos (regime de meta de inflação) e foco na geração de superávit primário –, entretanto as oscilações do foco da política macroeconômica obedeceram a questões circunstanciais, como: o afrouxamento do controle dos gastos públicos em anos de eleição; a pressão do processo inflacionário; e a conjuntura internacional. Pinto e Gonçalves (2015), indicam que a condução da gestão macroeconômica de 1995 a 2015 criou a armadilha do juro alto e do câmbio valorizado, associando abertura comercial e financeira, tendo gerado:

1) um ritmo modesto das taxas de crescimento do investimento e do PIB – que alcançou patamares maiores entre 2004 e 2010 – em relação à média secular brasileira; 2) a redução da competitividade da indústria de transformação nacional, provocando a especialização regressiva da estrutura industrial e a reprimarização da pauta exportadora; e 3) a ampliação da vulnerabilidade externa estrutural (comercial, produtiva-tecnológica e financeira), decorrente das mudanças na estrutura produtiva e comercial e no controle de propriedade (desnacionalização), que implicou no aprofundamento do padrão dependente do capitalismo brasileiro (PINTO; GONÇALVES, 2015, p. 15-16).

Para Pinto e Gonçalves (2015) a associação entre a fase ascendente do ciclo econômico internacional e a ascensão da China, fez com que houvesse melhoria nos indicadores de vulnerabilidade externa conjuntural do Brasil entre 2003 e 2011, como por exemplo, o saldo da balança comercial e a relação entre o saldo de transações correntes e o PIB. Isso, aliado à adoção de políticas sociais focalizadas, teria permitido maior crescimento econômico de 2003 a 2010 (4% ao ano).

A conjuntura internacional extremamente favorável, marcada pela ampla liquidez financeira internacional, com baixas taxas de juros nos países centrais, e pela expressiva melhora nos termos de troca do Brasil (37% entre 2002 e 2011), gerou um bônus macroeconômico, reduzindo a restrição externa e fiscal, permitindo a expansão da demanda doméstica. Isso possibilitou a flexibilização da política econômica no segundo mandato, ampliando os investimentos públicos em infraestrutura e os gastos em políticas de transferência de renda, que proporcionaram maiores taxas de crescimento, aumento do consumo das famílias (mercado interno) e redução da pobreza extrema. (PINTO; GONÇALVES, 2015, p. 16)

Por outro lado, o primeiro governo Dilma apresentou uma profunda desestabilização macroeconômica, tendo abarcado no plano interno: recessão, aumento do desemprego, desmoronamento do investimento, déficit público e pressão inflacionária não desprezível. Já no plano externo, houve déficit muito alto da conta de transações correntes e elevado/crescente passivo externo financeiro líquido (GONÇALVES, 2015). Associado a isso, havia “[...] uma séria crise de legitimidade do Estado (descrença na capacidade do governo Dilma de resolver os problemas de curto, médio e longo prazo).” (GONÇALVES, 2015, p. 36), tanto que ela era avaliada como “ruim” por capitalistas e trabalhadores, ricos e pobres, direita e esquerda.

No entanto, Pinto e Gonçalves (2015) dizem que o caráter instável do MLP nos anos 1990 (dependência do capital externo, vulnerabilidade das contas externas, fugas de capital, crises cambiais e financeiras) permaneceu nos anos 2000, mas de forma oculta, haja vista o cenário internacional favorável. Tanto que, após 2011, os indicadores de vulnerabilidade externa conjuntural pioraram, considerando a dependência das *commodities* e indústrias de baixa e médio-baixa intensidade tecnológica.

### **2.3.2 Vulnerabilidade externa estrutural**

A vulnerabilidade externa se relaciona à capacidade do país de resistência a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos (GONÇALVES, 2013). Para Gonçalves (2013) a fase ascendente do ciclo econômico internacional fez com que houvessem melhoras expressivas nos indicadores de vulnerabilidade externa conjuntural da maior parte dos países de 2003 a 2007, tendo crescimento significativo da renda, exportações e reservas internacionais. O Brasil fez parte deste processo, tendo tido melhorias conjunturais, contudo não houve melhora estrutural (longo prazo – estrutura produtiva, padrão de comércio exterior, eficiência sistêmica, dinamismo tecnológico, robustez financeira e institucional) (GONÇALVES, 2013).

Quando eclodiu a crise nos Estados Unidos em 2008, muitos analistas brasileiros apontavam que o Brasil tinha reduzido sua vulnerabilidade em relação à economia mundial, tendo se blindado contra choques externos. Entretanto, Gonçalves (2013) aponta que estes analistas não conseguiam distinguir entre vulnerabilidade externa conjuntural e estrutural. Além disso, os resultados da economia demonstraram que a “blindagem era de papel crepom”, tendo por base

[...] a variação extraordinária da taxa de câmbio; o PIB caiu 0,3% em 2009; o valor das exportações diminuiu 23% em 2009; o saldo das contas externas (transações correntes) saiu do superávit de US\$ 2 bilhões em 2007 para do déficit de US\$ 28 bilhões em 2008; o superávit da balança comercial já não conseguia cobrir o déficit da conta de rendas (salários, lucros, dividendos e juros) do balanço de pagamento a partir de 2008; e grandes empresas e bancos tiveram problemas. (GONÇALVES, 2013, p. 113)

Demonstramos anteriormente, a partir de dados da Tabela 3, que o Brasil teve um desempenho fraco ao longo dos governos Lula e Dilma, mas foi principalmente neste último que sofreu mais diretamente com os efeitos da crise de 2008-2009.

Para Pinto e Gonçalves (2015), o aprofundamento da vulnerabilidade externa estrutural do Brasil nos governos do PT fez com que aprofundasse a inserção passiva do Brasil na economia internacional. O aprofundamento da vulnerabilidade externa estrutural pode ser vista nos planos: comercial – com o aumento da exportação de básicos e semimanufaturados, havendo reprimarização da exportação; produtivo-real – aumento do grau de desnacionalização, da queda na participação da indústria de transformação no PIB, da especialização produtiva em *commodities* e produtos industriais de baixa e médio-baixa intensidade tecnológica; e financeira – expansão do passivo externo líquido (PINTO; GONÇALVES, 2015).

Tabela 5 - Indicadores de reprimarização das exportações – Série 2003-2014 (valores em %)

Ano	Produtos segundo o fator agregado				Produtos industriais segundo a intensidade tecnológica			
	Produtos primários	Semanufaturados	Manufaturados	Demais produtos	Indústria de baixa tecnologia	Indústria de média-baixa tecnologia	Indústria de média-alta tecnologia	Indústria de alta tecnologia
2003	21,1	32,1	45,1	1,7	40,2	21,4	30,4	8,0
2004	21,0	30,9	46,6	1,5	38,0	23,1	30,9	8,0
2005	21,6	29,9	46,7	1,8	35,6	22,5	33,0	8,8
2006	23,2	30,8	44,1	1,9	35,0	23,7	33,2	8,1
2007	25,3	30,7	42,1	1,9	35,3	24,2	32,4	8,1

2008	29,5	29,5	38,6	2,5	35,6	25,0	31,5	7,8
2009	32,1	32,0	33,3	2,6	41,4	21,7	28,7	8,2
2010	37,5	29,4	31,1	2,1	41,8	20,8	30,4	7,0
2011	41,3	27,5	29,0	2,2	40,5	23,2	30,2	6,1
2012	39,4	28,7	29,5	2,3	39,9	23,5	30,1	6,5
2013	38,7	28,3	31,0	2,0	39,6	25,2	29,0	6,1
2014	39,9	28,6	29,4	2,2	42,4	23,9	27,2	6,5

Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (s. d.) (Elaboração própria)

No plano comercial, a vulnerabilidade externa estrutural pode ser vista pelo processo de reprimarização das exportações, conforme mostrado na Tabela 5. Um retrato disso é a redução da participação na exportação de produtos manufaturados, que passou de 45,1% em 2003 para 29,4% em 2014, ou seja, com uma redução de 15,7% da sua participação no período. A redução também aconteceu em relação aos produtos semimanufaturados, cuja exportação de 32,1% em 2003 para 28,6% em 2014.

Em contrapartida, houve aumento da participação de produtos primários no total das exportações, passando de 21,1% em 2003 para 39,9% em 2014, aumentando 18,8% no período. A redução da participação de produtos semimanufaturados e manufaturados se deu em proporções próximas ao aumento da participação de produtos primários, no total das exportações.

A reprimarização foi determinada sobretudo no período do governo Lula, decorrente do aumento dos preços das *commodities* (GONÇALVES, 2013), mas, durante o governo Dilma, a participação dos produtos primários se ampliou ainda mais. De acordo com Gonçalves (2013, p. 92), há uma série de problemas que são próprios das *commodities*:

[...] baixa elasticidade-renda da demanda; elasticidade-preço da demanda desfavorável; pequena absorção dos benefícios do progresso técnico; reforço de estruturas de produção retrógradas baseadas nas grandes propriedades, que gera maior concentração do excedente e do poder econômico; concentração da riqueza e da renda, que causa vazamento de renda e pouco dinamismo do mercado interno; restrição externa visto que *commodities* se caracterizam por alta volatilidade de preços e instabilidade da receita de exportação; rápida e profunda transmissão internacional dos ciclos econômicos; maiores barreiras de acesso ao mercado internacional; escalada tarifária; menor valor agregado; *dumping* ambiental com redução do nível de bem-estar social; e, *dumping* social com redução do nível de bem-estar social e riscos crescentes de litígios comerciais.

Assim, o aumento da participação de produtos primários, bem como *commodities*, traz uma série de consequências ruins em diferentes âmbitos – social, econômico e ambiental. De acordo com Gonçalves (2015), o setor primário-exportador “toma” recurso de outros setores mais dinâmicos. Ademais, houve a dependência do Brasil em relação à exportação de

*commodities* para a China, somado aos crescentes volumes de investimento chineses na economia brasileira, resultando no agravamento da vulnerabilidade externa estrutural do Brasil, ao atrelar seu crescimento ao da China.

A vulnerabilidade externa estrutural no plano produtivo-real pode ser vista pelo processo de especialização produtiva em *commodities*, ocorrida durante os governos Lula e Dilma. Outra expressão daquela é a especialização em produtos industriais de baixa e médio-baixa intensidade tecnológica, tanto que, de 2003 a 2014, houve redução da participação da indústria de alta (que passou de 8,0% para 6,5%) e média-alta tecnologia (de 30,4% para 27,2%), enquanto houve, no mesmo período, aumento da participação da indústria de baixa (que passou de 40,2% para 42,4%) e média-baixa tecnologia (de 21,4% para 23,9%).

Outro elemento que aponta o aprofundamento da vulnerabilidade estrutural nos governos Lula e Dilma, no plano produtivo-real, é o processo de desindustrialização. De acordo com Gonçalves (2013, p. 90), “[...] na análise da evolução da estrutura produtiva, cabe confrontar o desempenho da produção na indústria de transformação com o da produção dos segmentos do setor primário”. Assim, na Tabela 6 apontamos o valor adicionado real dos setores primários (agropecuária e mineração) e da indústria de transformação.

Tabela 6 - Indicador do processo de desindustrialização – Série 2003-2013 (valores em %)

	Valor adicionado real (Índice)				Indústria de transformação/PIB
	PIB	Agropecuária	Mineração	Indústria de transformação	
2002	100	100	100	100	-
2003	101,15	105,81	104,68	101,85	18,02
2004	106,86	108,13	108,97	110,32	19,22
2005	110,02	108,43	118,29	111,57	18,09
2006	113,98	113,23	122,69	112,54	17,37
2007	120,07	118,07	126,34	118,14	17,03
2008	125,24	124,39	129,88	121,11	16,63
2009	124,91	121,28	126,7	112,38	16,65
2010	132,44	127,61	140,27	122,52	16,23
2011	135,17	131,51	143,46	122,65	14,6
2012	136,2	129,37	142,4	120,22	12,95
2013	138,69	136,67	140,17	122,93	13,13

Fonte: IPEADATA. (Elaboração própria)

A taxa média anual de crescimento do PIB real foi de 3,5% no período 2003-2013, enquanto neste mesmo período a taxa de crescimento real do valor adicional da mineração foi de 3,6%, da agropecuária foi de 3,3%, e da indústria de transformação foi 2,1%. Outro dado



importante sobre a desindustrialização é a participação da indústria de transformação no PIB, tendo ela reduzido de 18,02% em 2003 para 13,13% em 2013.

Portanto, os elementos que apontam o processo de desindustrialização durante os governos do PT, confirmam que, neste período, a produção do Brasil foi pró-mineração, pró-agropecuária e anti-indústria de transformação.

Assim, “nos países em desenvolvimento a desindustrialização é prematura e resulta do viés de deslocamento da fronteira de produção na direção dos produtos intensivos em recursos naturais.” (GONÇALVES, 2013, p. 90). Desta forma, há uma associação entre o processo de desindustrialização e de reprimarização da base econômica. Além disso, Gonçalves (2013) demonstra que no governo Lula houve des-substituição de importações, pois ocorreu diminuição da tarifa aplicada a importações, havendo diminuição da contribuição das importações para o PIB e aumento da importação de produtos provenientes da indústria de transformação.

Tabela 7 - Indicadores de desnacionalização – Série 2002-2014 (valores em %)

Ano	Distribuição das vendas das 500 maiores empresas segundo a origem da propriedade (exclusive Petrobras, BR Distribuidora e Vale) <sup>58</sup>			Participação das vendas das 50 maiores empresas nas vendas das 500 maiores empresas segundo a origem			
	Estatal	Estrangeira	Privada nacional	Estatal	Estrangeiro	Nacional Privado	Total
2002	8,9	47,8	43,3	15,6	17,6	10,7	43,9
2006	8,2	48,4	43,4	16,9	18,4	11,1	46,4
2010	8,6	48,5	43,1	16,0	19,6	13,1	48,7
2014	7,7	48,7	43,6	16,1	19,9	13,6	49,6

Fonte: Gonçalves (2013); Revista Exame (s. d.) e Melhores. (Elaboração própria)

A vulnerabilidade externa estrutural nos governos Lula e Dilma contou também com um processo de maior dependência tecnológica, conforme dados de Gonçalves (2013) sobre o governo Lula. Outro contexto que influenciou foi a desnacionalização, haja vista o aumento da participação das empresas estrangeiras na economia brasileira. Como pode ser visto na Tabela 7, dentre as 500 maiores empresas atuantes no Brasil, as empresas estrangeiras passaram de uma participação nas vendas de 47,8% para 48,7%. Além disso, dentre as 50 maiores empresas, as empresas estrangeiras aumentaram sua participação em relação às

<sup>58</sup> Devido o papel e o peso das empresas Petrobras, BR Distribuidora e Vale nas vendas, elas foram retiradas do cálculo dos percentuais.

vendas das 500 maiores, passando de 17,6% para 19,9%. Isso também expressa a concentração da participação de empresas estrangeiras no Brasil.

Corroborando com os dados sobre a desnacionalização das empresas brasileiras, ao longo de 2004 a 2014 foram 1.877 aquisições de empresas nacionais por estrangeiras (KPMG, 2017). Para Gonçalves (2013) o processo de desnacionalização se associa à reprimarização e desindustrialização no governo Lula – conforme os dados apontados, no governo Dilma também –, sendo que a Petrobras e a Vale são atores protagonistas no desenvolvimento dos dois processos supracitados.

Outro elemento apontado por Gonçalves (2013) sobre o aprofundamento da vulnerabilidade estrutural no Brasil é a perda de competitividade internacional durante o governo Lula e também no governo Dilma, uma vez que “a perda de competitividade internacional do Brasil é explicada pela interação de tendências estruturais (desindustrialização, dessubstituição de importações, reprimarização e atraso tecnológico) e políticas macroeconômicas (cambial, tributária e monetária).” (GONÇALVES, 2013, p. 100).

No que tange à dimensão financeira da vulnerabilidade externa estrutural, Gonçalves (2013) assinala que a sua principal expressão nos governos do PT foi a deterioração das contas externas no pós-2008, levando em consideração a piora dos indicadores de fluxos (balança de pagamentos e conta de rendas), e de estoque (passivo e ativo externo).

Houve desequilíbrio de fluxos pois, se de 2003 a 2007 a balança de pagamentos foi melhorando na fase ascendente do ciclo da economia mundial, a partir de 2008 ela foi ficando cada vez mais negativa. Isso também aconteceu com o saldo das contas externas (transações correntes), que foram superavitários de 2003 a 2007, tendo elevados déficits a partir de 2008. Além disso, a partir de 2008 houve um forte aumento das remessas de juros, lucros e dividendos para o exterior, sendo que até 2010 a balança comercial não conseguiu cobrir os déficits da conta de renda, tendo a balança comercial um superávit de US\$ 20 bilhões e um déficit da conta de rendas de US\$ 40 bilhões.

Em relação aos desequilíbrios de estoque, em 2006 o Brasil estava negativado em US\$ 365 bilhões, ou seja, o passivo externo (investimento do exterior no Brasil) era maior do que o ativo externo (investimento brasileiro no exterior). Já em 2011, estava negativo em US\$ 738 bilhões, chegando a ser o 4º país mais negativado em 2011 (GONÇALVES, 2014b). De acordo com Gonçalves (2014b), o passivo externo do Brasil superou US\$ 1,6 trilhão em 2014, sendo que as reservas internacionais estavam em cerca de US\$ 350 bilhões. Portanto, o país não conseguiu resistir aos fatores desestabilizadores externos, uma vez que estaria “a

descoberto” entre US\$ 600 a 700 bilhões, ao se descontar o valor do investimento externo direto (ativos reais) no país.

Outro elemento que aprofundou a vulnerabilidade externa estrutural dos governos do PT foi a mudança na composição passivo externo. Houve a diminuição da participação da dívida externa no total do passivo externo de 35% em 2002 para 16% em 2010, acarretando a substituição do passivo externo na forma de dívida denominada em dólares (contratos que envolvem serviço anual, juros e amortizações) por passivo na forma de compra de títulos denominados em reais (ações, títulos de renda fixa e derivativos), que também apresenta serviços (juros, lucros e dividendos que são convertidos em dólares e remetidos para o exterior) (GONÇALVES, 2013). Ou seja, ambos envolvem pressão sobre os fluxos de saída de divisas. Entretanto, os títulos comprados por não residentes no Brasil tem potencial desestabilizador maior que a dívida externa, uma vez que todo estoque de títulos pode ser vendido no país e o valor correspondente em dólares pode ser enviado ao exterior.

A vulnerabilidade externa estrutural se aprofunda por conta do custo do passivo externo para o país (retorno para o investidor estrangeiro no Brasil) ser muito maior que o retorno (remuneração recebida dos ativos do país no exterior), tanto que, numa estimativa do período 2003-2010, o retorno médio do passivo externo brasileiro foi 5,3%, enquanto o retorno médio do ativo externo foi de 2,3% (GONÇALVES, 2013).

Gonçalves (2013; 2015) é contundente ao contrariar o discurso de que as reservas internacionais garantem a blindagem do país frente às pressões internacionais, pois,

(1) as reservas foram acumuladas, não como resultado do superávit da conta de transações correntes, e sim como resultado do atrativo de juros muito altos; (2) as reservas internacionais brasileiras têm custos fiscal e cambial muito elevados; (3) reservas implicam blindagem de papel crepom frente às múltiplas fontes de vulnerabilidade externa estrutural do país; e (4) descontando as reservas internacionais, o passivo externo financeiro líquido supera US\$ 650 bilhões. (GONÇALVES, 2015, p. 38)

Desta forma, para Gonçalves (2013; 2015) ao invés da economia brasileira ter uma “blindagem de aço”, ela teria uma “blindagem de papel crepom”, devido a sua elevada vulnerabilidade externa estrutural.

A vulnerabilidade externa estrutural se fez presente no Brasil durante os governos do PT em seus diversos âmbitos – comercial, produtivo-real e financeira –, embora, durante boa parte do governo Lula, tenha havido melhoria na vulnerabilidade externa conjuntural.

### 2.3.3 Concentração de capital e dominância bancário-financeira

O MLP tem padrões específicos de dominação, acumulação e distribuição (GONÇALVES, 2014b). No que tange a dominação, há o pacto dos grupos dirigentes com os setores dominantes (empreiteiras, bancos, agronegócio e mineradoras), tendo como consequência o aumento da concentração de riqueza e poder. O padrão de acumulação apresenta baixas taxas de investimento e produção voltada para o setor primário-exportador. No âmbito do padrão de distribuição, há uma redistribuição incipiente da renda entre os distintos grupos da classe trabalhadora, fazendo com que os interesses do grande capital sejam preservados, não havendo mudança na estrutura primária de distribuição de riqueza e renda.

Para discutir a concentração do capital e dominância financeira nos governos Lula e Dilma, apresentamos a Tabela 8.

Tabela 8 - Concentração do capital e dominação financeira - Série 1995-2013 (valores em %)

	Lucro líquido/PIB	Patrimônio líquido/PIB	Ativo/PIB
<b>500 Maiores empresas</b>			
1995-98	0,9	18,9	32,7
1999-2002	0,5	26,2	51,9
2003-06	3,8	32,4	61,9
2007-10	3,5	34,6	62,9
2011-13	2,2	37,5	67,7
<b>Bancos (Itaú, Unibanco e Bradesco)</b>			
1995-98	0,2	1,4	10,7
1999-2002	0,4	1,9	14,9
2003-06	0,4	1,8	18,8
2007-10	0,5	2,7	32,8
2011-13	0,6	3,3	40,8
<b>Dominação financeira</b>			
	Lucro líq. G3/Lucro líq.500 maiores	PL G3/PL 500 maiores	Ativo G3/Ativo 500 maiores
1995-98	22,5	7,5	32,8
1999-2002	42,8	7,8	29,2
2003-06	10,5	5,6	30,4
2007-10	15,6	7,8	52,1
2011-13	29,4	8,7	60,2

Fonte: Gonçalves (2014b). (Elaboração própria)

Quando se analisa os resultados das 500 maiores empresas brasileiras e dos 3 principais bancos, é perceptível que houve aumento em seus Lucros Líquidos (LL), Patrimônio Líquido (PL) e Ativo, em relação ao PIB. Isso demonstra que de 1995-1998 (FHC) a 2011-2013 (Dilma) houve concentração de capital.

O LL das 500 maiores empresas teve um grande salto quando comparamos o período do governo FHC com o governo Lula, pois enquanto a média do LL/PIB daquele foi de 0,7%, o deste foi 3,6%. Já no governo Dilma a média do LL/PIB foi inferior em relação aos governos Lula, mas superior ao governo FHC. Assim, o auge da concentração de capital das 500 maiores empresas se deu no governo Lula, principalmente em seu primeiro mandato, devido o ciclo de ascensão da economia mundial. Em relação ao LL/PIB dos 3 principais bancos privados, houve um aumento gradativo de 1995-98 para 2011-13, tendo passado de 0,2% para 0,6%, demonstrando que também houve concentração de capital no setor bancário-financeiro.

A concentração de capital também se evidencia pelo aumento observado do PL/PIB em relação as 500 maiores empresas, indo de 18,9% em 1995-98 para 37,5% em 2011-13, enquanto o PL/PIB dos três maiores bancos privados foi de 1,4% para 3,3% no mesmo período. No primeiro, o PL duplicou e, no segundo, aumentou 2,5 vezes. O Ativo/PIB, tanto das 500 maiores empresas – foi de 32,7% para 67,7% – como dos 3 principais bancos privados – foi de 10,7% para 40,8% – teve grande aumento de 1995-98 para 2011-13, chamando atenção pela quase duplicação dos ativos dos 3 principais bancos no período.

Tabela 9 - Indicador de concentração de capital – Série 2002-2014 (valores em %)

Participação das vendas das maiores empresas nas vendas das 500 maiores empresas						
Ano	CR-5	CR-10	CR-20	CR-30	CR-40	CR-50
2002	15,7	19,9	29,2	35,6	39,7	43,9
2006	18,2	23,4	32,3	38,6	43,0	46,4
2010	19,3	25,4	33,5	40,0	44,9	48,7
2014	21,1	26,6	34,9	40,7	45,5	49,6

Fonte: Gonçalves (2013); Revista Exame (s. d.). (Elaboração própria)

Outra expressão da ampliação da concentração de capitais nos governos Lula e Dilma é pela análise do núcleo central das 50 maiores empresas, pois identificamos que, de 2002 a 2014, estas cresceram sua participação no valor das vendas totais das 500 maiores empresas. Exemplo disso, a relação percentual entre o valor total das vendas das 5 maiores empresas e o valor total das vendas do conjunto das 500 maiores empresas (CR-5), teve um aumento de 15,7% em 2002, para 21,1% em 2014. Assim, das 500 maiores empresas brasileiras, apenas 5 delas correspondem a mais de 20% das vendas realizadas, enquanto as 50 maiores empresas contam com praticamente 50% das vendas destas 500 maiores empresas, resultando que 10% das maiores empresas atuantes no Brasil vendem mais que as outras 90%.

O processo de concentração de capitais tem um reflexo muito grande sobre toda a sociedade, pois “[...] a megaconcentração de capitais parece cavar continuamente o solo da crise social, para, em seguida, transformar a tragédia humana em base para sua lucratividade, convertendo a penúria que provoca em mercado para os bens que produz.” (FONTES, 2010, p. 304). Além disso, à medida que os setores foram sendo concentrados, mais foram se realizando processos massivos de expropriação em todos os setores da vida social.

Além de aprofundar a concentração de capital nas empresas brasileiras durante os governos do PT, houve também o processo de desnacionalização da economia brasileira, sobretudo no núcleo central das 50 maiores empresas. Como pode ser visto na Tabela 7, dentre as 50 maiores empresas atuantes no Brasil, as empresas estrangeiras têm tido maior participação nas vendas, tendo aumentado sua atuação de 17,6% em 2002 para 19,9% em 2014.

Tabela 10 - Indicador de concentração de capitais no sistema financeiro – Série 2002-2014 (valores em %)

Ano	Sistema financeiro brasileiro - total			Total - exceto BNDES, CEF e BB		
	CR-5	CR-10	CR-20	CR-5	CR-10	CR-20
2002	56,8%	74,2%	87,3%	50,6%	67,8%	81,4%
2006	55,5%	77,5%	88,5%	56,4%	75,3%	84,4%
2010	68,0%	85,0%	90,6%	70,6%	79,6%	85,9%
2014	70,4%	86,0%	90,9%	69,4%	78,9%	85,3%

Fontes: Gonçalves (2013) (Elaboração própria). Dados referentes aos ativos totais.

Como pode ser visto na Tabela 10, o processo de concentração do capital também se dá no sistema financeiro. Assim, de 2002 a 2014 houve aumento da concentração de ativos dos maiores bancos, sendo o mais emblemático, o CR-5, passou de 56,8% para 70,4%. Além disso, os ativos dos 20 maiores bancos passaram a controlar, em 2014, mais de 90% dos ativos do sistema financeiro brasileiro.

Quando descontamos a presença dos três grandes bancos públicos federais - Banco do Brasil (BB), CEF e BNDES - a concentração de capital é ainda mais forte, tanto que o CR-5 passou de 50,6% em 2002 para 69,4% em 2014, tendo também ocorrido aumentos expressivos no CR-10 e CR-20.

O processo de concentração de capital mais forte no sistema financeiro do que no sistema produtivo, fez com que houvesse a dominação financeira, que pode ser entendida como: “[...] a ascendência do setor financeiro, inclusive sobre os outros setores dominantes, e tem expressão concreta na apropriação do excedente econômico.” (GONÇALVES, 2013, p. 107), conforme discutimos no capítulo 1.

A partir de dados da Tabela 8, é possível identificar que, uma das expressões da dominância financeiro durante os governos do PT, é o aumento da relação entre o PL dos 3 maiores bancos privados e o PL das 500 maiores empresas, que foi de 7,5% no primeiro mandato de FHC para 8,7% no mandato da Dilma. Fica ainda mais evidente a dominância financeira quando se considera a relação entre os Ativos dos 3 maiores bancos e das 500 maiores empresas, pois passou-se de 32,8% em 1995-98, para 60,2% em 2011-13.

Gonçalves (2014b, p. 9) mostra que alguns fatores se destacam na dominação financeira no Brasil durante os governos petistas: “[...] juros altos, expansão do crédito, aumento das tarifas sobre serviços bancários e fragilidade institucional para conter o abuso do poder econômico”. Além disso, “o poder econômico dos bancos se expressa por meio da elevação do *spread* para compensar taxas de juros mais baixas ou desaceleração do crédito, e também com cobranças abusivas e outras práticas comerciais restritivas.” (GONÇALVES, 2014b, p. 9).

É possível afirmar que a dominância bancário-financeira nos governos Lula e Dilma repercutiu diretamente na política macroeconômica e na vulnerabilidade externa estrutural (GONÇALVES, 2013). Portanto, fizeram parte daqueles governos: desindustrialização, dessubstituição de importações, reprimarização das exportações, maior dependência tecnológica, maior desnacionalização, perda de competitividade internacional, crescente vulnerabilidade externa estrutural, maior concentração de capital e crescente dominação financeira (GONÇALVES, 2013; 2014a).

Fontes (2010) apresenta que, com o governo Lula, foram reativadas as retóricas autonomistas e desenvolvimentistas, tendo mobilizado perspectivas terceiro-mundistas e vagamente anti-imperialistas. Contudo, os governos do PT ampliaram e aprofundaram a inserção no capital-imperialismo, bem como no MLP.

A seguir, aprofundaremos o debate sobre a dominância bancário-financeira durante os governos Lula e Dilma, tendo por base a discussão sobre hegemonia e bloco no poder nestes governos.

#### 2.4 HEGEMONIA, BLOCO NO PODER E DOMINÂNCIA BANCÁRIO-FINANCEIRA

A forma de inserção externa realizada por FHC no contexto de dominância financeira, fez com que o Brasil se inserisse subordinadamente na economia mundial, criando uma nova forma de relações de dependência (TEIXEIRA; PINTO, 2012). Assim, a fração bancário-financeira do capital (bancos, seguradoras, fundos de pensão, corretoras, etc.) passa a deter a

hegemonia no interior do bloco no poder, sendo que sua influência passa a ser expressada pelo Banco Central – um dos principais centros de poder no Estado (TEIXEIRA; PINTO, 2012). É nessa configuração em que a fração bancário-financeira ocupa a hegemonia do bloco no poder, que o PT assumiu a presidência da república em 2003.

O que ocorreu no governo Lula foi que as forças progressistas, historicamente representadas pelo partido dos trabalhadores, foram parcialmente atendidas com as políticas sociais, mas a vitória nas eleições não foi suficiente para questionar a hegemonia da fração bancário-financeira no bloco do poder – dada a permanência da situação de dependência financeira consolidada no governo FHC –, que seguiu exercendo forte influência sobre a política econômica e sobre a nomeação para os cargos dos principais centros de poder do Estado, especialmente o banco central. (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 30).

De acordo com Boito Júnior (2006), o governo Lula havia reforçado a hegemonia do capitalismo neoliberal no Brasil, a novidade teria sido a promoção de uma operação política que promoveu a ascensão política da burguesia interna industrial e agrária voltado para o comércio de exportação. Este processo esteve associado diretamente ao crescimento da demanda e do preço das *commodities* no mercado internacional. Teixeira e Pinto (2012) colocam que a partir de 2006, com o crescimento da economia muito puxado pela dinâmica interna, fez com que houvesse o fortalecimento dos segmentos nacionais da indústria e do comércio que passaram a exercer maior influência sobre os núcleos de poder do Estado brasileiro (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

Embora, as forças do bloco no poder fossem se remodelando ao longo do tempo, esse processo se deu sem quebrar a hegemonia do capital financeiro, pois a burguesia interna permaneceu como força secundária do bloco no poder (BOITO JÚNIOR, 2006), até então. Teixeira e Gonçalves (2012), ressaltam que a evidência dos interesses hegemônicos da fração bancário-financeira nacional e internacional no bloco no poder é o aumento da taxa de juros – isto se deu praticamente em todos os anos dos governos Lula e Dilma. Assim, “Lula e a cúpula do partido optaram pela linha de menor resistência que, àquela altura, representava um acordo com o setor dominante bancário-financeiro brasileiro.” (PINTO et al., 2016, p. 13), como consequência, adotou uma rota contrária aos interesses dos grupos sociais tradicionalmente representados pelo PT.

Durante o governo Lula houve uma presença mais incisiva do Estado no processo econômico por meio das empresas estatais, principalmente, da Petrobras, dos bancos públicos e dos fundos de pensão comandados pela aristocracia sindical (FILGUEIRAS et al., 2010; FILGUEIRAS, 2015). Isto teria possibilitado a alteração do bloco no poder político



dominante no Brasil, isto é, “à hegemonia financeiro-exportadora (bancos e agronegócio) que comanda a economia brasileira, vieram se juntar segmentos nacionais do grande capital, articulados por dentro do Estado.” (FILGUEIRAS et al., 2010, p. 38). Este processo pode ser visto na Tabela 11, pois são apresentadas as frações do capital que tiveram maior rentabilidade durante os governos FHC, Lula e Dilma.

Tabela 11 - Média de Rentabilidade Sobre o Patrimônio Líquido (ROE) – Série 1997-2014 (valores em %)

Ano	500 maiores empresas (não bancárias)	Setor bancário-financeiro	6 maiores construtoras <sup>1</sup>	Indústria de transformação <sup>2</sup>	Automóveis e ônibus	6 maiores - Alimentos e bebidas	Petróleo, gás, refino e coque (Petrobrás)	6 maiores siderúrgicas
1997-02	3,5	12,4	10,3	4,7	-13,3	-6,4	22,1	6,1
2003-06	11,8	20,0	8,6	21,1	-1,7	20,3	94,2	32,1
2007-10	10,1	20,7	16,0	15,1	64,4	11,7	18,4	21,2
2011-14	5,3	21,5	10,6	10,4	32,0	14,9	4,0	1,5

Fonte: Pinto et al. (2016, p. 42). (Elaboração própria)

Obs.: <sup>1</sup> Construtora Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, Construtora OAS e Galvão Engenharia; <sup>2</sup> 453 maiores empresas industriais, com a exceção dos sub-ramos petróleo e gás, refino de petróleo e coque e álcool.

Ao compararmos os resultados do governo FHC com o governo Lula é possível perceber que houve grande crescimento da ROE em todos os ramos. Assim, “para os setores dominantes, as políticas do governo Lula foram alvissareiras, pois os lucros auferidos pelos capitalistas não encontram precedentes na história do país.” (PINTO et al., 2016, p. 17). Retrato disso é que, do governo FHC (1997-02) para o governo Lula (2003-2010), houve grande crescimento do ROE: das 500 maiores empresas (de 3,5% para 11,0%), das empresas bancário-financeiras (de 12,4% para 20,3%); das 6 maiores construtoras (de 10,3% para 12,3%) – no segundo mandato do governo Lula o crescimento foi de 16,0% do ROE devido ao aumento do investimento público em infraestrutura decorrente do PAC e do programa Minha Casa Minha Vida; das grandes indústrias de transformação (de 4,7% para 18,1%); do segmento de automóveis e ônibus (de -13,3% para 31,3%); do segmento de alimentos e bebidas (de -6,4% para 15%); do segmento de petróleo (de 22,1% para 56,3%); e do segmento siderúrgico (de 6,1% para 26,7%).

De acordo com Anderson (2011, p. 37-38), “nunca o capital prosperou tanto como no governo Lula. [...] Entre 2002 e 2010, a Bovespa superou todas as outras bolsas de valores do mundo, subindo vertiginosos 523%, representando agora o terceiro maior complexo de

mercado de futuros, *commodities* e títulos do mundo”. Por isso, a maior parte dos financistas e empresários brasileiros foram apoiadores aguerridos do governo Lula (ANDERSON, 2011).

Assim, houve o fortalecimento de segmentos nacionais do grande capital durante o governo Lula, e para que isso ocorresse, houve uma participação ativa do Estado brasileiro. Pinto et al. (2016) e Boito Júnior (2012a; 2012b), conforme apresentamos anteriormente, vão defender que o fortalecimento da burguesia interna fez parte do processo de composição da frente (neo)desenvolvimentista. Logo, durante o governo Lula foram realizados programas especiais de crédito e de participação acionário com a atuação do BNDES, buscando fortificar os grandes grupos nacionais (PINTO et al., 2016). O resultado disso é que as expansões na acumulação dos segmentos industriais nacionais e internacionais e da construção civil, fizeram com que estes segmentos passassem a exercer maior influência sobre os núcleos de poder do Estado brasileiro (PINTO et al., 2016). Mas, é importante frisar que continuou havendo dominância da fração bancário-financeira do bloco no poder, de acordo com o debate realizado acima.

Além disso, conforme colocamos anteriormente, houve ampliação da atuação capital-imperialista das empresas brasileiras, em grande parte incentivadas pelo governo brasileiro. Isso se deu principalmente em direção à América Sul, exemplo disso é que as 6 maiores construtoras do país passaram a ser ainda mais internacionalizadas durante o governo Lula.

O aumento da rentabilidade dos segmentos apontados na Tabela 11 demonstra que houve no governo Lula uma reconfiguração do bloco no poder. Para Boito Júnior (2006), ele passou a ser composto, do topo para a base da pirâmide: 1) grande capital financeiro; 2) grande capital industrial e agrário voltado para exportação; 3) médio capital bancário; e 4) médio capital industrial voltado para o mercado interno. Pinto et al. (2016), traz a baila que as frações da burguesia<sup>59</sup>, em grande parte, se encontra financeirizadas, mas não se encontram ligadas organicamente às frações da grande burguesia bancário-financeira.

Para Boito Júnior (2006), embora houvesse esta composição do bloco no poder durante o governo Lula, houve contradições entre a grande burguesia interna industrial e agrária e o grande capital financeiro, pois a fração hegemônica defendia que a produção devesse ser estimulada em direção ao comércio exterior e na medida em que atendesse aos interesses dos banqueiros. Para Teixeira e Pinto (2012), houve um conflito latente entre as frações da grande burguesia exportadora e a grande burguesia bancário-financeira no manejo

---

<sup>59</sup> Pinto et al (2016), identifica na formação social brasileira as seguintes frações da burguesia: comercial, industrial e portadora de juros (bancário-financeira), estas frações podem ser divididas pelo seu tamanho ou pela relação com o exterior.

da taxa de juros e do câmbio, mas o conflito foi reduzido pelos efeitos da expansão do eixo sino-americano sobre as exportações brasileiras.

A partir da crise internacional de 2008, começaram a haver fissuras na hegemonia da fração bancário-financeira, devido ao fortalecimento de outras frações (exportadores de *commodities* e parte da indústria nacional) e dos efeitos econômicos e ideológicos da crise financeira internacional (TEIXEIRA; PINTO, 2012). Portanto, “a desaceleração econômica e o novo contexto internacional provocaram a redução das taxas de rentabilidade dos segmentos dominantes, sobretudo do setor industrial que destina a sua produção para o mercado interno e externo.” (PINTO, 2015, p. 9).

Desta maneira, como pode ser percebido na Tabela 11, todos os setores tiveram redução da rentabilidade (ROE) durante o governo Dilma, com exceção da fração bancário-financeira que teve aumento – isso demonstra o quanto esta fração teve força durante os governos do PT. Há uma contradição no fato da fração bancário-financeira ter sido a única que teve crescimento na rentabilidade em relação ao governo Lula, pois no primeiro mandato do governo Dilma, houve um investimento/promessa pessoal da presidenta, de abaixar a taxa de juros da economia – tanto taxa SELIC, quanto o *spread* bancário –, mas conforme vimos, este processo teve curta duração, tendo feito parte do projeto/ensaio desenvolvimentista (PINTO et al., 2016; SINGER, 2015).

De acordo com Filgueiras (2015), a permanência da crise econômica mundial e a deterioração da situação macroeconômica fez com que reacendesse as disputas entre as frações do capital, sobretudo a partir da segunda metade do primeiro governo Dilma, fazendo com que a política predileta pelo capital financeiro voltasse, os juros estratosféricos.

Desta forma, a taxa de juros alta é a expressão da hegemonia da fração bancário-financeira no interior do bloco de poder, sendo que a gestão macroeconômica, mais diretamente da taxa de juros, associa: a) as soluções técnicas prescritivas de doutrinas do pensamento econômico neoliberal; b) o poder político da fração bancário-financeira – está dentro do sistema estatal brasileiro (Banco Central) – e econômico – elevadas taxas de lucros; e c) o poder ideológico dessa fração que convenceu toda a sociedade que deve haver o combate a inflação a todo custo (PINTO; GONÇALVES, 2015; TEIXEIRA; PINTO, 2012).

#### **2.4.1 Hegemonia às avessas e Brasil invertebrado**

Oliveira (2010a) caracteriza que durante os governos Lula houve o que denomina de “hegemonia às avessas”. Este seria um fenômeno novo, não sendo parecido com qualquer

prática de dominação existente ao longo da história brasileira, pois não é patrimonialismo, não é patriarcalismo, não é populismo, isto é, nada destes elementos estariam presentes na nova dominação (OLIVEIRA, 2010a). Para Oliveira (2010a), parecia que os dominados dominavam, pois forneceram a “direção moral” e estavam no topo da organização do Estado; parecia que os dominados eram os próprios capitalistas, uma vez que estavam na gestão dos grandes fundos de pensão das estatais que são o coração do novo sistema financeiro brasileiro; parecia que os dominados comandavam a política, haja vista terem tido uma poderosa bancada no Congresso Nacional; e parecia que a economia estava estabilizada, dispunha de uma moeda sólida e que isso foi devido à política governamental de Lula.

No entanto, a nova dominação inverte os termos gramscinianos, sendo uma “hegemonia às avessas”, pois

[...] o consentimento se transforma no seu avesso: não são mais os dominados quem consentem na sua própria exploração. São os dominantes – os capitalistas e o capital, explicita-se – que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, à condição de que a “direção moral” não questione a forma da exploração capitalista. (OLIVEIRA, 2010a, p. 27)

Os governos do PT realizaram a “hegemonia às avessas”, pois foram avalizados por intensa participação popular, mas quando chegaram ao poder as políticas foram o avesso do mandato de classe recebido das urnas (OLIVEIRA, 2010b). Assim, no governo Lula, “[...] os grupos dirigentes são, em boa parte, oriundos ou representantes da classe trabalhadora, porém governam segundo os interesses das frações dominantes do grande capital (bancos, agronegócio e empreiteiras). [...] os trabalhadores governam e os capitalistas dominam.” (GONÇALVES, 2013, p. 7).

Para Paulani (2010), o “estado de emergência” econômico adotado pelo PT antes e após a entrada na presidência está diretamente relacionado à hegemonia às avessas, pois os trabalhadores foram levados a acreditar que realmente eram necessárias as medidas econômicas adotadas pelo partido, tanto que foi construído o consentimento de que eram medidas passageiras, entretanto foram elementos que perpassaram os governos Lula e Dilma. O discurso do “estado de emergência” justificou: a) a manutenção das taxas reais de juros mais elevadas do mundo; b) o pagamento de um serviço da dívida que chega a 8% do PIB; c) a realização de um superávit primário que beira os 5% do PIB; d) a transformação do sistema previdenciário brasileiro; e) a aprovação de uma lei de falência que coloca os interesses dos credores do sistema financeiro à frente dos interesses dos trabalhadores e dos interesses do

Estado no gerenciamento das massas falidas; e f) a defesa despudorada da independência de direito do Banco Central (PAULANI, 2010).

Contudo, afastado o álibi da beira do precipício, outros elementos foram colocados no horizonte, a necessidade de credibilidade dos investidores externos, afastando o fantasma da inflação e a ameaça de *default* externo. “Era preciso fazer o sacrifício que fosse necessário para alcançar esses objetivos. Intensificou-se então a liturgia da paciência, da necessidade de pagar a pena, do sacrifício da “sociedade”, para que se possa salvá-la do mal maior.” (PAULANI, 2010, p. 125)

Coutinho (2010), prefere caracterizar as relações de hegemonia da atualidade como “hegemonia da pequena política”, sendo que esta é baseada no consenso passivo, isto é, “esse tipo de consenso não se expressa pela auto-organização, pela participação ativa das massas por meio de partidos e outros organismos da sociedade civil, mas simplesmente pela aceitação resignada do existente como algo ‘natural’.” (COUTINHO, 2010, p. 31). Assim, os ideais e valores das classes dominantes são transformados como comuns da grande massa. A “hegemonia da pequena política” se dá quando a política passa a ser vista como a disputa pelo poder entre as diferentes elites, fazendo com que a política deixe de ser pensada como arena de luta por diferentes propostas de sociedade, passando a ser vista como simples administração do cotidiano (COUTINHO, 2010), ou seja, há um esvaziamento da política.

Coutinho (2010) apresenta algumas manifestações da “hegemonia da pequena política”: disputa política ter se reduzido ao bipartidarismo efetivo, mas não formal, em que há alternância do poder entre o bloco liderado pelo PT e outro pelo PSDB, sendo que estes aplicam a mesma política econômica e social, praticam métodos de governo semelhante (não recuam diante da corrupção sistêmica), os dois blocos “blindam” a economia reduzindo ela a uma questão “técnica” e não política.

Infelizmente, a chegada do PT ao governo federal em 2003, longe de contribuir para minar a hegemonia neoliberal, como muitos esperavam, reforçou-a de modo significativo. A adoção pelo governo petista de uma política macroeconômica abertamente neoliberal – e a cooptação para essa política de importantes movimentos sociais ou, pelo menos, a neutralização da maioria deles – desarmou as resistências ao modelo liberal-corporativo e assim abriu caminho para uma maior e mais estável consolidação da hegemonia neoliberal entre nós. Estamos assistindo a uma clara manifestação daquilo que Gramsci chamou de “transformismo”, ou seja, a cooptação pelo bloco no poder das principais lideranças da oposição. E esse transformismo, que já se iniciava no governo Cardoso, consolidou definitivamente o predomínio entre nós da hegemonia da pequena política. (COUTINHO, 2010, p. 42)

Para Oliveira (2010b), o governo Lula só fez aumentar a autonomia do capital, retirando da classe trabalhadora, e da política, qualquer possibilidade de diminuir a

desigualdade social e aumentar a participação democrática. Assim, “se FHC destruiu os músculos do Estado para implementar o projeto privatista, Lula destrói os músculos da sociedade, que já não se opõe às medidas de desregulamentação.” (OLIVEIRA, 2010b, p. 375). Para Oliveira (2010a), Lula, já no primeiro mandato, havia sequestrado os movimentos sociais e a organização da sociedade civil, expressões disso: nomeou como ministros do trabalho ex-sindicalistas da CUT, outros sindicalistas foram colocados à frente de poderosos fundos de pensão das estatais e os movimentos sociais praticamente desapareceram da agenda política.

De acordo com Fontes (2010), a legitimidade do governo Lula se utilizou da dupla truculência/sedução para aprofundar a concentração de capitais, tanto pelos fundos de pensão e fundos de investimento, quanto pela desfiguração das direções do movimento sindical no Brasil. Desta forma,

os fundos de pensão convertem-se em controladores de empresas e em impulsionadores da centralização e concentração de capitais no país [...]. O montante de recursos captados cresce mais rapidamente do que a capacidade imediata de valorização, impulsionando a tendência à exportação de capitais. Ademais, os fundos evidenciam a possibilidade de capturar não apenas recursos, mas gestores qualificados forjados no movimento sindical, como elementos fundamentais no apassivamento dos trabalhadores pelo capital. Tais ex-sindicalistas ocupam o local da propriedade do grande capital portador de juros, no qual a separação entre a propriedade e a gestão direta se aprofunda. Nas condições da atual escala de concentração, porém, essas funções passam a se confundir, com importante influência recíproca. Os gestores de tais fundos contribuíram diretamente para a imposição, através dos conselhos de acionistas dos quais participam, de profundas reestruturações empresariais visando a aumentar a produtividade, reduzir o tempo de retorno dos capitais à sua forma-dinheiro e distender as taxas de lucro. (FONTES, 2010, p. 336-337)

A ascensão de Lula foi pautada em um movimento sindical e um partido político, quando Lula ganhou a presidência o PT tinha se reduzido a uma grande máquina eleitoral (ANDERSON, 2011). “Uma vez no poder, Lula não mobilizou e nem mesmo incorporou o eleitorado que o aclamara. Nenhuma conformação estrutural nova deu forma à vida popular. A marca de seu governo foi, pelo contrário, a da desmobilização.” (ANDERSON, 2011, p. 33). Para Filgueiras et al. (2011, p. 39), a necessidade do “[...] “apaziguamento” e consentimento dos setores dominados, em especial a cooptação do sindicalismo e dos movimentos sociais, redirecionando suas energias para apoiar as políticas do governo, com o atendimento marginal das demandas sociais dos setores subalternos da sociedade”. Filgueiras et al. (2011, p. 64) aprofundam este entendimento, colocando que

essa é a base do “novo consenso”, do “crescimento com distribuição” na era do capital financeiro, que levou à incorporação marginal de parcelas da população de menor renda ao consumo, tendo como contrapartida a desmobilização política dos movimentos sociais e dos sindicatos, a tutela direta do Estado sobre a parte da população mais pobre, a despolitização da política, a desqualificação maior ainda dos partidos e, como resultado disso tudo, o surgimento, desenvolvimento e consolidação do “lulismo”. O “expríncipe dos sociólogos” não teria a capacidade de assumir a linha de frente dessa etapa de construção da hegemonia burguesa no Brasil; o perfil e a origem de Lula, juntamente com o processo de transformismo político do Partido dos Trabalhadores e outros segmentos da esquerda, foram decisivos. E esse “novo consenso”, tal como o anterior (a via única), embora também tendo vocação política autoritária, convive, quando necessário, com a mobilização popular como base de apoio. (FILGUEIRAS et al., 2010, p. 64)

Gonçalves (2013) vai colocar que neste processo de “hegemonia às avessas” ou “hegemonia da pequena política”, houve a formação do “Brasil invertebrado”, caracterizado por: um sistema político clientelista e corrupto; uma sociedade que se mostra invertebrada e anestesiada; a cooptação da maior parte das organizações sociais, sindicais, estudantis e patronais; os grupos sociais e movimentos sociais de maior envergadura são neutralizados por políticas assistenciais; boa parte das ONGs prestam um serviço ruim e servem para lavagem de dinheiro; o corporativismo e a fragilidade institucional corrompem a base administrativa do Estado, frustrando processo de modernização; os agentes de regulação tornam-se ineficazes ou são capturados por interesses particulares; há impunidade de corruptos e corruptores; os grandes grupos econômicos se tornaram os atores protagonistas do abuso econômico, da corrupção e do financiamento de campanhas eleitorais<sup>60</sup> (GONÇALVES, 2013).

Complexifica-se, portanto, o teor da luta de classes no nosso país. Ao lado da extrema desigualdade interna que, malgrado os “alívios” provisórios, continua a se aprofundar, avoluma-se uma desigualdade crescentemente cavada pelo capital-imperialismo entre as classes trabalhadoras no subcontinente sul-americano. Novos desenvolvimentismos e a permanência de políticas público-privadas de alívio e de novas modalidades de superexploração interna e externa são a condição da manutenção interna dessa nova hegemonia do capital-imperialismo brasileiro. (FONTES, 2010, p. 369)

---

<sup>60</sup> De acordo com Oliveira (2010b, p. 375-376), as classes dominantes se transformaram em gangues: [...] as páginas policiais dos jornais são preenchidas todos os dias com notícias de investigações, depoimentos e prisões (logo relaxadas quando chegam ao Supremo Tribunal Federal) de banqueiros, empreiteiros, financistas e dos executivos que lhes servem, e de policiais a eles associados. A corrupção campeia de alto a baixo: do presidente do Senado, que ocultou a propriedade de uma mansão, passando pelo ex-diretor da casa, que repetiu – ou antecipou? – a mesma mutreta, aos senadores que pagam passagens de sogras a namoradas com verbas de viagem, e deputados que compram castelos com verba indenizatória”.

Após este debate sobre hegemonia, bloco no poder e dominância bancário-financeira com reflexos diretos sobre a organização da sociedade civil nos governos Lula e Dilma, passamos a discutir como este processo se consubstanciou no fundo público.

## 2.5 FUNDO PÚBLICO NOS GOVERNOS LULA E DILMA

Para compreendermos o fundo público nos governos Lula e Dilma é importante, por um lado, apontar como se consubstanciou a carga tributária brasileira e, por outro, colocar o que foi priorizado no gasto federal durante aqueles governos.

Durante o governo Lula foram tentadas duas reformas tributárias – pela PEC nº 41/2003<sup>61</sup> e pela PEC nº 233/2008<sup>62</sup>. Na primeira, as principais mudanças apontadas no sistema tributário foram: a) regulamentar por lei ordinária o Imposto sobre Grandes Fortunas; b) transferência do Imposto Territorial Rural (ITR) para os Estados, o Distrito Federal e os municípios, e aumento da progressividade; c) progressividade sobre o Imposto sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doação de quaisquer Bens ou Direitos; d) uniformização das legislações do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), seletividade do imposto e limitação das alíquotas; e) autorização de progressividade na cobrança do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso Inter Vivos, que é municipal; f) tornar a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) uma contribuição social permanente para a seguridade social; g) permitir a substituição, total ou parcial, da contribuição social sobre a folha de salários por outra que incidisse sobre o faturamento ou as receitas; e h) prorrogação da DRU. A proposta da PEC nº 41/2003 sofreu grandes resistências no Congresso Nacional, sendo que

de um lado, mesmo uma proposta tímida de maior progressividade em alguns impostos diretos (que, em tese, já deveriam ser progressivos) sobre o patrimônio provocou a reação dos empresários e dos setores mais conservadores no Congresso Nacional. De outro lado, também houve resistência dos governadores dos Estados, que temiam as possíveis perdas de arrecadação do ICMS, além da limitação no poder de legislar sobre este tributo estadual. (SALVADOR, 2014, p. 31)

---

<sup>61</sup> Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113717>. Acesso em: 14/09/2017.

<sup>62</sup> Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384954>. Acesso em: 14/09/2017.



O resultado foi que a primeira proposta de reforma tributária no governo Lula fracassou, tendo sido os únicos resultados a prorrogação da DRU e da CPMF – como provisória – por meio da EM nº 42<sup>63</sup>.

A nova proposta de reforma tributária se deu no início do segundo mandato do governo Lula, tendo sido construída por meio de reuniões com setores representativos dos empresários nacionais, encontros com governadores e prefeitos, e limitadas reuniões com o movimento social e sindical (SALVADOR, 2014). A PEC nº 233/2008, devido às resistências dos movimentos sociais, não foi aprovada na Câmara dos Deputados, mas também não foi arquivada pelo governo, podendo ser apreciada a qualquer momento pelo Parlamento (SALVADOR, 2014).

A PEC nº 233/2008 não mostrava a construção de um sistema tributário progressivo, além de afetar diretamente a estrutura do financiamento das políticas sociais, tendo sido os principais pontos da proposta: a) criação de um Imposto sobre Valor Adicionado Federal (IVA-F), com a extinção de quatro tributos federais: a COFINS, a PIS, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a Importação e a Comercialização de Combustíveis (CIDE) e a Contribuição Social do Salário-Educação; b) incorporação da ao IRPJ; c) redução gradativa da contribuição dos empregadores para a Previdência Social CSLL; d) unificação da legislação do ICMS; e) criação de um Fundo de Equalização de Receitas (FER) para compensar eventuais perdas de receita do ICMS por parte dos Estados; e f) instituição de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). De acordo com Salvador (2014), a PEC nº 233/2008 seria o sepultamento das bases de financiamento da seguridade social, além de afetar diretamente as políticas de trabalho e educação.

Salvador (2014) aponta que, embora as duas reformas tributárias não tenham sido aprovadas no governo Lula, inda assim aforam realizadas algumas mudanças tributárias nas legislações infraconstitucionais durante o governo Lula, como:

a) foi criada a “Super-Receita”, que resultou na criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) (Lei nº 11.457/2007<sup>64</sup>), órgão resultante da fusão da Secretaria da Receita Federal (SRF) com a Secretaria da Receita Previdenciária (SRP), cujo efeito foi a política de arrecadação e gestão das receitas previdenciárias ter deslocado do Ministério da Previdência Social para o Ministério da Fazenda;

---

<sup>63</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm). Acesso em: 14/09/2017.

<sup>64</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/lei/11457.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/11457.htm). Acesso em: 20/10/2017.

- b) edição da Medida Provisória (MP) nº 281/2006<sup>65</sup>, reduzindo a zero as alíquotas de IR e de CPMF para “investidores” estrangeiros no Brasil;
- c) a Lei nº 11.033/2004<sup>66</sup>, promoveu significativas alterações no tratamento tributário das aplicações financeiras, favorecendo os aplicadores do mercado financeiro e da bolsa de valores;
- d) edição da MP nº 431/2008<sup>67</sup>, devido ao fim da CPMF, tendo realizado um conjunto de mudanças para compensar a perda de arrecadação, como o aumento da alíquota da CSLL dos bancos, de 9% para 15%. Em paralelo, foi editado o Decreto nº 6.339/2008<sup>68</sup>, que elevou em 0,38% todas as alíquotas do Imposto sobre Operação Financeira (IOF) incidentes nas operações de crédito e de câmbio; e
- f) instituição do regime tributário simplificado, por meio da Lei Complementar nº 123/2006<sup>69</sup>, que criou o Simples Nacional, tendo unificado a arrecadação de tributos e contribuições do Simples Nacional.

Durante o governo Dilma, embora ela tenha anunciado durante a campanha em 2014 que faria uma reforma tributária, essa proposta não se concretizou. Em seu governo, as principais iniciativas em relação ao sistema tributário foram as desonerações realizadas, conforme apresentamos anteriormente, tendo sido parte do projeto (neo)desenvolvimentista que realizou ações de política anticíclica (PINTO et al., 2016).

Salvador (2014, p. 37) faz uma síntese daquilo que foi realizado, ou não, pelos governos Lula e Dilma em relação ao sistema tributário:

[...] no século XXI, foram pontuais as medidas adotadas no âmbito do sistema tributário que contribuíram de alguma forma para a redução das desigualdades sociais. Em grande parte, as iniciativas legislativas caminharam no sentido da simplificação tributária, das desonerações de impostos das empresas e na busca da maior competitividade das empresas brasileiras no cenário internacional. As medidas progressivas no campo tributário, no sentido de trazer algum impacto na redução das desigualdades sociais, limitaram-se à maior progressividade do ITR, ao aumento da alíquota da CSLL dos bancos e a alguns efeitos periféricos do IOF sobre as operações financeiras. O mais grave é que, ao longo dos últimos 10 anos, não foi revogada nenhuma das medidas regressivas adotadas no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, destacadamente a isenção de imposto de renda sobre a distribuição de lucros e dividendos a pessoas físicas distribuídos para os resultados

<sup>65</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Mpv/281.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Mpv/281.htm). Acesso em: 20/10/2017.

<sup>66</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/11033.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/11033.htm). Acesso em: 20/10/2017.

<sup>67</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/mpv/431.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/mpv/431.htm). Acesso em: 20/10/2017.

<sup>68</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6339.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6339.htm). Acesso em: 20/10/2017.

<sup>69</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm). Acesso em: 20/10/2017.

apurados a partir de 1º/01/96, seja o sócio capitalista residente no país ou no exterior.

Desta forma, permaneceu no Brasil a carga tributária regressiva durante os governos Lula e Dilma, considerando ela estar concentrada em tributos indiretos e cumulativos que oneram mais os trabalhadores e os mais pobres, uma vez que mais da metade da arrecadação foi proveniente de tributos que incidem sobre bens e serviços, havendo uma baixa tributação sobre renda e patrimônio (SALVADOR, 2014). Trazemos na Tabela 12, a base de incidência sobre a carga tributária brasileira de 2005 a 2015.

Tabela 12 - Carga tributária brasileira em relação ao PIB, por base incidência – Série 2005-2015 (valores em %)

Ano	Renda	Folha de Salários	Propriedade	Bens e Serviços	Transações Financeiras	Outros	Total da Receita Tributária
2005	6,37	8,55	1,25	16,47	0,73	0,02	33,63
2006	6,15	8,15	1,16	16,21	1,61	0,04	33,31
2007	6,50	8,16	1,19	16,11	1,62	0,09	33,66
2008	6,86	8,12	1,19	16,69	0,68	-0,01	33,53
2009	6,33	8,48	1,26	15,63	0,58	-0,02	32,27
2010	5,92	8,44	1,23	16,13	0,68	0,04	32,44
2011	6,37	8,55	1,25	16,47	0,73	0,02	33,39
2012	5,86	8,64	1,27	16,29	0,64	0,00	32,70
2013	5,93	8,43	1,29	16,47	0,55	0,01	32,67
2014	5,85	8,41	1,35	16,28	0,52	0,00	32,42
2015	5,97	8,44	1,45	16,22	0,59	-0,01	32,66
Média	6,19	8,40	1,26	16,27	0,81	0,02	32,97
2015-2005	-0,40	-0,11	0,20	-0,25	-0,14	-0,03	

Fonte: Receita Federal do Brasil (2016). (Elaboração própria)

Como pode ser observado, de 2005 a 2015 a carga tributária brasileira correspondeu em média a 32,97% do PIB. Ao longo destes 11 anos, cerca de 50% da tributação brasileira foi sobre o consumo (bens e serviços), sendo que ela é uma tributação indireta que acaba oferecendo um ônus maior àqueles que têm menor rendimento. A segunda maior tributação no período foi com folha de salários (24,48%), ou seja, sobre os trabalhadores que são tributados diretamente em seus salários. Estes dois elementos apontam que, durante os governos Lula e Dilma, o trabalho necessário foi o principal responsável pelo pagamento de tributos para compor o fundo público. Em contrapartida, a renda correspondeu apenas a

18,77%, o patrimônio somente a 3,81%, e as transações financeiras só a 2,47% da arrecadação tributária em média de 2005 a 2015.

Ao longo de 2005 a 2015, houve uma diminuição da tributação da renda, contudo, mesmo a renda tendo um caráter progressivo, no Brasil ela incide mais fortemente nos trabalhadores assalariados do que nos ricos e milionários (SALVADOR, 2014). Ocorreu diminuição também na tributação sobre a folha de salários (0,11), bens e serviços (0,25) e operações financeiras (0,14) de 2015 para 2005, sendo que os dois primeiros são interessantes aos trabalhadores, e o último traz vantagens apenas ao capital. Chama atenção o aumento da tributação sobre propriedade, que subiu 0,20 no período.

Isto demonstra que não houve nenhuma mudança significativa durante os governos Lula e Dilma em relação à regressividade da carga tributária brasileira. As classes mais pobres continuaram tendo o maior ônus sobre a tributação, tanto que o IPEA (2011) demonstrou que, tendo por base a tributação de 2008/2009, há uma estimativa de que 10% das famílias mais pobres do Brasil destinam 32% da renda disponível para o pagamento de tributos, enquanto 10% das famílias mais ricas gastam apenas 21% da renda em tributos.

As marcas da carga tributária regressiva no Brasil são a elevada concentração de renda e a desigualdade social (SALVADOR, 2014). Quando se realiza um recorte de gênero e raça, as desigualdades econômicas na tributação são ainda mais alarmantes, uma vez que a carga tributária é mais pesada sobre negros e mulheres, que tem menor rendimento, além do fato que mulheres negras pagam proporcionalmente mais tributos que homens brancos (SALVADOR, 2014).

De acordo com Salvador (2014), nos países socialmente desenvolvidos da OCDE, 2/3 da tributação se dá sobre patrimônio e renda. Para se ter um exemplo, em 2014, na Dinamarca, a tributação foi de 65,22% sobre renda, lucros e ganhos de capital, e 3,73% sobre patrimônio, isto é, 68,95% da tributação tem um caráter progressivo – a Dinamarca tem uma carga tributária de 50,9% do PIB, sendo o país da OCDE em que esta é mais elevada (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2016). No Brasil, estas duas tributações corresponderam apenas a 22,20% da carga tributária, o que mostra que menos de 1/3 da carga tributária brasileira tem um caráter progressivo.

Se o caráter regressivo da carga tributária no Brasil tivesse se revertido nos governos Lula e Dilma, poderia ter ocorrido maior queda no Índice de Gini, diminuição da taxa de pobreza e de pobreza extrema, bem como maior aumento da média de renda domiciliar *per capita*. Enfim, poderia se verificar maior diminuição da concentração de renda e da desigualdade no país, pois o aumento da renda dos trabalhadores e pobres significou maior

composição do fundo público com estes recursos. A regressividade da carga tributária brasileira é resultado da correlação de forças sociais e políticas que atuam dentro do sistema tributário, sendo ela extremamente desfavorável aos trabalhadores e aos mais pobres.

Após analisarmos a tributação, passamos a verificar como se deu o gasto público nos governos Lula e Dilma, haja vista que “[...] o destino dos gastos públicos é uma dimensão importante para a compreensão das desigualdades sociais a partir dos seus efeitos sobre os cidadãos mais vulneráveis, aqueles que são excluídos do desenvolvimento econômico.” (SALVADOR, 2014, p. 6).

Para analisar este lado do fundo público, nos pautaremos no orçamento público federal pois, de acordo com Salvador (2012a; 2012b), ele é a expressão mais visível do fundo público, sendo nele definidas as prioridades de políticas públicas de um governo. Além disso, o orçamento público expressa a correlação de forças dentro do Estado, entre as frações de classe que compõem o bloco no poder e as classes dominantes.

Os dados a seguir buscam demonstrar o que foi priorizado ao longo dos governos Lula e Dilma, se os direitos ou o pagamento da dívida pública. Inicialmente, apresentamos aquilo que foi gasto com as funções orçamentárias nos Planos Plurianuais (PPAs) dos governos Lula e Dilma, conforme Tabela 13.

Tabela 13 - Funções orçamentárias nos PPAs dos governos Lula e Dilma – Série 2004-2015 (valores liquidados; valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em bilhões R\$ e %)

Funções	2004-2007 (R\$)	2008-2011 (R\$)	2012-2015 (R\$)	Total (R\$)	Participação (R\$)
01 - Legislativa	31,19	32,86	29,12	93,17	0,36
02 - Judiciária	94,53	124,55	118,81	337,89	1,30
03 - Essencial à justiça	20,51	30,82	21,80	73,12	0,28
04 - Administração	78,89	104,81	91,89	275,59	1,06
05 - Defesa nacional	119,68	166,78	153,27	439,73	1,69
06 - Segurança pública	27,26	47,29	33,85	108,40	0,42
07 - Relações exteriores	10,52	10,84	11,48	32,84	0,13
08 - Assistência social	138,14	215,98	297,05	651,17	2,50
09 - Previdência social	1.466,17	1.823,15	2.171,19	5.460,51	20,97
10 - Saúde	285,16	357,27	381,79	1.024,22	3,93
11 - Trabalho	108,62	176,27	277,94	562,82	2,16
12 - Educação	136,26	251,27	342,88	730,41	2,81
13 - Cultura	3,91	7,08	4,18	15,17	0,06
14 - Direitos da cidadania	6,02	9,39	3,29	18,70	0,07
15 - Urbanismo	17,78	27,03	5,91	50,71	0,19
16 - Habitação	5,14	4,16	0,19	9,50	0,04
17 - Saneamento	3,10	12,19	2,51	17,80	0,07
18 - Gestão ambiental	14,55	22,17	15,40	52,12	0,20
19 - Ciência e tecnologia	25,57	38,29	32,36	96,22	0,37

20 - Agricultura	68,44	80,94	57,72	207,10	0,80
21 - Organização agrária	27,83	26,60	10,49	64,93	0,25
22 - Indústria	14,43	11,29	9,28	35,00	0,13
23 - Comércio e Serviços	19,40	22,17	5,99	47,56	0,18
24 - Comunicações	4,31	4,23	5,14	13,69	0,05
25 - Energia	3,41	3,91	4,67	11,99	0,05
26 - Transporte	53,29	102,19	56,79	212,26	0,82
27 - Desporto e lazer	5,08	6,12	2,63	13,83	0,05
28 - Encargos especiais	5.309,74	4.927,51	5.143,85	15.381,10	59,07
<b>Total</b>	<b>8.098,93</b>	<b>8.647,17</b>	<b>9.291,46</b>	<b>26.037,56</b>	<b>100,00</b>
Funções DHESCA*	2.217,77	2.938,67	3.515,46	8.671,90	33,31
<b>Part. no orçamento em %</b>	<b>27,38%</b>	<b>33,98%</b>	<b>37,84%</b>	<b>33,31%</b>	<b>-</b>

Fonte: SIGA Brasil. (Elaboração própria)

Obs.: \* Refere-se a soma das funções: (8) assistência social, (9) previdência social, (10) saúde, (11) trabalho, (12) educação, (13) cultura, (14) direitos de cidadania, (15) urbanismo, (16) habitação, (17) saneamento, (18) gestão ambiental, (21) organização agrária e (27) desporto e lazer.

Na Tabela 13 em **negrito**, estão funções em que as despesas se relacionam diretamente à efetivação dos Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DHESCA) – termo desenvolvido por Salvador (2010b). Ao compararmos aquilo que foi gasto pelo orçamento federal do PPA 2004-2007 para o PPA 2012-2015, houve um crescimento real de 14,72%. Neste mesmo período, as funções que concretizam DHESCA cresceu 58,51%. Isto é um avanço, pois os DHESCA cresceram mais que o orçamento federal.

A participação das funções vinculadas aos DHESCA foi aumentando ao longo dos PPAs, indo de 27,38% no PPA 2004-2007, para 33,98% no PPA 2008-2011 e para 37,84% no PPA 2012-2015. Ao longo dos 12 anos, a média de participação dos DHESCA no orçamento federal foi de 33,31%, sendo que só a função Previdência social teve participação de 20,97%.

O aumento de gasto com DHESCA no PPA 2012-2015 – PPA do governo Dilma – foi puxado para cima devido ao pico de gasto com as políticas de Seguridade Social – Assistência social, Previdência social e Saúde –, Trabalho e Educação. Já políticas como Habitação e Organização agrária tiveram pico de gasto no PPA 2004-2007, enquanto no PPA 2008-2011 os direitos com pico de gasto foram Cultura, Direito de cidadania, Urbanismo, Saneamento, Gestão ambiental e Desporto e lazer. Isso demonstra que, ao longo dos governos Lula e Dilma, diferentes direitos foram recebendo prioridade, sendo alarmante o caso da Habitação, que no PPA 2012-2015 teve apenas de 3,70% do que teve no PPA 2004-2007.

Embora tenham avanços no gasto com os DHESCA, sobretudo nos ligados a Seguridade Social, Trabalho e Educação, é contraditório que aqueles que se beneficiam destes

direitos são aqueles que mais pagam tributos – trabalhadores assalariados e os mais pobres –, resultado da permanência da carga tributária regressiva durante os governos Lula e Dilma.

Salvador (2012a) analisou o financiamento da Seguridade Social e do Trabalho, demonstrando que há um amplo predomínio de tributos que incidem sobre o consumo, onerando pesadamente os mais pobres. Por outro lado, as políticas sociais de Educação, Direitos de cidadania, Habitação e Saneamento são financiadas, sobretudo, por Impostos de Renda que no Brasil oneram mais os trabalhadores do que os lucros e dividendos dos sócios capitalistas (SALVADOR, 2012a).

Os dados da Tabela 13 demonstram que as funções que tem gasto de natureza obrigatória acabam tendo mais recursos e regularidade, como: Assistência social, Previdência social, Saúde, Trabalho e Educação. Por outro lado, funções que dependem de gastos discricionários do governo – aquelas que o governo pode ou não realizar, não havendo imposição legal – recebem menos recursos orçamentários, como é o caso de funções como: Cultura, Direitos de cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Gestão ambiental e Organização agrária. Isso se reflete na baixa execução orçamentária de funções garantidoras de DHESCA, como pode ser observado na Tabela 14.

Tabela 14 - Execução orçamentária das diferentes funções – Série 2004-2015 (valores liquidados sobre valores autorizados em %)

Funções	2004-2007	2008-2011	2012-2015
01 - Legislativa	92,51	93,61	89,49
02 - Judiciária	95,55	98,45	91,39
03 - Essencial à justiça	92,68	97,24	89,04
04 - Administração	88,13	91,07	74,31
05 - Defesa nacional	95,69	92,81	78,89
06 - Segurança pública	86,02	84,90	70,61
07 - Relações exteriores	85,12	91,80	107,27
08 - Assistência social	97,47	98,63	95,08
09 - Previdência social	99,58	99,45	100,18
10 - Saúde	94,57	96,45	83,44
11 - Trabalho	97,48	96,26	92,92
12 - Educação	93,77	92,69	77,56
13 - Cultura	78,39	74,38	29,32
14 - Direitos da cidadania	79,03	77,81	34,54
15 - Urbanismo	72,80	66,53	14,40
16 - Habitação	69,18	73,19	6,22
17 - Saneamento	52,39	88,40	16,53
18 - Gestão ambiental	75,77	80,17	42,48
19 - Ciência e tecnologia	90,72	93,56	64,45
20 - Agricultura	69,70	74,46	49,60
21 - Organização agrária	90,19	79,66	31,63

22 - Indústria	75,49	65,84	75,49
23 - Comércio e Serviços	72,26	66,30	20,23
24 - Comunicações	71,07	73,68	68,44
25 - Energia	65,37	68,97	60,31
26 - Transporte	76,22	82,24	44,95
27 - Desporto e lazer	73,67	57,15	16,67
28 - Encargos especiais	61,32	76,01	75,61
Total	69,56	83,10	80,30
Média Funções DHESCAS	88,47	89,30	52,57

Fonte: SIGA Brasil. (Elaboração própria)

A Tabela 14 apresenta o percentual entre os valores que foram autorizados e liquidados. De maneira geral, os valores autorizados refletem a variação – para mais ou para menos – do montante de dotações de recursos presentes na Lei Orçamentária Anual (LOA) a uma função ao longo do exercício. Já o liquidado é a confirmação de que o bem ou serviço foi entregue (neste momento não aprofundaremos nestas conceituações, o faremos apenas no capítulo 3). A comparação entre o autorizado e o liquidado revela o ritmo de pretensão que se pretende no cumprimento da LOA aprovada, além de indicar a priorização de gasto do governo (SALVADOR, 2010a).

Como podemos verificar na Tabela 14, as funções de Assistência social e Previdência social sempre tiveram execução orçamentária acima de 97% e a de Trabalho acima de 92%. Chama a atenção as funções de Saúde e Educação, que nos dois PPAs do governo Lula tiveram execução acima de 92%, mas que decaíram no PPA do governo Dilma, respectivamente, para 83,44% e 77,56%. Estas funções conseguem altas execuções porque a maior parte são recursos de natureza obrigatória, onde o amparo legal obriga sua execução.

Quando analisamos as demais funções ligadas aos DHESCAS, é possível perceber que houve queda na execução dos PPAs do governo Lula em relação ao do governo Dilma – que tiveram execução orçamentária abaixo de 35% no PPA dela. No governo Dilma algumas funções tiveram execuções orçamentárias bem críticas, como é o caso da Habitação (6,22%), do Urbanismo (14,40%), do Saneamento (16,53%) e Desporto e lazer (16,67%). Dados do IBGE (2015) revelam que ainda há grandes desafios urbanos a serem enfrentados, o que não justifica, todavia, a baixa execução das três primeiras funções no PPA do governo Dilma, pois em 2014 havia 14,6% das habitações sem abastecimento de água, e 36,5% não tinham rede de coleta de esgoto. Deste modo,

As funções que apresentam baixa execução orçamentária são exatamente aquelas que estão relacionadas a problemas cruciais para a população e que necessitam de intervenção do Estado, sendo pontos nevrálgicos na conquista dos direitos da



cidadania, na luta contra as desigualdades e por uma vida digna (SALVADOR, 2010b, p. 188-189).

De acordo com Salvador (2010b), dois elementos foram determinantes para maiores resultados positivos nas contas primárias do governo: a política de ajuste fiscal e a aprovação da LRF, tendo priorizado o pagamento de juros e amortização da dívida pública. A não execução integral dos recursos autorizados contribui para reforçar o caixa do governo federal, possibilitando o alcance de superávit primário, cujo efeito é semelhante ao contingenciamento de recursos (SALVADOR, 2010b).

Salvador (2010b) aponta que há a subordinação dos gastos que efetivam direitos para a maioria da população à lógica do mercado financeiro. Prova disso é a liberação de recursos para os órgãos ter ocorrido apenas após realização do pagamento de juros e encargos de dívidas e do cumprimento de metas econômicas (INESC, 2005). O resultado disso é que “tal procedimento prejudica a continuidade das políticas, reduzindo a transparência e dificultando o controle social às custas de assegurar credibilidade frente ao mercado” (INESC, 2005, p. 2). Assim, no começo do ano houve a interrupção na execução das políticas gerando, nos últimos dias do mês de dezembro, uma grande liberação de recursos.

Outro elemento que contribuiu para a formação de superávit primário e, por consequência, para o pagamento de juros da dívida pública, foi a Desvinculação de Receitas da União (DRU), que desvinculou recursos importantes de funções com recursos vinculados, principalmente a Seguridade social e a Educação.

Salvador (2010b) chama a atenção para o fato de que, muitas vezes, nas discussões sobre orçamento federal, o pagamento de juros e encargos da dívida é ignorado considerando o critério utilizado de não discutir as despesas financeiras. Entretanto, o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública representam uma grande parcela do orçamento federal. As despesas financeiras representaram em média 19,05% do orçamento federal de 2004 a 2015, sendo que o ano de menor participação foi em 2005 (12,95%), e o de maior foi em 2009 (26,89%).

Como pode ser observado na Tabela 15, de 2004 a 2015 o governo brasileiro pagou R\$ 4,94 trilhões de juros, encargos e amortizações da dívida pública. Com este valor, seria possível construir mais de 26 milhões de moradias – tendo por base o valor máximo por uma moradia financiada pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, que passou a ser de R\$ 190 mil nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal. Ao longo de 2003 a 2015 foram gastos com o Programa Bolsa Família R\$ 186,5 bilhões (MENEZES, 2016),

valor que é cerca de 2/3 do que foi gasto com o pagamento da dívida pública no pior ano (2005).

Tabela 15 - Despesas com a dívida e participação das despesas financeiras no orçamento federal – Série 2004-2015 (valores liquidados deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ bilhões e %)

Ano	Juros e encargos (a) (R\$)	Amortizações (b) (R\$)	Despesas Financeiras (c) = (a) + (b) (R\$)	Refinanciamento (R\$)	Participação de (c) no orçamento (%)	Participação das funções de DHESCA's no orçamento* (%)	Participação da Previdência social (%)
2004	151,39	161,16	312,55	726,41	16,91	8,68	18,22
2005	167,16	99,60	266,76	922,11	12,95	8,25	17,03
2006	265,41	219,20	484,61	654,83	23,32	9,28	17,99
2007	242,20	167,89	410,09	646,63	19,41	10,81	19,15
2008	181,01	283,65	464,66	453,86	22,47	11,82	20,54
2009	184,02	378,51	562,53	386,34	26,89	12,60	20,55
2010	177,61	207,58	385,19	538,20	17,64	13,29	21,70
2011	180,18	150,51	330,69	642,85	14,35	13,78	21,47
2012	169,78	407,45	577,23	376,29	26,33	13,56	23,07
2013	169,30	148,74	318,03	540,36	14,72	15,62	24,58
2014	191,87	217,06	408,93	692,52	16,52	14,43	22,48
2015	222,74	197,23	419,97	608,67	17,05	14,30	23,46
Média	191,89	219,88	411,77	-	19,05	12,20	20,85
Total	2.302,68	2.638,57	4.941,25	-	-	-	-

Fonte: SIGA Brasil. (Elaboração própria)

Obs.: \* Foi excluído do cálculo a Previdência social.

Ao comparamos aquilo que foi gasto com juros, encargos e amortizações da dívida pública em relações às funções vinculadas aos DHESCA's – com exceção da Previdência social – é possível perceber que houve priorização do pagamento da dívida pública, pois ao longo dos 12 anos ela consumiu 19,05% do orçamento. Já os DHESCA's tiveram em média uma participação de 12,20% no orçamento, com máxima alcançada em 2013, com 15,62% do orçamento, enquanto a dívida teve sua máxima em 2012, com 26,33%.

Destarte, boa parte do orçamento federal ao longo dos governos Lula e Dilma foram direcionados para o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida, superando em 1/3 a média de gasto com direitos importantes – Saúde, Trabalho, Assistência social, Educação, Cultura, Direitos de cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Gestão ambiental, Organização agrária e Desporto e lazer. Portanto, a garantia do pagamento aos poucos credores da dívida foram priorizados, em detrimento de direitos que possibilitam a garantia de uma vida mais digna.

Na atualidade, a Previdência social tem sido colocada como o grande “vilão” do orçamento federal nos diversos meios de comunicação. Contudo, ao compararmos o que foi gasto com a dívida pública (19,05% em média) com o gasto pela Previdência social (20,85% em média), fica claro que há uma proximidade entre os dois elementos. Esta é um direito importante para população – garantiu renda para cerca de 30,5 milhões de brasileiros em 2015 –, não sendo este o caso da dívida pública, que garante recursos para poucos credores. A dívida pública teve um crescimento real de 34,37%, enquanto a Previdência social teve de 28,76%, ou seja, os recursos garantidores daquela foram crescendo mais que esta.

Percebe-se, então, que o grande “vilão” do orçamento federal não é a Previdência social, mas sim o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida. Desta forma, “[...] a dívida pública, em lugar de servir como meio de obtenção de recursos para financiar o Estado, constituiu-se como um mecanismo de subtração do fundo público operado pelo capital financeiro, comprimindo o orçamento.” (MASCARENHAS, 2016a, p. 969). É impossível não questionar o fato de, ao longo dos governos Lula e Dilma, ter havido priorização do pagamento da dívida em detrimento da garantia de direitos essenciais à população brasileira.

Além do gasto com juros, encargos e amortizações, há o refinanciamento da dívida, que “trata-se da “rolagem” da dívida via emissão de novos títulos (operação contábil) para o pagamento dos que estão vencendo” (SALVADOR, 2010b, p. 192). Quando somamos o valor de juros e encargos da dívida e a amortização com o refinanciamento, o ano de 2005 foi o com maior montante, R\$ 1,19 trilhões. Portanto, mais da metade do orçamento federal do próximo ano (57,73%) esteve comprometido com os credores financeiros do governo. Salvador (2010b, p. 193) chama atenção que “a rolagem da dívida, apesar do efeito apenas contábil, tem consequências econômicas, pois implica despesas que o governo tem de liquidar semanalmente via emissão de novos títulos que precisam ser submetidos a um “teste de credibilidade contábil” junto ao mercado financeiro”.

A partir dos dados apresentados sobre o fundo público nos governos Lula e Dilma, fica claro que ele continuou a serviço do capital fictício, isto é, do pagamento da dívida pública. Assim, Salvador (2010a, p. 149) coloca que

o orçamento público no capitalismo brasileiro é refém dos rentistas do capital financeiro, obstaculizando a construção de um sistema de proteção social universal. Os ricos neste país continuam não pagando impostos, pois suas rendas estão isentas da tributação. Ao mesmo tempo em que a maior parcela do orçamento é destinada ao capital portador de juros, por meio do pagamento de juros e amortização da dívida pública.

Deste modo, os governos Lula e Dilma continuaram o processo que vinha se desenvolvendo no capitalismo brasileiro, em relação ao fundo público, de manter a carga tributária regressiva e o pagamento da dívida pública por meio de juros elevados, sendo que, mesmo com elevados superávits primários, a dívida continuou crescendo. Assim, a fração bancário-financeira manteve-se como fração hegemônica do bloco no poder nos governos Lula e Dilma, trazendo como consequência a barbarização da vida social, que poderia ter sido minimizada, caso os direitos mais amplos fossem garantidos em detrimento dos interesses dos credores da dívida pública brasileira.

Após realizados este debate sobre os governos Lula e Dilma no âmbito político, econômico e social, passamos a discutir como se deu a política esportiva ao longo de seus governos.

## 2.6 A POLÍTICA DE ESPORTE NOS GOVERNOS LULA E DILMA

Neste momento, buscaremos discutir a política esportiva nos governos Lula e Dilma, mas antes apontaremos os antecedentes da política de esporte em relação a estes governos.

### 2.6.1 Antecedentes da política de esporte dos governos Lula e Dilma

A primeira intervenção do Estado brasileiro no setor esportivo se deu durante a década de 1930, momento em que houve a transição da economia brasileira de agroexportadora para industrial (GONÇALVES, 2013). A partir do Estado Novo (1937-1945) passou a ocorrer um novo padrão de intervenção do Estado na sociedade, cujo reflexo no esporte foi ter uma intervenção totalitária, centralizada, burocrática e corporativista (VERONEZ, 2005). Uma expressão destes elementos foi o Decreto-lei nº 3.199/1941<sup>70</sup>, que buscava disciplinar o esporte brasileiro, tendo estabelecido as bases de organização do esporte no Brasil.

Para Castellani Filho (2007, p. 3), aquele Decreto-lei supracitado, “[...] acabou detonando uma linha intervencionista de natureza conservadora, graças ao seu caráter tutelar”. Buscava-se, disciplinar o esporte, associando-se interesses *economicistas* – melhorar a aptidão física dos trabalhadores e da população em geral – e *politicistas* – desenvolvimento do civismo e patriotismo dos brasileiros (CASTELLANI FILHO, 2007). Athayde (2014) coloca que de 1930 a 1945 ocorreu um processo de popularização e massificação do esporte que

---

<sup>70</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/De13199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De13199.htm). Acesso em: 18/04/2018

contou com o apoio do Estado, contudo sem que ocorresse a democratização do esporte ou seu reconhecimento como um direito social.

Nas décadas posteriores houve grandes transformações no esporte, contudo a partir de 1950 o esporte passou a estar associado às perspectivas nacional-populista e desenvolvimentista que marcaram os governos daquele momento (ATHAYDE, 2014). O esporte teria sido utilizado ao longo do período como propaganda política e econômica. Além disso, havia a presença de campeonatos de representação nacional que possibilitavam marcar a unidade nacional e a integração territorial (ATHAYDE, 2014).

Durante os anos 1960 e o período da ditadura civil-militar (1964-1965) não houve no Brasil grandes alterações na atuação do Estado no esporte. Este continuou sendo explorado como propaganda política, a exemplo da vitória brasileira da Copa do Mundo FIFA 1970. Também o futebol foi novamente utilizado para trazer a ideia de unidade e integração nacional por meio da realização de campeonato de futebol envolvendo clubes de todas as regiões. “Assim, sob a ditadura, o esporte se configurou como um setor submetido ao controle burocrático e tecnocrático do Estado autoritário, servindo, em grande medida, como estratégia de representação da identidade e coesão nacional idealizada.” (PNUD, 2017, p. 265)

Os elementos presentes no Decreto-lei nº 3.199/1941 vigoraram por 34 anos no cenário esportivo brasileiro, tendo ocorrido modificação epidermicamente pela Lei nº 6.251/1975<sup>71</sup>, regulamentado pelo Decreto nº 80.228/1977<sup>72</sup>. A legislação criada na década de 1970 reproduziu a lógica conservadora e interventora do Estado, que havia balizado a construção da legislação de 1941, havendo a “modernização” do que era necessário para atender aos interesses de marketing e do esporte classista. Ou seja, manteve-se o esporte no âmbito amador, sem reconhecimento da sua possibilidade de profissionalização (CASTELLANI FILHO, 2008).

A legislação dos anos 1970 reforçaram a hegemonia do esporte de alto rendimento, tanto que, para Castellani Filho (2008), havia no Brasil um pseudo-sistema esportivo, que normatizava apenas aquela dimensão do esporte. O reflexo disso foi o desenvolvimento de um modelo piramidal no esporte, em que “[...] sua base e seu centro só se justificam a fim de cumprir o objetivo do ápice da pirâmide, o esporte de alto rendimento. Em outras palavras, a base e o centro da pirâmide servem tão-somente para dar sustentação ao esporte de alto

---

<sup>71</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6251.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6251.htm). Acesso em: 18/04/2018.

<sup>72</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D80228.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D80228.htm). Acesso em: 18/04/2018.

rendimento” (CASTELLANI FILHO, 2008, p. 134). No período também ocorreu massificação do esporte, contudo voltado ao atendimento do ápice da pirâmide esportiva.

O reflexo desse processo foi a criação, no período da ditadura militar, de mecanismos legais para que fosse realizado o repasse de recursos diretamente à iniciativa privada para a promoção do esporte de alto rendimento (ATHAYDE, 2014). De acordo com Athayde (2014), ainda nas legislações dos anos 1970 ocorreram disputas em relação à liberalização do esporte em direção ao mercado.

A intervenção conservadora sobre o esporte brasileiro “[...] fez com que se constituíssem verdadeiros feudos de poder – as Federações – que reproduziam, na estrutura esportiva, as mesmas relações de poder que podiam ser identificadas no campo político maior, no campo político-partidário, mais precisamente” (CASTELLANI FILHO, 2008, p. 135). A presença das entidades de administração esportiva foi tão forte, que até na atualidade estas se fazem presentes na políticas esportiva brasileira.

Nos anos 1980 há um cenário paradoxal pois, de um lado houve o processo de redemocratização que resultou na Constituição Federal de 1988 com o fortalecimento da sociedade civil e a luta por garantias de direitos por parte do Estado, e de outro, se consubstanciou o fortalecimento do MLP, cujo reflexo foram contrarreformas do aparelho estatal e forte presença do mercado. Estes elementos tiveram reflexo direto sobre o esporte, pois nos anos 1980 se construíram críticas ao caráter autoritário, burocrático e seletivo do esporte brasileiro (ATHAYDE, 2014).

Na Constituição Federal de 1988 é a primeira vez que o esporte é caracterizado como um direito. Vejamos como se consubstanciou naquela:

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

- I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;
- II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;
- III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional;
- IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.

Percebemos que foi apontada a necessidade de autonomia das entidades de administração esportiva, elemento que buscava contrapor o caráter corporativista presente desde a primeira legislação esportiva. Além disso, no que tange ao financiamento, é explicado que os recursos públicos devem priorizar o esporte educacional e, somente em casos

específicos, o esporte de alto rendimento. Estes dois elementos apontam para mudanças no direcionamento da política esportiva em relação ao que vinha sendo realizado.

O esporte de alto rendimento era organizado e financiado hegemonicamente pelo Estado, contudo, com o decorrer dos anos, passou a incorporar também a iniciativa privada e seus interesses econômicos (ATHAYDE, 2014). As legislações anteriores com caráter tutelar e hierárquico apresentavam entraves para o desenvolvimento da lógica do mercado, elementos que o artigo 217 da Constituição Federal de 1988 já apontava para a modificação. Frente ao processo de transição econômico, social e político, o mercado se apresentava como principal alternativa para organizar e modernizar o esporte, necessitando de uma legislação que desse suporte à sua atuação.

Dessa maneira se construíram um conjunto de dispositivos jurídico-legais que direcionaram a política esportiva no Brasil, a exemplo da Lei Zico (Lei nº 8.672/1993<sup>73</sup>) e da Lei Pelé (Lei nº 9.615/1998<sup>74</sup>). Castellani Filho (2007) afirma que essas leis deram margem para um processo de mudança que confrontava interesses *liberalizantes* – que buscavam autonomia no mercado – e *conservadores* – que viam na liberalização uma ameaça ao poder oligárquico constituído. Estes diferentes interesses teriam levado a um processo de modernização conservadora, conforme aponta Athayde (2014, p. 176).

Embora inconclusa, a modernização proposta pela nova elite esportiva – que ocupou a burocracia estatal – para ser levada a seu desfecho obrigou essa mesma elite a fazer pactos com os grupos que ela pretendia ver extintos com a implementação do projeto de modernização. Por conseguinte, a modernização almejada foi conservadora e não rompeu com as estruturas antigas, “feudais”, “cartelizadas”, além de ter mantido intocados os principais interesses particularistas daquela fração do setor esportivo nacional.

A Lei Zico, que deu base a forma como ficou definido o financiamento público do esporte no Brasil, teria marcado uma nova forma de intervenção do Estado no setor esportivo, definindo a não tutela do Estado, porém com a permanência do Estado como financiador. Além disso, a referida legislação buscou atender aos interesses do mercado regulando seus conflitos, enquanto as questões do esporte como direito foram praticamente ignoradas.

A Lei Pelé consolidou aquilo que estava presente na Lei Zico, tendo realizado apenas pequenas alterações nesta. A Lei Pelé reforçou a lógica do Estado financiador das políticas esportivas, com centralização nas entidades de administração esportiva (CASTELLANI FILHO, 2008). Para Matias (2013b), aquelas duas legislações seguiram a tendência europeia

---

<sup>73</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8672.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8672.htm). Acesso em: 19/04/2018.

<sup>74</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9615consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9615consol.htm). Acesso em: 19/04/2018.

de disciplinar e normatizar a prática esportiva profissional, tendo ocasionado uma mudança no tratamento comercial do esporte, haja vista a presença de parâmetros empresariais na gestão dos clubes e associações esportivas, além de comercialização dos atletas.

Um dos reflexos desse processo foi a grande presença de parcerias entre entidades de administração esportiva e clubes com empresas de diferentes ramos. Portanto, o processo de modernização do esporte buscava deixar o esporte aos interesses da livre concorrência do mercado, sendo explorado comercialmente.

Na Lei Pelé se consolidou uma classificação das diferentes manifestações esportivas<sup>75</sup> que deveriam ter tido impacto direto sobre as políticas esportivas, vejamos elas.

Art. 3º O desporto pode ser reconhecido em qualquer das seguintes manifestações:  
I - desporto educacional, praticado nos sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, 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, de modo voluntário, compreendendo as modalidades desportivas praticadas com a 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;  
III - desporto de rendimento, praticado segundo normas gerais desta Lei e regras de prática desportiva, nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do País e estas com as de outras nações.

O governo de FHC criou a autarquia federal Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (INDESP), que teria a função de promover e desenvolver a prática esportiva. Inicialmente o INDESP esteve ligado ao Ministério da Educação e do Desporto, mas com a criação do cargo de Ministro de Estado Extraordinário dos Esportes, ele ficou vinculado a este. Nas ações desenvolvidas pelo INDESP, Veronez (2005) identificou que houve priorização para o esporte de alto rendimento, cujas principais beneficiadas foram as entidades de administração esportiva.

Desta maneira, Athayde (2014) verificou que a marca da área social no governo FHC foi o assistencialismo: materializado em ações focalizadas e temporárias, sem financiamento não houve universalização e continuidade, tendo o esporte tido características semelhantes. Dessa forma, não houve uma atuação contundente daquele governo em relação ao esporte educacional e de participação.

---

<sup>75</sup> Na Lei nº 13.155/2015, inciso IV foi incluída outra manifestação esportiva, o: “desporto de formação, caracterizado pelo fomento e aquisição inicial dos conhecimentos desportivos que garantam competência técnica na intervenção desportiva, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento qualitativo e quantitativo da prática desportiva em termos recreativos, competitivos ou de alta competição”.



Ainda durante o governo de FHC, chama a atenção a promulgação da Lei Agnelo-Piva (Lei nº 10.264/2001<sup>76</sup>) que alterou o artigo 56 da Lei Pelé, fortalecendo ainda mais o financiamento das entidades de administração esportiva, pois definiu que 2% da arrecadação de concursos prognósticos e loterias federais fossem direcionados ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e ao Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB). Desse modo, fica claro que estas instituições buscaram autonomia, contudo sem abrir mão dos recursos públicos.

O esporte durante o governo FHC nunca teve prestígio, tendo em vista a concepção de Estado mínimo e de projeto contrarreformista, sendo encarado como uma área a ser entregue às regras do mercado (ATHAYDE, 2014). Contudo, embora o esporte tenha sido desprestigiado naquele governo, houve importantes elementos para a política esportiva, como: a promulgação da Lei Pelé e suas modificações, a criação do Ministério do Esporte e Turismo e a realização das Comissões de Parlamentares de Inquéritos (CPIs) da Câmara e do Senado Federal para investigar o futebol brasileiro e a Confederação Brasileira de Futebol (CBF). Estes elementos impactaram diretamente a política esportiva desenvolvida nos governos Lula e Dilma.

Chama-nos a atenção, nessa trajetória da política esportiva nacional, o fato de o esporte não ser visto como um direito social, e “[...] tampouco o Estado como mediador e ponto de equilíbrio entre os interesses antagônicos existentes no setor esportivo” (CASTELLANI FILHO, 2007, p. 4). Dessa forma:

Esse quadro leva a uma reflexão e constatação desagradável. O esporte na sua dimensão de alto rendimento e espetáculo, desde o início da atuação do Estado, sempre foi prioridade, mesmo que tenha sido utilizado em alguns momentos a partir de um viés utilitarista. No entanto, constata-se que o esporte de alto rendimento conseguiu em grande medida atender aos seus interesses e obter um fortalecimento no jogo de correlação de forças entre Estado e sociedade. (FLAUSINO, 2013, p. 87)

A seguir, discutiremos como se consubstanciou a política esportiva durante os governos de Lula e Dilma, tendo clareza que muitos dos elementos presentes na trajetória da relação entre Estado e esporte no Brasil refletiram sobre os caminhos da política esportiva daqueles governos. Discutiremos a política de esporte dos governos Lula e Dilma em sub-tópicos diferentes, contudo, em grande parte, houve um contínuo entre aquilo que foi realizado nestes dois governos.

---

<sup>76</sup> Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10264.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10264.htm). Acesso: 02/06/2017.

## 2.6.2 A política de esporte no governo Lula

Em 2003, buscando dar uma nova cara ao esporte, o governo Lula criou o ME – primeira vez na história que o esporte teve uma pasta própria no Brasil. Conforme nos aponta Athayde (2014), a criação de novas estruturas ministeriais reflete a necessidade de acomodar os diferentes apoios da coalizão partidária vitoriosa, sinalizando para uma maior participação do Estado na esfera esportiva. Deste modo, “para manter as condições de governabilidade, Lula encabeça um governo que não é do PT, mas liderado pelo PT e tem que partilhar o poder com outros partidos que lhe dão a base de sustentação no Congresso Nacional.” (CASTELAN, 2011, p. 29).

A criação do ME se legitimava pela falta, até 2003, de uma política de abrangência nacional com programas e ações contínuas e articuladas, relacionando público e privado. Destarte, a avaliação do governo foi de que,

desde 2003, com a criação do Ministério do Esporte, o País incorporou uma nova concepção de gestão pública para esporte e lazer. Ao considerar a atuação do Ministério um importante meio para efetivar direitos sociais, afirmados na Constituição Federal, o Governo Federal mudou o rumo do tratamento que se deu tradicionalmente a esta área. (BRASIL, 2010, p. 195)

Para o governo, um elemento importante para a política esportiva nacional era garantir mais recursos para o esporte, o que desencadeou um esforço político para ampliar suas fontes de financiamento, conforme discutiremos no próximo capítulo.

Como vimos, no âmbito mais geral, houve muita expectativa de mudança com a vitória de Lula em 2003, expectativa que se estendeu também ao âmbito do esporte (CASTELLANI FILHO, 2008). Os setores progressistas da Educação Física e das Ciências do Esporte – o Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE) e seus quadros dirigentes – esperavam por uma política esportiva que reconhecesse o esporte como direito social, além de garantir o acesso ao esporte à população brasileira por meio de políticas públicas (CASTELLANI FILHO, 2008).

Assim que foi criado, o ME foi concedido ao PCdoB, partido que compôs as coalizões dos governos Lula e Dilma, tendo ficado até o final do primeiro mandato de Dilma à frente da pasta ministerial. A concessão do ME ao PCdoB foi por não ter havido o interesse de partidos de maior expressão na coligação do governo do PT, pois no período do nascimento do ME não havia prestígio sobre essa pasta, e as dotações orçamentárias eram reduzidas (ATHAYDE, 2014).

A estrutura do ME foi definida pelo Decreto nº 4.668/2003<sup>77</sup>, e que foram criados: órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro do Esporte – gabinete, Secretaria Executiva e consultoria jurídica; órgãos específicos singulares (secretarias finalísticas) – Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEE), Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer (SNDEL); Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR); e um órgão colegiado – Conselho Nacional do Esporte. Na divisão das secretarias finalísticas, o PT ficou com a SNDEL e o PCdoB ficou com a SNEE e a SNEAR.

O PCdoB logo que assumiu o ME, o aparelhou e hegemonizou, contudo, teve que aceitar que uma das secretarias finalísticas fosse destinada a um grupo do PT, formada majoritariamente por docentes vinculados a Instituições Públicas de Ensino e com experiências anteriores em gestão de políticas de esporte e lazer (ATHAYDE, 2014). O convívio entre o grupo do PCdoB e do PT não foi harmônico, tendo sido “[...] permeado por embates engendrados pelas disparidades ideológicas e políticas em relação ao modelo de gestão, ao marco conceitual e à prática social das ações governamentais destinadas ao setor esportivo.” (ATHAYDE, 2014, p. 278).

Assim, as disputas dos dois grupos dentro do ME foram se acirrando, tendo ambas as frações procurado se fortalecer, a partir do apoio de parceiros históricos, dentro do Estado e na sociedade civil (ATHAYDE, 2014). Contudo, o PCdoB costurou novas alianças, sobretudo com as Federações, Confederações e clubes, frações retrógrados e conservadores do setor esportivo.

De acordo com Castelan (2011, p. 30), o grupo do PT no ME, era

[...] reconhecidamente com maior propriedade dentro do ME para debater e propor políticas públicas contra-hegemônicas de esporte e lazer. O grupo sai da Secretaria no início de 2006, sendo substituído por outros quadros petistas com menos legitimidade interna no partido do que o grupo anterior, apesar de contar com intelectuais da área de esporte e lazer e pessoas com experiência em gestão na área.

Portanto, esta substituição se deu com o intuito de manter o *status quo* e apaziguar as contradições dentro do ME (ATHAYDE, 2014). Apesar disso, os embates no ME dos gestores ligados ao PT e ao PCdoB permearam importantes ações na gestão da pasta ministerial, como: a construção da Política Nacional de Esporte de 2005; a constituição e reformulação do Conselho Nacional de Esporte; e as deliberações das duas primeiras CNE's (ATHAYDE, 2014).

---

<sup>77</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4668.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4668.htm). Acesso em: 15/09/2017.

De acordo com Athayde (2014), outra expectativa foi de que o governo Lula estabeleceria um novo padrão de relacionamento com as entidades de administração esportiva (Federações e Confederações) e os clubes no Brasil, realizando um afastamento necessário. Ao mesmo tempo, esperava-se que a contrapartida do financiamento estatal fosse a adoção de um modelo de gestão com base em preceitos democráticos e de transparência na execução orçamentária. Contudo, também neste âmbito, houve uma incongruência entre a vontade política de setores progressistas e a ação do Estado. Tanto que houve uma aproximação de Ricardo Teixeira<sup>78</sup> com Lula, que sempre foi apaixonado pelo futebol (ATHAYDE, 2014). Desse modo, acabou ocorrendo uma reaproximação do Governo Federal com a CBF, tendo sido esta uma aliança importante para que a Copa 2014 fosse realizada no Brasil.

Para Castelan (2011), as entidades de administração esportiva e os clubes são os agentes do setor esportivo mais conservadores e poderosos. Há tempos estas instituições determinam a direção da política esportiva nacional, e elas continuaram tendo a mesma força no governo Lula, mas com muito mais apoio governamental em suas ações (CASTELLANI FILHO, 2008). Assim, o governo Lula, em consonância com a ala conservadora do esporte, passou a entender que as prioridades eram o esporte de alto rendimento e os grandes eventos esportivos. O elemento novo é este segundo, pois desde o início da atuação estatal no Brasil o foco esteve sobre o esporte de alto rendimento.

A concessão pelo PT do ME ao PCdoB teria levado a dois elementos:

- 1) O fortalecimento dos setores conservadores do campo esportivo devido a explícita e concreta terceirização, pelo PT, da responsabilidade pela configuração da política esportiva brasileira; e 2) O aprisionamento dos responsáveis pela implementação da referida política pelos setores [...] do campo esportivo, sabidamente majoritários e hegemônicos no que tange à construção do imaginário popular sobre o assunto. (CASTELLANI FILHO, 2009, s. p.)

Portanto, as entidades de administração esportiva se fortaleceram pela terceirização da política esportiva pelo PT, que levou ao aprisionamento do ME a elas. Castellani Filho (2009), ilustra este processo pela *Síndrome de Estocolmo*, em que a vítima de um sequestro se identifica ou conquista a simpatia do sequestrador. Deste modo, o PCdoB buscando se legitimar e sobreviver no setor esportivo, se aproximou dos seus sequestradores: as entidades de administração esportiva.

Castellani Filho (2009) explica que só foi possível a terceirização do esporte pelo PT devido à fragilidade da instância interna do PT responsável pela temática: o Setorial Nacional

---

<sup>78</sup> Presidente da CBF de 1989 a 2012.

de Esporte e Lazer. Por outro lado, teria ocorrido um desinteresse e/ou consentimento pelo alto escalão do governo federal quanto aos caminhos seguidos pelo ME durante a gestão do PT (ATHAYDE, 2014).

Desta forma, embora o presidente Lula tivesse uma paixão pessoal pelo futebol, havia uma depreciação pelo esporte no interior do governo do PT, ficando evidente “[...] pela inexistência de um quadro político de projeção nacional organicamente vinculado a essa pauta, pela ausência do esporte entre as históricas bandeiras de luta do partido e pelo papel secundário atribuído ao esporte dentro do chamado projeto neodesenvolvimentista.” (ATHAYDE, 2014, p. 272). A avaliação que Castellani Filho (2008) faz do governo Lula é que foi priorizado o esporte como elemento vinculado à economia, e não como patrimônio da cultura corporal do povo brasileiro.

Buscando aprofundar o debate sobre a política esportiva nos governos Lula, discutiremos a seguir sobre as instâncias de participação e controle democrático, por serem uma expressão dos caminhos seguidos por aquela.

#### 2.6.2.1. Participação e controle democrático: as Conferências Nacionais do Esporte e o Conselho Nacional do Esporte

Desde o início do governo Lula houve a promoção de mecanismos participativos, que se materializaram em ações como: “[...] a participação de entidades da sociedade civil para a elaboração do PPA, criação de conselhos de políticas em áreas sem tradição de participação e a realização de um conjunto de conferências para auxiliar o estabelecimento das prioridades dos ministérios.” (FLAUSINO, 2013, 33).

Um dos espaços que foram consolidados durante o governo Lula foram as Conferências Nacionais, que eram instâncias de deliberação e de participação que se destinavam a estabelecer diretrizes para a formulação e controle das políticas públicas do governo federal (BRASIL, 2010). Além disso, elas se realizaram a partir de conferências municipais, estaduais, finalizando com a nacional. De 2003 a 2010 foram realizadas 73 Conferências Nacionais das mais diversas áreas, tendo contado com a participação de mais de cinco milhões de pessoas de diversos municípios (BRASIL, 2010).

No âmbito do esporte, a avaliação do governo Lula é que houve iniciativas de participação social na elaboração e no controle das ações, uma vez que o ME realizou três edições da Conferência Nacional do Esporte (2004/2006/2010), estimulando o funcionamento dos conselhos e reestruturando o Conselho Nacional do Esporte em 2009 (BRASIL, 2010).

As CNEs foram instituídas, em 2004, pelo ME, a partir do Decreto de 21/01/2004<sup>79</sup>, e deveriam ser espaços de discussão, formulação e deliberação das políticas públicas de esporte e lazer para o Brasil. Elas seguiram o modelo de conferências municipais/regionais, estaduais e nacional, sendo que a primeira era aberta à população em geral, sendo retirados delegados para o âmbito estadual e, por fim, eram eleitos os representantes estaduais para o âmbito nacional.

A I CNE foi realizada em Brasília em junho de 2004, e o seu tema central foi “Esporte, lazer e desenvolvimento humano”. Todo o processo de debate contou com a participação de 83 mil pessoas, sendo que antes dela ocorreram 60 conferências municipais, 116 conferências regionais, 26 conferências estaduais e 1 no Distrito Federal (CASTELAN, 2011).

Ao analisar o Texto Básico da I CNE, Castelan (2011) aponta que ele teve um caráter progressista, levando em consideração os conceitos adotados de esporte/atividade física, saúde, lazer e política pública. Para Athayde (2014), pode ser visto o caráter progressista da referida conferência pela deliberação aprovada na plenária final de regular as entidades de administração esportiva, tendo por base o controle social e transparência na gestão de Confederações, Federações, clubes e associações.

Dentre os objetivos do ME com a I CNE, os elementos que tiveram maior atenção do governo federal foi a construção da Política Nacional do Esporte (PNE) e a edição da LIE – ambos concretizados após 2 anos que a conferência foi realizada (ATHAYDE, 2014). O PNE foi aprovado pelo Conselho Nacional do Esporte em 2005, tendo estado em sintonia com as deliberações da I CNE.

Contudo, Athayde (2014) aponta que a principal deliberação da I CNE fugiu dos interesses governamentais imediatos, qual seja: a construção de um Sistema Nacional do Esporte. Foi apontado que os princípios norteadores deste deveriam ser: a reversão do quadro de injustiça, exclusão e vulnerabilidade social; o reconhecimento do esporte e lazer como direitos sociais; a promoção da inclusão social de diferentes segmentos no acesso aos direitos sociais de esporte e lazer; e a gestão democrática e participativa (CASTELAN, 2011). Esta mesma autora, aponta que, se estes princípios tivessem ido adiante, poderiam ter realizado profundas mudanças na organização do esporte nacional.

A II CNE foi realizada em Brasília em maio de 2006, e o tema central foi “Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer”. Ao todo participaram do processo 44

---

<sup>79</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Dnn/Dnn10107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Dnn/Dnn10107.htm). Acesso em: 15/09/2017.

mil pessoas, com a prévia realização de 326 conferências municipais/regionais, 26 estaduais e 1 distrital, tendo sido eleitos ao todo 846 delegados para participar da etapa nacional.

O mote da II CNE foi a construção do Sistema Nacional do Esporte e Lazer, sendo que, na deliberação final, este deveria ser orientado pelo PNE. Para Flausino (2013), teria ocorrido a continuidade do debate de construir uma política nacional que fosse colocada em prática pelo Sistema Nacional do Esporte e Lazer. Este ainda não foi implementado, contudo em 2015 foi constituído um grupo de trabalho no ME para construir uma proposta de Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Nacional do Esporte – proposta que encontra-se em debate no Parlamento Brasileiro.

Castelan (2011) aponta dois elementos da I CNE que foram retomados nas deliberações da II CNE: 1) maior democracia e transparência por parte das entidades de administração do esporte que recebem recursos públicos, devendo ser realizadas eleições diretas de seus dirigentes e definição de tempo de gestão; e 2) no financiamento, foi reafirmada a necessidade de fixar que no mínimo 1% dos recursos das três esferas de governo sejam destinados para programas e ações de esporte e lazer.

Para Flausino (2013, p. 41), a I e II CNEs tiveram “[...] um discurso pautado na universalização dos direitos sociais ao esporte e ao lazer, cuja responsabilidade de efetivação é do Estado, na participação popular, no controle democrático e na descentralização de programas e ações públicos”. É importante situar que, enquanto a SNDEL tinha à frente fortes quadros do PT e quadros progressista – até 2006 –, as CNEs tiveram um caráter mais progressista na sua construção. Entretanto, com a saída daqueles não houve a realização da III CNE em 2008, e quando esta foi construída, apontou para um caráter retrógrado e conservador.

A III CNE contou com a participação de 220 mil pessoas, sendo realizadas 1.457 conferências municipais/regionais, além das estaduais e distritais, tendo contado com 1.030 delegados. Ela teve como tema “Plano Decenal de Esporte e Lazer – 10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais”. Portanto, depois de duas CNEs em que o foco foi o desenvolvimento humano e a democratização das práticas de esporte e lazer como dever do Estado, a III CNE se centrou no esporte de alto rendimento e no esporte de representação nacional (CASTELAN, 2011).

Para Athayde (2014), a III CNE expressou uma conciliação de interesses “pelo alto” no estabelecimento das políticas públicas de esporte, inviabilizando a imposição da vontade coletiva. Assim, deslegitimou o que havia sido construído ao longo das duas últimas de CNEs, tanto que rompeu com uma das deliberações de que elas serem bienais – os motivos de

ter sido realizada em 2008 foi o ME estar envolvido com a reformulação da sua gestão, as pendências dos Jogos Pan Rio 2007 e os preparativos para organizar a candidatura aos Jogos Rio 2016 (ATHAYDE, 2014).

Castelan (2011) elucida que o Sistema Nacional do Esporte – principal deliberação da I CNE e tema da II CNE – aparece apenas como mais uma das 10 linhas estratégicas. Além disso, foi levantada novamente a discussão sobre o Sistema, sem que nada tenha sido feito para implementá-lo, tendo ocorrido apenas a reprodução das deliberações das duas primeiras conferências (CASTELAN, 2011).

Flausino (2013) aponta que há uma incongruência de se construir o Plano Decenal de Esporte e Lazer (PDEL)<sup>80</sup> sem que haja um sistema para implementá-lo. Temas recorrentes nas duas primeiras conferências foram secundarizados na III CNE, devido ao controle democrático das entidades de administração esportiva que recebem recursos públicos e a universalização/democratização dos direitos sociais (ATHAYDE, 2014).

Para Mascarenhas (2012), foi após o Pan Rio 2007 que houve uma virada de postura do ME em relação aos grandes eventos esportivos, pois antes havia uma orientação da agenda esportiva pelo viés social, vinculado ao discurso da democratização do acesso à prática esportiva, via programas sociais esportivos, sobretudo ao Programa Segundo Tempo (PST).

Em 2010 o governo federal já havia assumido dois grandes eventos – Copa 2014 e Jogos Rio 2016 –, sem que eles tivessem passado pela pauta das duas primeiras CNEs (CASTELAN, 2011). Flausino (2013) analisou as atas das reuniões do Conselho Nacional do Esporte e identificou que a realização dos grandes eventos esportivos lá foi citada apenas em nível de informação, e não de discussão.

É evidente que, na prática, os grandes eventos esportivos excluem a participação popular e o controle democrático, sendo construídos de cima para baixo (MASCARENHAS, 2012; ARAÚJO, 2016), o que expressa aquilo que apresentamos no capítulo 1 sobre decisões que são tomadas pelo alto escalão do poder executivo, não passando por um debate em colegiados de representação social (MANDEL, 1982). Desta forma, a III CNE ratifica/legitima os grandes eventos esportivos como princípio organizador das políticas de esporte e lazer no Brasil (MASCARENHAS et al., 2012; FLAUSINO, 2013).

Para Araújo (2016), a meta do governo PT de transformar a participação social em um método de governo não foi alcançada no âmbito do esporte, pois foram realizadas apenas 3

---

<sup>80</sup> O PDEL traduz o resultado das deliberações da III CNE. Os documentos finais das I, II e III CNEs (2004; 2006; 2010) podem ser acessados no portal do Ministério do Esporte, disponível em: <http://www2.esporte.gov.br/conferencianacional/>



CNEs, e grande parte das deliberações delas não foram consideradas pelo Poder Executivo, sobretudo no que tange ao Sistema Nacional de Esporte e Lazer.

Outra instância de participação e controle democrático foi o Conselho Nacional do Esporte, criado pelo Decreto nº 4.201/2002<sup>81</sup> no final do governo FHC, tendo sido mantido na criação do ME, em 2003. Araújo (2016) analisou o Conselho Nacional do Esporte durante os governos Lula e Dilma, identificando os seguintes elementos:

- Os ministros do esporte – vinculados ao PCdoB – teriam contribuído pouco para alterar o caráter historicamente conservador e antidemocrático do órgão;
- Houve alto grau de centralização sob a responsabilidade dos ministros, com pouca distribuição de poder;
- Embora tenha sido composto em sua maioria pela sociedade civil, a prática é que majoritariamente eram representantes governamentais ou indicados pelo ministro, havendo um forte presença dos setores mais conservadores do campo esportivo.
- A maioria dos conselheiros não eram representantes em movimentos sociais e sindicais, elemento comum nos demais conselhos nacionais;
- Teve um caráter moderadamente plural, com privilégio dos representantes do esporte de alto rendimento, o que fez com que a maioria das deliberações fossem relativas a esta manifestação do esporte;
- Houve uma quantidade de reuniões insuficientes, além de não ter tido uma estrutura administrativa adequada;
- Não contribuiu com a continuidade das CNEs;
- Teve ausência de disputas significativas dentro do conselho; e
- Teve pouco impacto na formulação da política esportiva brasileira.

Deste modo, Araújo (2016, p. 267) afirma que não houve vontade política por parte dos governos Lula e Dilma de tornar o Conselho Nacional do Esporte “[...] efetivo e democrático, e isso decorre não somente da concepção política de esporte voltada para o mercado, com foco no esporte de alto rendimento em detrimento do esporte como direito social, mas também da omissão do conjunto das entidades que o compõem [...]”. Além disso, o

[...] Conselho teve um caráter legitimador das políticas de interesse do Poder Executivo, numa concepção da política esportiva associada ao mercado, que não apontou para a universalização do esporte como um direito social, conforme previsto

---

<sup>81</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4201.htm). Acesso em: 15/09/2017.

na Constituição Federal de 1988, mas, sim, para o favorecimento do segmento do esporte de alto rendimento, capitaneado por suas entidades privadas. (ARAÚJO, 2016, p. 268).

Portanto, tanto a III CNE, quanto a atuação do Conselho Nacional do Esporte tiveram um caráter fortemente legitimador das políticas priorizadas pelo Poder Executivo, mais diretamente o ME. A aproximação dos ministros do esporte, ligados ao PCdoB, com as entidades de administração esportiva, e a forte presença destas no Conselho, acabou levando as frações mais conservadoras do setor esportivo a influenciarem diretamente a política esportiva nos anos dos governos Lula e Dilma. Aquilo que foi legitimado pela III CNE e, por consequência, estabelecido no PDEL, acabou influenciando diretamente o que foi priorizado no governo Dilma, conforme veremos a seguir.

### **2.6.3 A política de esporte no governo Dilma**

Durante o governo Dilma, não foi realizada nenhuma CNE, processo que teria sido um dos elementos que contribuiu para o afastamento dos movimentos sociais do seu governo. De acordo com Araújo (2016, p. 263), “se o Governo Lula impulsionou, mesmo com limites, a expansão quantitativa dos mecanismos de participação social, não se encontrou no Governo Dilma a mesma determinação em consolidar esses espaços”. Além disso, como afirmado por Araújo (2016), durante o governo Dilma, o Conselho Nacional do Esporte manteve seu caráter legitimador dos interesses do ME.

Diferentemente de Lula, Dilma não nutria paixão por nenhum esporte específico. No entanto, aquilo que foi realizado pelo governo desta, foi diretamente afetado por aquilo que foi determinado no governo daquele, sobretudo a principal deliberação da III CNE, o PDEL. Elementos que apontam para isso foram: alteração na estrutura do ME, o foco do PPA – 2012/2015 e alterações na legislação, principalmente da Lei Pelé.

O ME manteve a estrutura organizacional supracitada do governo Lula, até julho de 2011, tendo editado o Decreto 7.529<sup>82</sup>, com pequena alteração do Decreto 7.630/2011<sup>83</sup>, passando a ter a seguinte configuração: a) órgãos de assistência direta e imediata ao ministro – gabinete, Secretaria Executiva, consultoria jurídica e Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem; b) órgãos específicos singulares (secretarias finalísticas) – Secretaria Nacional de

---

<sup>82</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7529.htm). Acesso em: 13/09/2017.

<sup>83</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7630.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7630.htm). Acesso em: 13/09/2017.

Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor (SNFDDT), Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR) e Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNEELIS); e c) órgão colegiado – Conselho Nacional do Esporte.

Portanto, foram criadas a Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem, a SNFDDT e a SNEELIS. A criação da Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem se deu pela realização dos Jogos Rio 2016, a da SNFDDT pela realização da Copa 2014, e da SNEELIS, por não ter relação direta com os grandes eventos, agregou as políticas que eram desenvolvidas pela SNEE e pela SNDEL.

Um ano depois destas mudanças, foi instituído o Decreto n. 7.784/2012<sup>84</sup> que manteve em grande parte a estrutura acima, mas aumentou os departamentos da Secretaria Executiva, que passou a ter: a) Assessoria Especial de Assuntos Internacionais; b) Ouvidoria; c) Coordenação-Geral de Atendimento ao Cidadão; e d) Assessoria Extraordinária de Coordenação dos grandes eventos Esportivos. Assim, houve o aumento de atribuições da Secretaria Executiva para garantir maior organicidade na preparação dos grandes eventos esportivos a serem realizados. “Desse modo, a reestruturação do Ministério do Esporte foi uma ação governamental que configurou uma base de apoio voltada para a realização dos Megaeventos Esportivos, sendo executada após o Plano Decenal.” (FLAUSINO, 2013, p. 104).

Para além deste processo de reestruturação organizacional do ME, houve um conjunto de ações do Governo Federal para criar uma estrutura paralela à governamental, como: o Ato Olímpico, a Autoridade Pública Olímpica (APO), o Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos (COJO), o Comitê Gestor dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (CGOLIMPÍADAS), Grupo Executivo dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (GEOLIMPÍADAS), o Comitê Gestor da Copa 2014 (CGCOPA) e o Grupo Executivo da Copa 2014 (GECOPA).

Ainda no governo Lula, foi instituído o “Ato Olímpico” pela Lei nº 12.035/2009<sup>85</sup>, que deu garantias à realização dos Jogos Rio 2016 e criou regras especiais. Foi estabelecido: a dispensa de visto para pessoas que fossem trabalhar na realização dos Jogos Rio 2016, e a permissão de trabalho deveria ser dada sem qualquer cobrança de taxa ou encargo; as autoridades brasileiras deveriam controlar, fiscalizar e reprimir ilícitos que infringissem os direitos sobre os símbolos dos Jogos – bandeiras, lemas, marcas, nome, emblemas, hinos,

---

<sup>84</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/D7784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7784.htm). Acesso em: 13/09/2017.

<sup>85</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12035.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12035.htm). Acesso em: 13/09/2017.

mascotes e tochas<sup>86</sup>; suspensão dos contratos celebrados para utilização de espaços publicitários em aeroportos ou em áreas federais de interesse dos Jogos Rio 2016; disponibilização do uso de radiofrequências sem pagamento de taxas; e o governo brasileiro deveria oferecer os serviços de segurança, saúde e serviços médicos, vigilância sanitária e alfândega e imigração sem nenhum custo para o Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos (COJO).

O COJO foi uma associação não governamental sem fins lucrativos, responsável pelo planejamento operacional, por gerenciar as receitas e despesas e pela realização dos Jogos Rio 2016. Contou com membros de diversas áreas, tendo sido presidido por Carlos Nuzman, presidente do COB. As três esferas de governo envolvidas nos Jogos Rio 2016 deram garantias ao Comitê Olímpico Internacional (COI) de cobrir as necessidades de receitas do COJO.

A APO foi criada pela MP nº 503/2010<sup>87</sup> e transformada na Lei nº 12.396/2011<sup>88</sup>, tendo sido constituída na forma de um consórcio dos governos municipal, estadual e federal, a fim de coordenar e assegurar perante o COI as ações envolvendo a organização dos Jogos Rio 2016 – processo que envolveu um contrato de rateio entre os três entes federados.

Além disso, para a organização dos Jogos Rio 2016, o Decreto nº 13/2012<sup>89</sup> instituiu o CGOLÍMPIADAS, cujo objetivo era definir diretrizes e ações do governo federal para realizar os Jogos Rio 2016 e supervisionar os trabalhos do GEOLÍMPIADAS. Aquele foi composto por 10 órgãos do governo federal, sob coordenação do ME. Já o GEOLÍMPIADAS tinha a função de aprovar, coordenar e monitorar as atividades do Governo federal referentes aos Jogos Rio 2016, sendo composto por 7 órgãos da União, também sob coordenação do ME.

Para a realização da Copa 2014 foi estabelecido o Decreto 14/2010<sup>90</sup>, alterado pelo Decreto 26/2011<sup>91</sup>, para criação do CGCOPA e do GECOPA. A principal atribuição do

---

<sup>86</sup> Este item foi revogado pela [Lei nº 13.284/2016](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Lei/L13284.htm). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos2015-2018/2016/Lei/L13284.htm#art40](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2015-2018/2016/Lei/L13284.htm#art40). Acesso em: 17/06/2017.

<sup>87</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos2007-2010/2010/Mpv/503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2007-2010/2010/Mpv/503.htm). Acesso em: 13/09/2017.

<sup>88</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos2011-2014/2011/Lei/L12396.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2011-2014/2011/Lei/L12396.htm). Acesso em: 13/09/2017.

<sup>89</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos2011-2014/2012/Dsn/Dsn13425.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2011-2014/2012/Dsn/Dsn13425.htm). Acesso em: 13/09/2017.

<sup>90</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos2007-2010/2010/Dnn/Dnn12391.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2007-2010/2010/Dnn/Dnn12391.htm#art2). Acesso em: 13/09/2017.

<sup>91</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos2011-2014/2011/Dsn/Dsn13087.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2011-2014/2011/Dsn/Dsn13087.htm). Acesso em: 13/09/2017.

CGCOPA foi definir as diretrizes do Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa 2014 e supervisionar os trabalhos do GECOPA –órgão subordinado àquele. O CGCOPA contou com a participação de 16 Ministérios e outros órgãos federais, sob a coordenação do ME. O GECOPA contou com um número menor de Ministérios e órgãos federais que estavam mais diretamente relacionados com a organização da Copa FIFA 2014.

Para a Copa das Confederações 2013 e a Copa FIFA 2014, também foi editada a Lei nº 12.663/2012<sup>92</sup>, conhecida como Lei Geral da Copa, firmada como parte do acordo entre o governo brasileiro e a Fédération Internationale de Football Association (FIFA). Assim, foi estabelecido: a proteção das marcas ligadas à FIFA e aos dois grandes eventos; criação de áreas exclusivas de comércio aos parceiros da FIFA; definição da FIFA como titular dos direitos de imagem e som; concessão pelo governo brasileiro de visto e permissão de trabalho a todos os envolvidos com os grandes eventos; a União se responsabilizava por danos causados à FIFA; e a FIFA estabeleceria o valor dos ingressos.

Pode ser percebido que há uma consonância entre a criação das diversas instâncias para organização dos grandes eventos esportivos (COJO, APO, CGOLIMPIADAS, CEOLIMPIADAS, CGCOPA e CECOPA) e a reestruturação organizacional do ME, ficando evidente que os grandes eventos esportivos se tornaram a centralidade da política de esporte no Brasil durante o governo Dilma, tendo levado a uma reorganização das estruturas do Estado, no âmbito do esporte.

Além disso, houve um processo de criar instâncias sob a coordenação do ME para organizar a Copa 2014 e os Jogos Rio 2016, que contou com a participação de diferentes Ministérios e órgãos federais. Este processo fortaleceu ainda mais as entidades de administração esportiva, sobretudo o COB e federações e a CBF.

Outro reflexo do PDEL sobre a política esportiva no governo Dilma foi o estabelecimento do PPA 2011-2015, no que tange ao Programa Temático “Esporte e Grandes Eventos”. O PPA 2011-2015 priorizou o esporte de alto rendimento e os grandes eventos esportivos, em detrimento do esporte como direito (FLAUSINO, 2013). Portanto, “[...] além de conferir aos Megaeventos Esportivos o caráter de princípio organizador da agenda e da política nacional do esporte, o referido PPA guarda sintonia direta com o que foi proposto e

---

<sup>92</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12663.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12663.htm). Acesso em: 13/09/2017.

legitimado pela III CNE na forma do Plano Decenal de Esporte e Lazer.” (FLAUSINO, 2013, p. 138).

Outro impacto das definições do PDEL durante o governo Dilma foram as alterações realizadas na Lei Pelé. Não faremos no momento uma análise aprofundada dos itens alterados sobre o financiamento do esporte, pois isto será discutido no próximo capítulo. Mas alguns aspectos merecem serem introduzidos.

A Lei nº 12.395/2011<sup>93</sup> – fruto da MP nº 503/2010<sup>94</sup> – foi a principal legislação que alterou a Lei Pelé durante o governo Dilma, tendo sido reflexo direto do que foi estabelecido no PDEL. Esta Lei alterou 32 artigos da Lei Pelé e acrescentou outros 12 artigos, e alterou também a Lei nº 10.891/2004<sup>95</sup> – que versa sobre a Bolsa-Atleta – e criou os Programas Atleta Pódio e Cidade Esportiva.

Foi firmado que parte dos recursos de loterias e concursos prognósticos devem ser repassado para jogos escolares de esportes olímpicos e paraolímpicos, e que parte dos recursos do COB, do CPB e do Comitê Brasileiro de Clubes (CBC) fossem para o esporte escolar. Isto estaria diretamente vinculado a preparar os jovens para representar o país nos Jogos Rio 2016, retomando a pirâmide esportiva, na qual a escola deve ser um celeiro para descoberta e detecção de atletas (FLAUSINO, 2013). O CBC passa a receber recursos públicos federais, buscando ampliar os recursos para o treinamento de atletas nos clubes.

A maior parte das alterações na Lei Pelé pela Lei nº 12.395/2011, se relacionam à prática esportiva profissional, sobretudo no que se refere à normatização, legislação, direitos trabalhistas, patrocínios, multas, direitos e deveres do atleta profissional e empregadores, bem como as condições de trabalho.

Outra questão importante foi o estabelecimento de que, para receber recursos públicos, as entidades de administração esportiva e os clubes deveriam firmar contratos de desempenho com o ME, devendo apresentar programa de trabalho com metas, prazos e resultados, além de relatórios de execução fiscal e financeira. A lei supracitada demonstra uma nova intervenção do Estado brasileiro em relação às entidades de administração esportiva, redefinindo em grande parte a autonomia que tinha sido dada a elas, a exemplo da alteração a seguir.

---

<sup>93</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12395.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12395.htm). Acesso em: 15/09/2017.

<sup>94</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Mpv/503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Mpv/503.htm). Acesso em: 15/09/2017.

<sup>95</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.891.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.891.htm). Acesso em: 15/09/2017.

Uma das mais importantes modificações da Lei Pelé durante o governo Dilma foi a inclusão do Art. 18-A, a partir da Lei nº 12.868/2013<sup>96</sup>, que determinou que as entidades de administração esportiva e clubes somente podem receber recursos públicos federais se cumprirem os seguintes critérios:

- Seu presidente ou dirigente máximo tenha o mandato de até 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) única recondução;
- Destinar integralmente os resultados financeiros à manutenção e ao desenvolvimento dos seus objetivos sociais;
- Ser transparente na gestão, inclusive quanto aos dados econômicos e financeiros, contratos, patrocinadores, direitos de imagem, propriedade intelectual e quaisquer outros aspectos de gestão;
- Garantir a representação da categoria de atletas das respectivas modalidades no âmbito dos órgãos e conselhos técnicos incumbidos da aprovação de regulamentos das competições;
- Assegurar a existência e a autonomia do seu conselho fiscal;
- Estabelecer em seus estatutos os seguintes elementos: princípios definidores de gestão democrática, instrumentos de controle social, transparência da gestão da movimentação de recursos, fiscalização interna, alternância no exercício dos cargos de direção, aprovação das prestações de contas anuais por conselho de direção e participação de atletas nos colegiados de direção e na eleição para os cargos da entidade; e
- Garantir a todos os associados e filiados acesso irrestrito aos documentos e informações relativos à prestação de contas, bem como àqueles relacionados à gestão da respectiva entidade de administração do desporto, os quais deverão ser publicados na íntegra no sítio eletrônico desta.

Deste modo, fica claro que o governo Dilma buscou estabelecer uma nova relação entre o governo federal e as entidades de administração esportivas e os clubes. Dilma confrontou diretamente aquilo que vinha sendo realizado há décadas por aquelas entidades, apontando que deveriam se tornar mais democráticas e transparentes para que pudessem receber recursos públicos federais. Como aquelas entidades são extremamente dependentes dos recursos públicos, elas tiveram que se readequar, conforme veremos no próximo capítulo.

---

<sup>96</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2013/Lei/L12868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2013/Lei/L12868.htm). Acesso em: 14/09/2017.

Este foi o principal elemento que, no âmbito do esporte, demonstrou uma ruptura entre aquilo que vinha sendo feito no governo Lula e o que foi realizado no governo Dilma.

Contudo, é preciso ter claro que a imbricação do Estado brasileiro com as entidades de administração esportiva era tão grande, sobretudo devido à organização dos grandes eventos esportivos e implementação do esporte de alto rendimento, que mesmo com a legislação que obrigavam elas a se democratizarem e ter maior transparência, de certo modo, o Estado dependia diretamente delas para obter “sucesso” na realização da Copa 2014 e dos Jogos Rio 2016.

O ME, ao se associar aos setores conservadores, ganhou visibilidade resultante da própria configuração da política econômica e social do governo PT – supremacia da fração bancário-financeira, da especulação imobiliária e do agronegócio – ter fortalecido a realização dos grandes eventos esportivos. O esporte passou a ser colocado cada vez mais durante os governos Lula e Dilma como “[...] funcional ao processo de acumulação capitalista, com ênfase em sua capacidade de auxiliar no projeto de mundialização de determinadas frações da burguesia nacional, nomeadamente aqueles setores tão fiéis ao financiamento das campanhas eleitorais (empreiteiras e banqueiros)” (ATHAYDE, 2014, p. 273).

Deste modo, no governo Dilma, podemos apontar que “o princípio organizador das políticas públicas esportivas e a pauta prioritária das ações governamentais passam a ser os Megaeventos Esportivos, cujo objetivo é projetar o país no campo esportivo, político e econômico.” (FLAUSINO, 2013, p. 143). A política esportiva no governo Dilma foi majoritariamente a continuação daquilo que foi concebido no governo Lula, cuja síntese foi o PDEL. Contudo, Dilma, diferentemente de Lula, foi em certa medida confrontacionista em relação às entidades de administração esportiva e aos clubes, haja vista estabelecer processos de democratização e transparência.

#### **2.6.4 Principais programas do Ministério do Esporte nos Governos Lula e Dilma**

A seguir apresentamos os principais programas esportivos desenvolvidos pelo ME ao longo dos governos Lula e Dilma. Teremos como ponto de partida os PPAs elaborados por estes governos (PPAs 2004-2007, 2008-2011 e PPA 2012-2015), pois eles são documentos que estabelecem as políticas públicas a serem realizadas por um governo, apresentando diretrizes, objetivos e metas para que a administração pública estabeleça seus gastos. No Quadro 1, apresentamos os programas e seus objetivos no âmbito do ME nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011.



Quadro 1 - Os programas e seus objetivos no âmbito do Ministério do Esporte nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011

PPA 2004-2007		PPA 2008-2011	
Programa	Objetivo	Programa	Objetivo
Brasil no Esporte de Alto Rendimento	Melhorar o desempenho do atleta de rendimento brasileiro em competições nacionais e internacionais e promover a imagem do País no exterior	Brasil no Esporte de Alto Rendimento - Brasil Campeão	Democratizar o acesso ao esporte de alto rendimento, com o objetivo de diminuir as disparidades de resultados entre as modalidades esportivas e melhorar o desempenho do atleta de rendimento brasileiro em competições nacionais e internacionais, como forma de promover a imagem do País no exterior
Esporte e Lazer na Cidade	Promover o acesso ao esporte recreativo e ao lazer	Esporte e Lazer da Cidade	Ampliar, democratizar e universalizar o acesso à prática e ao conhecimento do esporte recreativo e de lazer, integrados às demais políticas públicas, favorecendo o desenvolvimento humano e a inclusão social
Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural	Incentivar a prática das modalidades esportivas de criação nacional e de identidade cultural, possibilitando a difusão e o conhecimento da sua história		
Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer	Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área do esporte	Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer	Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área do esporte
Inserção Social pela Produção de Material Esportivo	Contribuir para a inserção social por meio da fabricação de material esportivo por detentos, adolescentes em conflito com a lei e por populações em situação de vulnerabilidade social	Inclusão Social pelo Esporte	Contribuir para a inserção social por meio da fabricação de material esportivo por detentos, adolescentes em conflito com a lei e por populações em situação de vulnerabilidade social
Rumo ao Pan 2007	Realizar os Jogos Pan-Americanos de 2007 na cidade do Rio de Janeiro		
Segundo Tempo	Democratizar o acesso e estimular a prática esportiva dos alunos da educação básica e superior	Vivência e Iniciação Esportiva Educacional - Segundo Tempo	Democratizar o acesso ao esporte educacional de qualidade, como forma de inclusão social, ocupando o tempo ocioso de crianças, adolescentes e jovens

Fonte: BRASIL (2004; 2008). (Elaboração própria)

O PPA 2012-2015 têm inovações em relação aos PPAs anteriores, pois foi organizado em três dimensões: estratégica, que estabelece a visão de futuro, os valores e os macrodesafios; tático, que abrange os programas temáticos e seus objetivos; e operacional, onde estão as ações orçamentárias, as metas e iniciativas em relação a cada objetivo (BRASIL, 2012). Na política esportiva, a atuação governamental passou a se organizar pelos programas temáticos: “Esporte e Grandes Eventos” e “Programa de Gestão e Manutenção do ME”. Desta forma, ao invés de ter a organização da política esportiva pelos programas finalísticos, como ocorria nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011, o PPA 2012-2015, corresponde aos objetivos de um único programa temático, tendo sido unificados os programas de gestão.

Objetivos do programa temático “Esporte e Grandes Eventos” (BRASIL, 2012):

- Ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e ao lazer, por meio de articulações intersetoriais, promovendo a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida.
- Elevar o Brasil à condição de potência esportiva mundialmente reconhecida, com apoio à preparação de atletas, equipes e profissionais, da base a excelência esportiva, com estímulo à pesquisa e inovação tecnológica, qualificação da gestão, melhoria e articulação das estruturas, com segurança e conforto nos espetáculos, fomentando a dimensão econômica.
- Coordenar, monitorar e fomentar os esforços governamentais de preparação e realização da Copa 2014 e eventos a ela relacionados.
- Coordenar e integrar a atuação governamental na preparação, promoção e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, considerando a geração e ampliação do legado esportivo, social e urbano, bem como implantar a infraestrutura esportiva necessária.

Não realizaremos uma discussão sumária de cada um dos programas finalístico ou dos objetivos dos PPAs, mas apresentaremos aqueles que foram prioritários nas ações desenvolvidas pelo ME ao longo de 2003 a 2015. Ao compararmos os objetivos presentes nos PPAs do governo Lula em relação aos do governo Dilma, é possível perceber uma grande modificação, pois nos de Lula a maior parte dos programas estavam associados à prática e vivência esportiva da população, sendo que no PPA 2012-2015 o foco esteve sobre os grandes eventos esportivos e o esporte de alto rendimento (o próprio título do programa temático do esporte deixa claro isso).

O PPA 2012-2015 foi impactado diretamente pelo que foi estabelecido na III CNE, bem como no PDEL, sobretudo no sentido de fortalecer o esporte de alto rendimento e a realização dos grandes eventos esportivos. Estes, passaram a ser o princípio organizador das políticas esportivas e daquilo que foi desenvolvido no âmbito do ME, processo esse iniciado durante o governo Lula e consolidado no governo Dilma.

A partir da Lei 12.395/2011, as ações para garantia do acesso ao esporte passaram a estar articuladas pela Rede Nacional de Treinamento (RNT), cujo objetivo era otimizar os recursos para que mais pessoas pudessem praticar o esporte, buscando tornar o país uma potência esportiva. A RNT conta com 31 universidades, três clubes, três instalações militares, três complexos multiesportivos, cinco instalações estaduais, sete instalações municipais e uma instalação federal, além da previsão de 254 Centros de Iniciação ao Esporte (CIE) (BRASIL, 2016b).

Figura 1 - Estrutura da Rede Nacional de Treinamento



Fonte: MINISTÉRIO DO ESPORTE (2017).

Como pode ser visto na Figura 1, a RNT apresenta uma estrutura piramidal, em que na base são colocados os programas sociais de iniciação esportiva, e no ápice os centros especializados de treinamento e os atletas de alto rendimento. No meio da pirâmide estão os

centros regionais e locais de treinamento para formação dos “talentos” esportivos identificados na base, pela iniciação esportiva.

Desta forma, temos revitalizada a pirâmide esportiva, pois “[...] a RNT se organiza segundo o mesmo modelo esportivo vigente no país desde o período da ditadura militar, isto é, prevalece a ideia da pirâmide esportiva. A diferença é que naquele momento a base da pirâmide era a Educação Física escolar e atualmente são os programas sociais.” (PNUD, 2017, p. 276). A Portaria do ME 01/2016<sup>97</sup> apontou que

a RNT coordenará decisões, ações, agentes, parceiros e unidades operacionais, incorporadas aos planos e projetos esportivos orientados pela política de desenvolvimento do esporte, nas suas diversas manifestações, integrando pessoas, infraestruturas esportivas, práticas e programas vinculados ao esporte, bem como estimular seu desenvolvimento nos âmbitos nacional, regional e local, fomentando a prática de modalidades dos programas olímpico e paralímpico.

A coordenação da RNT é do ME com contribuição direta do COB e do CPB, demonstrando que o seu objetivo é muito mais selecionar, formar e treinar atletas, do que democratizar o acesso ao esporte. Portanto, fica claro o quanto a tônica da prática esportiva foi mudada com o PT na presidência, tendo os programas sociais de esporte ficado funcionais ao processo de detecção de talentos.

Uma ação do ME em relação à RNT foi de construção dos CIEs, sendo inserido como uma ação da segunda edição do PAC 2, instituído pela Portaria nº 14/2013<sup>98</sup>, caracterizando-o como “[...] um equipamento público multiuso – localizado preferencialmente em áreas de vulnerabilidade social – que comporta atividades e a prática de esportes voltados à iniciação esportiva e ao esporte de alto rendimento, estimulando a detecção de talentos e a formação de atletas”.

Os Centros de Iniciação ao Esporte (CIEs) são ginásios poliesportivos e áreas de apoio que, a depender do modelo, podem agregar quadra externa e pista de atletismo. Os CIEs podem ser de três modelos diferentes (1.600m<sup>2</sup>, 2.750m<sup>2</sup> e 3.700m<sup>2</sup>), de acordo com o tamanho do terreno disponível. Dos que estavam em construção em 2015, 18 seriam no Centro-Oeste, 75 no Nordeste, 26 no Norte, 99 no Sudeste e 35 no Sul (BRASIL, 2016b).

Os CIEs foram concebidos para ser uma ponte entre os programas de iniciação esportiva e os centros regionais de treinamento das diferentes modalidades esportivas que

---

<sup>97</sup>Disponível em:

[http://www.esporte.gov.br/arquivos/snear/redenacionaltreinamento/02\\_09\\_2016\\_Portaria\\_n\\_01-01\\_08\\_2016-diretrizes\\_da\\_Rede\\_Nacional\\_de\\_Treinamento.pdf](http://www.esporte.gov.br/arquivos/snear/redenacionaltreinamento/02_09_2016_Portaria_n_01-01_08_2016-diretrizes_da_Rede_Nacional_de_Treinamento.pdf). Acesso em: 23/04/2018.

<sup>98</sup> Disponível em: [http://www.esporte.gov.br/arquivos/cie/Portaria\\_n\\_14\\_2013.pdf](http://www.esporte.gov.br/arquivos/cie/Portaria_n_14_2013.pdf). Acesso em: 23/04/2018.

também estão sendo construídas pelo país. Tanto os CIEs, quanto a RNT são apontados como legados dos Jogos Rio 2016, devido a perspectiva de possibilitar mais instalações esportivas no Brasil, bem como a prática esportiva.

No âmbito do esporte de alto rendimento, a principal política ao longo dos governos Lula e Dilma foi o Programa Bolsa Atleta (PBA), que foi criado como resultado da I CNE com o objetivo de contribuir para que os atletas pudessem se preparar para participar de competições esportivas, sendo o público alvo atletas de modalidades olímpicas e paralímpicas, bem como modalidade vinculadas ao COI e ao Comitê Paralímpico Internacional. O PBA foi instituído pela Lei nº 10.891/2004<sup>99</sup>, regulamentado pela Lei nº 5.342/2005<sup>100</sup> e alterado pela Lei nº 12.395/2011. As bolsas são concedidas em 6 categorias diferentes, a partir da última modificação:

- Categoria Atleta Base – o valor é de R\$ 370,00, é voltada para aqueles atletas das categorias iniciantes que tenham de 14 a 16 anos, sendo definida pela respectiva entidade de administração esportiva nacional;
- Categoria Estudantil – o valor é de R\$ 370,00, é destinada aos atletas participantes de eventos nacionais estudantis reconhecidos pelo ME, devendo ter de 14 a 20 anos;
- Categoria Atleta Nacional – direcionada a atletas que tenham participado de eventos de âmbito nacional, sendo indicada pela respectiva entidade de administração esportiva do esporte e atendendo a critérios fixados pelo ME, com valor da bolsa de R\$ 925,00;
- Categoria Atleta Internacional – bolsa de R\$ 1.850,00, voltada para atletas que tenham integrado a seleção brasileira de sua modalidade esportiva ou representado o Brasil em competições internacionais, devendo ser reconhecido pela entidade de administração esportiva;
- Categoria Atleta Olímpicos ou Paralímpicos – destinado a atletas que tenham participado de Jogos Olímpicos ou Paralímpicos e cumpra os critérios definidos pelo ME, com valor de R\$ 3.100,00; e
- Categoria Atleta Pódio<sup>101</sup> – direcionado para atletas de modalidades olímpicas ou paralímpicas individuais que estejam entre os 20 melhores do mundo em sua prova,

---

<sup>99</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.891.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.891.htm). Acesso em: 23/04/2018.

<sup>100</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Decreto/D5342.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5342.htm). Acesso em: 23/04/2018.

<sup>101</sup> Esta foi a única categoria criada pela Lei nº 12.395/2011, às outras cinco já existiam desde a criação do programa.

devendo ser indicado pelas entidades de administração esportiva do esporte em conjunto com o COB, CPB e o ME. O valor da bolsa é de R\$ 15.000,00.

A Lei 12.395/2011 trouxe grandes alterações para o PBA, e uma delas foi permitir que os atletas com patrocínio privado pudessem concorrer e receber a bolsa do programa. Também limitou em 15% o valor total repassado para atletas de modalidades olímpicas e paralímpicas, tendo garantido a priorização do programa para atletas que tinham condições de disputar medalhas nos Jogos Rio 2016, atendendo a deliberação da III CNE de colocar o Brasil entre os 10 primeiros colocados no número de medalhas.

O Programa Bolsa Atleta forneceu 46.246 bolsas de 2005 a 2015, sendo que no governo Lula foram 13.917 bolsas, enquanto no governo Dilma foram 32.329 bolsas (TEIXEIRA et al., 2017). Houve um fortalecimento deste programa no governo Dilma, haja vista o foco do esporte de alto rendimento de obter o melhor resultado nos Jogos Rio 2016. Há críticas levantadas de que o PBA destinaria recursos para atletas prontos, uma vez que priorizou, ao longo do tempo, atletas que já estavam competindo nacional e internacionalmente em esporte olímpicos e paralímpicos, isto é, estando próximos ao topo da pirâmide esportiva (PNUD, 2017; TEIXEIRA et al., 2017).

Os dois principais programas esportivos desenvolvidos pelos governos Lula e Dilma foram o Programa Segundo Tempo (PST) e o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC). No governo Lula, enquanto o primeiro foi concebido e desenvolvido pela SNEE, secretaria que ficou sob a responsabilidade do PCdoB, o segundo foi pela SNDEL, cuja direção tinha ficado com quadros do PT. Com a reestruturação do ME pelo Decreto 7.529/2011, os dois programas ficaram com apenas uma secretaria finalística, a SNEELIS.

Castellani Filho (2008) afirma que estes dois programas sociais esportivos, tendo por base a execução orçamentária e ao quantitativo de pessoas atendidas, não podem ser definidos como políticas sociais esportivas. Além disso, aponta que houve uma priorização dentro do ME do PST em relação ao PELC. É importante salientar que, nos documentos do PST e do PELC, não é apresentado que seus objetivos estejam relacionados com a seleção de talentos esportivos. Pelo contrário, estavam apresentados com o propósito de possibilitar a prática e a vivência do esporte.

O PST foi criado pela Portaria Interministerial nº 3.497/2003<sup>102</sup> do ME e do Ministério da Educação (MEC). Ele buscava democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte de maneira a “[...] promover o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens como

---

<sup>102</sup> Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/port3497.pdf>. Acesso em: 21/04/2018.

fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida, prioritariamente daqueles que se encontram em áreas de vulnerabilidade social e regularmente matriculados na rede pública de ensino.” (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2011, s. p.). Ele buscou se pautar pelos seguintes princípios: a reversão do quadro de injustiça, exclusão e vulnerabilidade social; o esporte como direito de cada um e dever do Estado; a universalização e inclusão social; e a democratização da gestão e da participação (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2011).

A maneira de implementar o PST foi por meio de núcleos de esporte educacional através de parcerias com entidades públicas e privadas sem fins lucrativos (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2011). Ao longo do governo Lula (2003 a 2010) teriam sido criados 21.277 núcleos, distribuídos em 2.387 municípios, tendo atendido a 3,8 milhões de crianças e adolescentes. É importante pontuar que até 2007 o PST era direcionado apenas crianças, adolescentes e jovens matriculados em instituições de ensino, tendo passado a ser aberto para qualquer criança e adolescente em situação de risco social (MATIAS, 2013b).

Uma variação do PST é o Programa Força no Esporte, desenvolvido pelo Ministério da Defesa (MD) em parceria com o ME e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Ao MD coube ceder os locais e a estrutura para o funcionamento dos núcleos e os serviços médicos e odontológicos, enquanto o ME auxilia com pagamento de estagiários e professores e aquisição de materiais, e o MDS, com a alimentação. Em 2015, o Programa Forças no Esporte teria atendido 21 mil crianças, em 89 cidades de 26 unidades da federação (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016).

Outra estratégia que foi desenvolvida para que o PST tivesse mais atendimentos foi a parceria com o MEC, por meio da inserção dos princípios pedagógicos do PST no Programa Mais Educação<sup>103</sup>. O ME era responsável por fornecer material esportivo e formação dos monitores, enquanto o MEC ficou responsável pelos recursos financeiros para contratar monitores e materiais específicos das modalidades esportivas desenvolvidas. Foi graças a esta parceria que o PST conseguiu, ao longo do PPA 2012-2015, manter os atendimentos a 3,7 milhões de crianças e adolescentes.

Athayde (2011) apresenta que o PST tinha um forte caráter propagandístico, tanto que era proclamado como o maior programa socioesportivo do mundo. Além disso, Athayde (2011) aponta que a criação dele parecia expressar uma nova relação entre o Estado e o esporte no Brasil no sentido de política social, elemento que, como vimos em Castellani Filho (2008), não se concretizou.

---

<sup>103</sup> Programa do MEC instituído pela Portaria nº 17/2007, regulamentado pelo Decreto nº 7.083/2010, buscou ampliar a jornada escolar dos estudantes das escolas da rede pública de ensino fundamental em todo o Brasil.

O PELC foi criado em 2003, tendo sido fruto de experiências de gestores públicos que estiveram à frente de secretarias municipais e estaduais de esporte que pertenciam ao âmbito popular/democrático da política, além do acúmulo de conhecimentos de setores acadêmicos da Educação Física e das Ciências do Esporte (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2008).

Para Castellani Filho (2007, p. 6), um dos seus principais idealizadores, o PELC nasceu “[...] com o objetivo de responder a questões amplamente detectadas no quadro social brasileiro, indicativas de que parcela significativa da população brasileira não tem acesso ao lazer [...]”. Portanto, o PELC surge com o objetivo de “[...] suprir a carência de políticas públicas e sociais que atendam às crescentes necessidades e demandas da população por esporte recreativo e lazer, sobretudo daquelas em situações de vulnerabilidade social e econômica [...]” (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2008, p. 1).

Dessarte, o PELC partia do reconhecimento do lazer como um direito social, assim “[...] buscou expressar a vontade política e dar ação à ação governamental o sentido e a direção a materialização do direito social aludido, oferecendo respostas à necessidade social por *política de lazer* apoiada no projeto histórico de *emancipação humana*.” (CASTELLANI FILHO, 2007, p. 7, grifos do autor). O PELC se organizava a partir de três eixos centrais: a) o funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer; b) funcionamento da Rede CEDES (Centro de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e Lazer); e c) Implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e lazer.

O funcionamento de núcleos de esporte recreativo e lazer é a forma como são operacionalizadas as atividades do programa, sendo espaços para o atendimento da comunidade. Os núcleos do PELC

[...] abrangem oficinas de diversas manifestações culturais possibilitando a caracterização de um espaço de convivência social. As oficinas culturais, como atividades sistemáticas, ocorrem de duas a três vezes por semana em espaço e/ou equipamento de lazer inserido na comunidade. E os eventos, como atividades assistemáticas, ocorrem de acordo com a culminância das ações de um determinado núcleo. (FIGUEIREDO, 2009)

Os núcleos PELC até 2008 atendiam a dois segmentos: um que era intergeracional e atendia criança, adolescente, jovem, adulto, idoso, bem como pessoas com deficiência e com necessidades educacionais especiais; e outro que atendia apenas pessoas acima de 45 anos, denominado Vida Saudável – em 2013 o Programa Vida Saudável se tornou independente do PELC, passando a ser direcionado apenas para pessoas a partir de 60 anos. Posteriormente, surgiu um tipo de núcleo do PELC voltados aos povos e comunidades tradicionais. Foi



estabelecido uma parceria do PELC com o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), vinculado ao Ministério da Justiça, voltado para jovens de 15 a 24 anos envolvidos com situação de violência (BRASIL, 2010).

No âmbito da Rede CEDES<sup>104</sup>, buscou-se configurar um sistema nacional de documentação e informação esportiva para a implementação de pesquisas sobre políticas públicas de esporte recreativo e de lazer, e para o fomento e a difusão de eventos científicos e o apoio a publicações (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2008). Este eixo buscou promover uma aproximação entre o conhecimento acadêmico e a realidade concreta nos núcleos de atendimento do PELC (FERES NETO; VIEIRA; ATHAYDE, 2012).

A implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e lazer esteve associada a construir uma infraestrutura de esporte e lazer para atender ao funcionamento dos núcleos do PELC (CASTELLANI FILHO; VERONEZ; LIÃO JÚNIOR, 2008). Entretanto, conforme discutiremos com maior profundidade no próximo capítulo, estas obras atenderam muitos mais a interesses particularistas de parlamentares no atendimento das suas bases eleitorais.

De 2003 a 2010, teriam sido atendidos pelos núcleos do PELC mais de 10,6 milhões de pessoas em 1.277 municípios (TEIXEIRA et al., 2014). Para termos uma ideia da drástica redução do atendimento deste programa, na vigência do PPA 2012-2015 foram atendidos apenas 291 municípios (BRASIL, 2016b). As principais dificuldades para expansão do PELC seriam os poucos recursos dirigidos a ele e a má distribuição da infraestrutura esportiva e de lazer entre os municípios brasileiros (TEIXEIRA et al., 2014; FERES NETO; VIEIRA; ATHAYDE, 2012; CASTELLANI FILHO, 2008).

Nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 havia um programa voltado para a inserção/inclusão social a partir da produção de material esportivo por detentos, adolescentes em conflito com a lei e populações em situação de vulnerabilidade social. Este programa envolveu duas linhas principais: a ação Pintando a Liberdade, que gerou emprego para 13 mil internos do Sistema Prisional Brasileiro; e a Ação Pintando a Cidadania, que envolveu a mão-de-obra de 2.499 pessoas de comunidades carentes, proporcionando-lhes uma renda mensal. De 2003 a 2010 foram produzidos 8,6 milhões de itens de material esportivo, tendo atendido cerca de 40 milhões de atendimentos às pessoas envolvidas em programas esportivos sociais (BRASIL, 2010).

---

<sup>104</sup> Centro de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer

Fica evidente, portanto, pela análise dos principais programas desenvolvidos pelo ME de 2003 a 2015, que os grandes eventos esportivos se tornaram o elemento organizador das políticas esportivas no país. Expressão disso é que a Rede Nacional de Treinamento passou a abarcar praticamente todos os programas e ações do ME, retomando a pirâmide esportiva, se utilizando inclusive dos programas sociais esportivos que não tinham uma perspectiva de identificação e seleção de talentos esportivos.

Tendo realizado este debate sobre os governos Lula e Dilma no âmbito mais geral e no âmbito do esporte, passaremos agora à análise de como se deu o financiamento e gasto com esporte nestes dois governos.

## **CAPÍTULO 3**

### **CONFIGURAÇÃO DO FINANCIAMENTO E GASTO COM ESPORTE NOS GOVERNOS LULA E DILMA**

Este capítulo tem por objetivo formular uma metodologia crítica de análise do financiamento esportivo, tendo como ponto de partida metodologias previamente desenvolvidas pelo serviço de social, como a de Fagnani (2009), Boschetti (2009) e Salvador e Teixeira (2014). Buscando desenvolver um processo dialético de formulação, iremos colocar a metodologia em ação analisando como se configurou o financiamento e gasto com esporte nos governos Lula e Dilma, considerando os indicadores: fontes de financiamento, magnitude do gasto e direcionamento do gasto.

Inicialmente discutiremos as metodologias críticas que analisam o financiamento e gasto em relação às políticas sociais e ao esporte. Para isso, apresentaremos as legislações vigentes sobre o financiamento do esporte nos governos Lula e Dilma. Em seguida, vamos elaborar e analisar a matriz de financiamento do esporte, tendo por base as fontes orçamentárias, extraorçamentárias e os gastos tributários, a partir das quais são analisados a magnitude do gasto e o direcionamento dos recursos com esporte.

#### **3.1 METODOLOGIAS CRÍTICAS DE ANÁLISE DO FINANCIAMENTO E GASTO DE POLÍTICAS SOCIAIS E METODOLOGIA DE ANÁLISE DO FINANCIAMENTO E GASTO COM ESPORTE**

Embora no setor do esporte existam textos que analisam o financiamento e gasto do esporte, não há propostas metodológicas consolidadas. O serviço social tem sido uma área com grandes contribuições para a discussão sobre as políticas sociais, tendo desenvolvido metodologias que se pautam na análise do financiamento das políticas sociais. Estas metodologias têm sido apropriadas pelo Avante (Grupo de Pesquisa e Formação Sócio-Crítica em Educação Física, Esporte e Lazer da Universidade Federal de Brasília - UNB) para o desenvolvimento das pesquisas sobre o financiamento e gasto com esporte, e por este motivo elas serão utilizadas também aqui.

Três escritos trazem importantes contribuições metodológicas para analisar o financiamento e gasto das políticas sociais em uma perspectiva crítica, que são os de Fagnani (2009), os de Boschetti (2009) e os de Salvador e Teixeira (2014), sendo que os dois

primeiros discutem em âmbito geral e o último discute, sobretudo, o orçamento das políticas sociais.

De acordo com Fagnani (2009), no plano específico da política social analisada, o financiamento e gasto indica o alcance, os limites e o seu caráter redistributivo. Já no plano geral, reflete as relações existentes entre a política social analisada e a política econômica do governo. Já Boschetti (2009, p. 13), considera que “a análise do financiamento e gasto no âmbito das políticas sociais é um fecundo caminho para compreender sua estrutura orçamentária e seus impactos na natureza e alcance dos direitos [...]”.

A partir das três reflexões supracitadas, sistematizamos os três indicadores que são colocados para analisar o financiamento e gasto de uma política social:

- **Fontes de financiamento** – se relaciona com a origem dos recursos encaminhados para determinada política social, isto é, “quem paga a conta” na garantia dela. Com as fontes é revelado se o recurso é proveniente de impostos que sobrecarregam os trabalhadores (sendo fontes regressivas) ou se oneram os empregadores e o capital (sendo fontes progressivas). Boschetti (2009) aponta que outros elementos podem ser observados neste indicador: a procedência dos impostos (municipais, estaduais ou nacional), se estão alocados em rubricas específicas nas leis orçamentárias e se há vinculação entre receitas e despesas.
- **Magnitude do gasto** – indica se existe compatibilidade entre os recursos previstos e as carências sociais em que o Estado deve atuar (FAGNANI, 2009); enquanto, para Boschetti (2009), objetiva verificar se houve manutenção, crescimento, redução ou realocação dos recursos. Fagnani (2009) destaca que a análise deve levar em consideração as séries históricas de longo prazo, a evolução do gasto *per capita*, a proporção em relação ao PIB, se seu desempenho consegue melhorar o problema sobre o qual atua a política, etc. Boschetti (2009) aponta que deve ser feita a comparação entre os recursos aprovados e os efetivamente executados, deve ser analisado o percentual de crescimento ou redução de recursos ao longo dos anos, além de poder analisar o percentual dos gastos em relação ao orçamento geral, em relação ao PIB, em relação ao gasto com juros, etc. Além destes elementos, Salvador e Teixeira (2014) indicam que o percentual de gasto orçamentário pode ser comparado com a arrecadação tributária, a DRU, o pagamento com juros da dívida pública, o orçamento da seguridade social, o orçamento geral do ente federado e o superávit primário.

- **Direção dos gastos** – indica para onde foram dirigidos os recursos aplicados na política social analisada. Fagnani (2009) coloca alguns questionamentos a serem analisados em relação à política social: os recursos foram encaminhados aos segmentos prioritários ou aos extratos relativamente mais carentes? Reflete as metas e diretrizes do discurso oficial? Qual o tipo de articulação que existe entre a política pública analisada e os setores privados? A política estudada tem fins eleitorais, clientelistas ou fisiológicos? Já para Boschetti (2009) deve ser analisado como foi a distribuição dos recursos entre os programas ou projetos que integram a política social, como se deu a distribuição federativa/geográfica dos recursos, sendo que em ambos os casos é apontada a necessidade de identificar os critérios utilizados na distribuição dos recursos. Salvador e Teixeira (2014) aponta que pode ser analisado a porcentagem de crescimento e decréscimo em relação à totalidade da política social, além de como se dá a repartição de recursos entre os setores públicos e privados – aqueles aplicados por unidades estatais prestadoras de recursos e os transferidos para instituições privadas (organizações sociais, Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)).

De acordo com Fagnani (2009, p. 123), “na maior parte das vezes, a retórica oficial procura ocultar os verdadeiros desígnios das ações governamentais. O gasto e o financiamento das políticas sociais podem desmascarar esta retórica [...]”. Desta maneira, analisar o financiamento e gasto do esporte, materializa aquilo que de fato é realizado pela política esportiva federal.

Salvador e Teixeira (2014) esclarecem que é importante deflacionar os valores para que possam ser realizadas comparações longitudinais, o que permite eliminar os efeitos da variação de preços e da desvalorização da moeda. Realizaremos o deflacionamento a partir do IGP-DI a preços de 31/12/2015.

Pautado nestes subsídios, apontaremos elementos que possibilitem analisar o financiamento e gasto com a política esportiva. Os três indicadores supracitados são essenciais para a compreensão desta análise. Diferentemente de áreas como a trabalhista e a tributária, que há codificação das leis, no âmbito do esporte as legislações se encontram dispersas. Por isso, um primeiro movimento deve ser reunir as diferentes legislações que pautam o financiamento e gasto com esporte. Com este processo, é possível definir as fontes de recursos, bem como determinações legais para seu direcionamento.

Apontamos a seguir, aquilo que é importante ser analisado em cada um dos indicadores no financiamento e gasto da política esportiva:

- **Fontes de financiamento** - devem ser identificadas as legislações vigentes sobre as fontes orçamentárias, extraorçamentárias e de gastos tributários. Isto possibilitará construir a matriz de financiamento do esporte, identificando o peso de cada uma das fontes. Definidas as fontes, podem ser identificados os tipos de tributos que dão base a cada fonte, permitindo perceber quem financia a política esportiva, isto é, se são impostos que oneram mais os trabalhadores ou o capital. Um debate essencial é a presença de recursos vinculados e de recursos discricionários no esporte.
- **Magnitude do gasto** – ao analisar a magnitude do gasto com esporte é importante mostrar a sua evolução ao longo do tempo, o que possibilita identificar o que foi gasto em cada ano ou por cada governo. Proporções sobre o gasto total com esporte podem ser feitas em relação ao PIB e a evolução do gasto *per capita* com setor. Em relação aos gastos orçamentários, é importante pontuar quanto é gasto pelo órgão responsável pela política esportiva – o ME, no caso do governo federal– e quanto é gasto por outras pastas; discutir quanto de recursos foi planejado gastar e quanto foi efetivamente gasto; comparar o gasto com esporte em relação ao gasto com a dívida pública; e analisar o papel das emendas parlamentares para financiar o esporte. No que tange aos recursos extraorçamentários, é importante estabelecer a magnitude do que vai para o esporte em relação à totalidade da fonte, isto é, quanto vai para o esporte de tudo que as estatais patrocinam, e de todos os repassas sociais de concursos prognósticos e loterias também. É essencial pontuar o papel das entidades esportivas privadas no esporte que recebem recursos públicos, bem como diferenciar o patrocínio realizado pelas estatais que são por meio de incentivos fiscais e os que não são. No que se refere aos gastos tributários, é relevante trazer quanto do gasto tributário total vai para o esporte, bem como os interesses envolvidos em cada gasto tributário para o esporte e a instituições que se beneficiam. De maneira geral, é importante observar quanto dos recursos públicos vão para instituições privadas ou do “terceiro setor”, em relação ao que é executado pelo próprio Estado.
- **Direção dos gastos** – no direcionamento do gasto com esporte, um primeiro movimento deve ser analisar os PPAs, haja vista ser o documento de planejamento político de um governo que permite identificar os elementos priorizados. Desta forma, a partir da realidade da política esportiva é possível definir categorias para analisar o gasto com esporte. Com o direcionamento do gasto com esporte deve ser buscado

compreender, de maneira mais ampla, o que tem sido colocado no primeiro plano, se os interesses econômicos ou sociais. Além disso, é essencial observar a articulação do Estado com setores privados, a relação entre os interesses sociais e econômicos mais amplos e o gasto com esporte, e a presença de interesses clientelistas. Também é relevante analisar qual a dimensão priorizada do esporte, o esporte de alto rendimento/espetáculo ou o esporte educacional e de participação.

A análise do financiamento e gasto com esporte deve ser feita a partir da visão de totalidade do financiamento e gasto do Estado, pois ao mesmo tempo que o financiamento da política esportiva tem especificidades, tem também relação com o todo. Exemplo disso é que o esporte por meio dos grandes eventos esportivos acabou influenciando diretamente a atuação do Estado no sentido de criar novas fontes de recursos e direcionar recursos públicos em diferentes setores para que aqueles fossem concretizados.

Trouxemos neste primeiro momento, alguns elementos a serem observados na análise do financiamento da política esportiva, e, ao longo deste capítulo, colocamos em ação esta metodologia crítica, aprofundando ainda mais a relação que deve ser estabelecida na análise da especificidade do financiamento e gasto com esporte a partir da totalidade dos gastos do Estado. Assim, inicialmente analisaremos as diferentes fontes de financiamento do esporte, bem como sua matriz.

### 3.2 FONTES DE FINANCIAMENTO DO ESPORTE E A MATRIZ DE FINANCIAMENTO DO ESPORTE

As fontes de financiamento do esporte estão relacionadas à origem dos recursos públicos encaminhados ao esporte, isto é, de quais elementos são compostos os recursos públicos alocados nele. Salvador e Teixeira (2014) ressaltam que os estudos sobre fundo público e orçamento público não podem se limitar apenas à alocação dos recursos. Estudos como os de Almeida e Marchi Júnior (2010; 2011), Athayde (2011), Matias et al. (2015), Teixeira, Matias e Mascarenhas (2015) e Athayde, Salvador e Mascarenhas (2015) trataram apenas do debate sobre o direcionamento dos recursos para o esporte, enquanto estudos como o de Veronez (2007) e Mascarenhas (2016a) se dedicaram ao debate sobre as fontes de financiamento. Contudo, estes dois últimos foram realizados no sentido de identificar, mas não de analisar as fontes de financiamento.

Partiremos do entendimento de Salvador (2012b) e Salvador e Teixeira (2014), que indicam que, para identificar e analisar o financiamento de uma política social em sua totalidade, é preciso considerar três dimensões:

- a) Tributária – possibilita verificar o caráter progressivo ou regressivo das fontes de financiamento de uma política social, permitindo averiguar se há uma redistribuição de renda e maior justiça social, ou não;
- b) Financeira – viabiliza a análise das decisões no campo político-administrativo da política, ou seja, a descentralização, as relações federativas e o controle democrático do orçamento.
- c) Financiamento indireto – permite averiguar as renúncias tributárias, podendo identificar as transferências indiretas e extraorçamentárias de recursos públicos para o setor privado da economia.

O financiamento do esporte pelo Estado brasileiro vem desde o Decreto-Lei nº 3.199/1941 que ordenou o auxílio financeiro às entidades esportivas e isentou de qualquer imposto ou taxa federal as exposições públicas de esporte, a importação de material esportivo e a expedição de passaporte para componentes de delegação que representasse o país no exterior. Após isso, houve o Decreto-Lei nº 7.674/1945<sup>105</sup> que autorizou a Caixa Econômica Federal a operar empréstimos para as entidades esportivas. Já o Decreto-lei nº 594/1969<sup>106</sup> instituiu a loteria esportiva com aplicações de caráter assistencial, educacional e aprimoramento físico. Na Lei nº 6.251/1975 foram definidas questões como: dedução de tributos para contribuições e doações de Pessoa Física (PF) e Pessoa Jurídica (PJ) para entidades esportivas; isenção de impostos para equipamentos de prática esportiva; renda líquida de um concurso da Loteria Esportiva para delegação brasileira participante de Jogos Olímpicos, Jogos Pan-americanos e Campeonatos Mundiais de Futebol; e concessão de bolsas de estudo para estudantes que fossem campeões esportivos.

Embora houvessem estas legislações que estabeleciam recursos para o esporte, ele só passou a ser um direito<sup>107</sup> legalmente reconhecido no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, quando em seu artigo 217º é declarado o dever do Estado de fomentar as práticas esportivas, definindo a realização de investimentos públicos para a política esportiva.

---

<sup>105</sup> Disponível em:

[http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=7674&tipo\\_norma=DEL&data=19450625&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=7674&tipo_norma=DEL&data=19450625&link=s). Acesso em: 04/04/2017.

<sup>106</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/De10594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10594.htm). Acesso em: 04/04/2017.

<sup>107</sup> Athayde et al. (2016) realizou um interessante debate sobre o direito ao esporte, apresentando ele como um direito de cidadania.



Conforme pode ser visto no Quadro 2, a legislação brasileira vigente sobre o financiamento do esporte brasileiro foi produzida, sobretudo, a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 9.615/1998 (Lei Pelé).

Quadro 2 - As diferentes fontes de financiamento do esporte no Brasil, sua classificação e respectivas legislações

Fontes	Subfontes
Orçamentárias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos ordinários para a função “Desporto e Lazer” (Lei nº 4.320/1964; Lei nº 9.649/1998, alterada pela MP nº 2.216-37/2001; e Portaria MPOG nº 42/1999)</li> <li>- Contribuições sobre concursos prognósticos e loterias função “Desporto e Lazer” (Lei nº 9.615/1998 – Lei Pelé; Lei nº 11.345/2006 – Lei da Timemania; e Lei nº 13.155/2015)</li> <li>- Outros recursos orçamentários para a função “Desporto e Lazer” (Portaria MPOG nº 42/1999)</li> <li>- Recursos ordinários e de outras fontes de recursos do orçamento federal de distintas funções para as subfunções vinculadas ao esporte (Portaria MPOG nº 42/1999)</li> </ul>
Extraorçamentárias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Repasses sobre concursos prognósticos e loterias para entidades esportivas (Lei nº 9.615/1998, alterada pelas Lei nº 10.264/2001 – Lei Agnelo/Piva, Lei nº 12.395/2011 e Lei nº 13.146/2015; Decreto nº 7.984/2013; Lei nº 11.345/2006 – Lei da Timemania; e Lei nº 13.155/2015)</li> <li>- Patrocínios sem incentivo fiscal das estatais federais (Decreto nº 6.555/2008)</li> <li>- Contribuição sobre salários e transferências de atletas profissionais pagos pelas entidades de prática esportiva para a assistência social e educacional da categoria (Lei nº 9.615/1998 – Lei Pelé, incluído pela Lei nº 12.395/2011)</li> </ul>
Gastos tributários	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desoneração das entidades recreativas sem fins lucrativos (Constituição Federal 1988; Lei nº 9.532/1997; e MP 2.158-35/2001)</li> <li>- Isenção fiscal de patrocínios e doações de pessoas físicas e jurídicas no apoio direto ao esporte (Lei nº 11.438/2006 – Lei de Incentivo ao Esporte, alterada pelas Lei nº 11.472/2007 e Lei nº 13.155/2015)</li> <li>- Isenção de impostos na fabricação nacional e importação de equipamentos e materiais esportivos (Lei nº 10.451/2002, alterado pelas Lei nº 11.116/2005, Lei nº 11.827/2008 e Lei nº 12.649/2012)</li> <li>- Isenção de tributos nas importações de bens recebidos como premiação em evento esportivo realizado no exterior e de bens e materiais consumidos, distribuídos ou utilizados em evento esportivo no Brasil (Lei nº 11.488/2007; Decreto nº 6.759/2009, alterado pelo Decreto nº 7.213/2010)</li> <li>- Desonerações tributárias voltadas à realização dos grandes eventos esportivos (Lei nº 12.780/2013, alterada pela Lei nº 13.265/2016; Lei 12.350/2010; e Lei nº 12.663/2012 – Lei Geral da Copa)</li> </ul>

Fonte: Portal da Legislação do Governo Federal. (Elaboração própria)

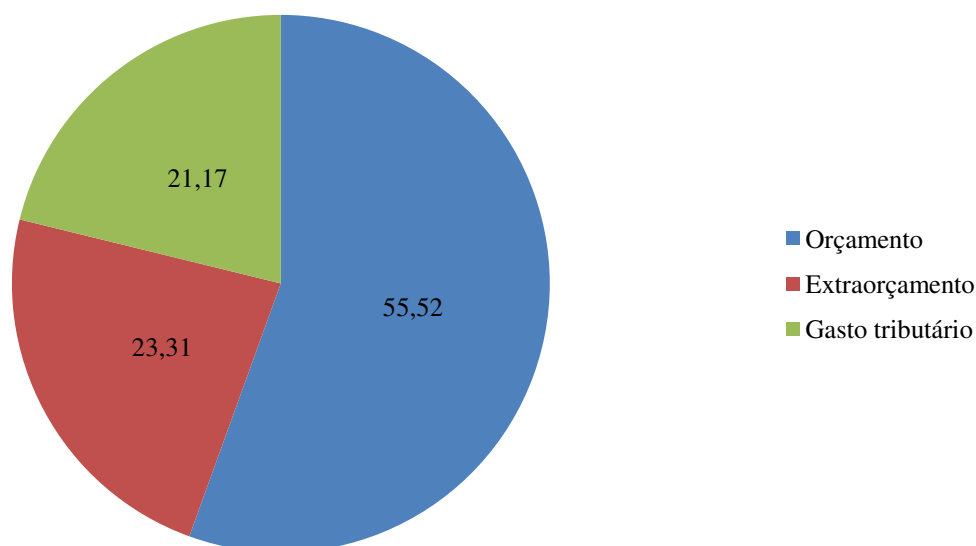
Assim, conforme pode ser percebido no Quadro 2, as fontes de financiamento do esporte no Brasil são: orçamentárias, extraorçamentárias e gastos tributários. Desta maneira, um primeiro passo para identifica-las é verificar as legislações que dão base a seu financiamento.

A partir da especificação das diferentes fontes, foi possível buscar os dados totais de cada uma delas. Estamos denominando isto de “matriz<sup>108</sup> de financiamento público federal do

<sup>108</sup> Etimologicamente, “Do latim matrix significa mãe, útero: mater + ix O sufixo-ix implica em um sujeito de gênero feminino. A palavra matrix tem sua etimologia na raiz ‘ma’, que na língua hindu significa mãe. Matriz,

esporte”, pois é a partir das diferentes fontes de financiamento que é possível realizar as políticas públicas de esporte. O total de recursos que compõem a matriz de financiamento público federal do esporte foi de R\$ 29,69 bilhões, ao longo de 2004 a 2015.

Gráfico 2 - Matriz de financiamento público federal do esporte por fonte – série 2004-2015 (valores em %)



Fonte: SIGA Brasil; e-SIC; Relatórios da CEF sobre repasses de loterias; Relatórios contábeis da FAAP e FENAPAF; Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal; e Ministério do Esporte (2016). (Elaboração própria)

Como pode ser percebido, a maior parte dos recursos públicos para o esporte no Brasil é proveniente do orçamento federal (55,52%), o que demonstra que o orçamento do esporte é a expressão mais visível da matriz de financiamento público do esporte. Entretanto, as fontes extraorçamentária e gasto tributário cumprem um papel relevante neste processo, por corresponderem por 44,48% dos recursos. Apresentamos no Gráfico 3 a matriz de financiamento do esporte por subfonte.

Gráfico 3 - Matriz de financiamento público federal do esporte por subfonte – série 2004-2015 (valores em %)



Fonte: SIGA Brasil; e-SIC; Relatórios da CEF sobre repasses de loterias; Relatórios contábeis da FAAP e FENAPAF; Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal; e Ministério do Esporte (2016). (Elaboração própria)

A partir da apresentação destes dados, analisaremos cada uma destas fontes e subfontes presentes no Quadro 2 e Gráficos 2 e 3, iniciando por aquela que é mais visível: o orçamento público.

### 3.2.1 Fontes de recursos orçamentários do esporte

Antes de analisar especificamente as fontes de recursos orçamentários para o esporte, é preciso deixar claro que o orçamento público é a expressão mais visível do fundo público (SALVADOR, 2012b). É o orçamento público “[...] que garante concretude à ação planejada do Estado e espelha as prioridades das políticas públicas que serão priorizadas pelo governo.” (SALVADOR, 2012a, p. 124). Assim, ele é importante para o planejamento e definição das prioridades governamentais para a concretização das funções do Estado – garantia das condições gerais de produção, integração e repressão (MANDEL, 1982).

Desta forma, o orçamento público está para além de uma questão meramente técnica, sendo uma peça de cunho político, pois reflete “[...] a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários.” (SALVADOR, 2012b, p. 8). Devido a isso, o momento de estabelecimento do orçamento público é um espaço de luta e disputa política sobre os diversos interesses quanto ao fundo público (SALVADOR, 2010a). Ao ser definido o orçamento público, é possível identificar que classe está com o ônus da tributação, bem como com mais benefício do gasto (SALVADOR, 2012a).

A execução orçamentária no Estado brasileiro se dá pela interação entre os poderes Legislativo e Executivo. A elaboração é realizada pelo Poder Executivo, que define o direcionamento do orçamento a partir dos programas de governo. O Poder Legislativo tem a obrigação de avaliar o orçamento, podendo aprová-lo, rejeitá-lo ou modificá-lo. Contudo, este processo se desenvolve permeado de influências das classes e frações de classe presentes no Estado (ATHAYDE; MASCARENHAS; SALVADOR, 2015).

No que tange aos recursos que efetivamente entram no orçamento público, podem ser classificados em dois grupos: a) Receitas correntes – tributária; de contribuições; patrimonial; agropecuária; industrial; de serviços e outras; e b) Receitas de capital – oriundas da constituição de dívidas; da amortização de empréstimos; da conversão em espécie, de bens e direitos; e do superávit do orçamento corrente e outras. A partir de dados de 2013 sobre as receitas da União e Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), a arrecadação de receitas correntes se deu com contribuições (R\$ 642 bilhões; 44,65%)<sup>109</sup>, tributos (R\$ 376 bilhões; 26,13%) e outras (R\$ 201 bilhões; 13,96%), dessarte 70,78% do OFSS se dá com os dois primeiros elementos, tributos e contribuições (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014). Já as

---

<sup>109</sup> Nas receitas tributárias e de contribuições os percentuais excetua o refinanciamento da dívida pública.

receitas de capital – recursos financeiros com origem na constituição de dívidas – representaram em 2013, R\$ 220 bilhões (15,26%).

Conforme discutido nos capítulos 1 e 2, a carga tributária brasileira é regressiva, em que o ônus fica mais com os trabalhadores e as classes mais pobres, fato que se dá por aproximadamente metade da arrecadação ser proveniente de tributos que incidem sobre bens e serviços, havendo uma baixa tributação sobre renda e patrimônio. A regressividade da carga tributária brasileira afeta diretamente o esporte, pois ele acaba sendo financiado em grande parte pelas classes de menor poder aquisitivo.

Conforme apontamos no Quadro 2, as fontes orçamentárias para o esporte são os recursos ordinários para a função “Desporto e Lazer”, as contribuições sobre concursos prognósticos e loterias para função “Desporto e Lazer”, outros recursos orçamentários para a função “Desporto e Lazer”, e recursos ordinários e de outras fontes de recursos do orçamento federal de distintas funções para as subfunções vinculadas ao esporte. É preciso ir para além de apontar que os recursos são orçamentários, sendo necessário diferenciá-los para identificar especificamente de onde vem, ou seja, definir os diferentes tipos de tributos que compõem o gasto orçamentário. O SIGA Brasil dispõe de dados que possibilitam realizar este processo, como pode ser visto na Tabela 16.

A partir do tipo de tributo é possível definir qual classe está com o ônus da tributação, sendo essencial ao longo das fontes de financiamento identificar o tipo de tributo. Os tributos podem onerar os trabalhadores ou o capital, e, em alguns casos, podem trazer vantagens a um ou a outro. Identificar o tipo de tributo é possível nos recursos orçamentários e nos gastos tributários.

No período de tempo de 2004 a 2015, a maior parte dos recursos para o esporte foram orçamentários, sendo, portanto, os mais visíveis, pois representaram o maior volume de recursos e são os que há mais facilidade para ter acesso – há maior transparência deles em relação aos gastos extraorçamentários e tributários no âmbito do esporte.

A base legal dos recursos do orçamento federal é a Portaria nº 42/1999<sup>110</sup> do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que estabelece a classificação funcional-programática. Em seu artigo 1º é estabelecido que as funções são o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público, bem como as subfunções, que representam parte das funções na busca por agregar um conjunto de despesas públicas, sendo que as subfunções podem ser combinadas com funções diferentes.

---

<sup>110</sup> Disponível em <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>. Acesso em 06/06/2016.

Tabela 16 - Distribuição das fontes de recursos orçamentários para o esporte – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em milhões R\$ e %)

Fonte/Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total	%
1. Recursos provenientes de impostos	401,39	729,22	1.124,54	2191,22	1.398,35	1.673,39	2.125,33	2.003,10	481,33	513,37	885,27	591,64	14.118,15	85,643
1.1. Recursos ordinários	401,39	693,78	1.094,71	2.191,22	1.397,53	1.664,15	2.125,33	2.003,10	481,33	513,37	885,27	591,64	14.042,84	85,187
1.2. Recursos destinados à MDE	0,00	35,43	29,83	0,00	0,81	9,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	75,31	0,457
2. Contribuições sociais	151,12	93,41	205,97	252,51	190,60	128,94	93,67	884,85	73,05	70,12	77,09	123,12	2.344,44	14,222
2.1. Concursos prognósticos	150,99	93,41	200,70	250,83	190,17	128,94	93,67	225,90	73,05	70,12	77,09	123,12	1.677,99	10,179
2.2. Salário-Educação	0,00	0,00	5,27	1,68	0,00	0,00	0,00	658,94	0,00	0,00	0,00	0,00	665,89	4,039
2.3. CSLL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,43	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,43	0,003
2.4. Outras	0,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,13	0,001
3. Outras fontes	0,00	0,00	0,00	0,00	1,64	6,56	0,00	13,59	0,00	0,00	0,00	0,42	22,22	0,135
3.1. Remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	13,59	0,00	0,00	0,00	0,42	14,01	0,085
3.2. Doações privadas	0,00	0,00	0,00	0,00	1,64	6,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8,20	0,050
Total	552,50	822,63	1.330,51	2.443,72	1.590,59	1.808,89	2.219,00	2901,54	554,39	583,49	962,37	715,19	16.484,81	100,000

Fonte: SIGA Brasil. (Elaboração própria)

No âmbito do esporte, há a função “Desporto e Lazer” que é uma rubrica que agrega o esporte e o lazer. Além disso, há três subfunções “Desporto de Rendimento”, “Desporto Comunitário” e “Lazer”, que podem ser combinadas com outras funções – isto aconteceu no período analisado, conforme discutiremos a seguir. A base desta portaria supracitada é a Lei nº 4.320/1964<sup>111</sup> – instituiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal – e a Lei nº 9.649/1998<sup>112</sup>, alterada pela MP nº 2.216-37/2001<sup>113</sup> – ambas dispõem sobre a Presidência da República e os Ministérios.

Os recursos ordinários – impostos em geral – são provenientes de impostos federais, especificamente o Imposto de Renda e o IPI, além dos recursos desvinculados das Contribuições Sociais (SALVADOR, 2012a). Os recursos ordinários do orçamento para a função “Desporto e Lazer” representaram 40,89% (12,14 bilhões) de todo o recurso para esporte ao longo do período em análise, sendo a subfonte que apresenta maior quantidade de recursos (vide Gráfico 3).

Como pode ser observado na Tabela 16, 85,19% (R\$ 14,04 bilhões) dos recursos orçamentários do esporte foram provenientes de recursos ordinários, tendo por base o período de 2004 a 2015. O ano que houve menor volume de recursos ordinários para o setor (R\$ 401,39 milhões) foi 2004, enquanto em 2007, o volume foi de R\$ 2,19 bilhões, valor 5,46 vezes aquele. Desta forma, fica clara a falta de regularidade de recursos ordinários do orçamento para o esporte.

A composição dos recursos ordinários é formada por IR que é uma tributação direta incidente sobre renda, tendo um potencial para ser progressiva. Contudo a realidade é que há uma tributação maior sobre a renda do trabalhado em comparação com a do capital. Exemplo disso é que, enquanto as alíquotas de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) são quatro (7,5%, 15,0%, 22,5% e 27,5%)<sup>114</sup>, os rendimentos de capital têm alíquotas que variam de 0,005% a 22,5%, conforme o prazo e o tipo de aplicação (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2016), assim há privilégio dos rentistas em detrimento dos trabalhadores. A composição dos recursos ordinários também se dá com o IPI, que é um tributo indireto que apresenta um caráter regressivo, onerando mais a população com menor poder aquisitivo.

---

<sup>111</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm#anexo](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm#anexo). Acesso em 23/06/2016.

<sup>112</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9649cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm). Acesso em: 23/06/2016.

<sup>113</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2216-37.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2216-37.htm#art1). Acesso em: 23/06/2016.

<sup>114</sup> Estas alíquotas passaram a vigorar a partir do ano-calendário de 2009, pois anteriormente eram apenas duas alíquotas: 15% e 27,5% (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2016).

Ademais, nos recursos ordinários há fundos de DRU que fazem com que sejam retirados recursos de setores que tem vinculação para alocar em recursos ordinários. Entretanto, os recursos desvinculados tem sido muito mais um mecanismo para redirecionar valores para o superávit primário e pagamento de juros da dívida pública, do que para atender outras áreas. De 1994 a 2006 foram cerca de R\$ 72 bilhões – valores corrigidos pela inflação – desvinculados da educação (SALVADOR, 2012a).

Conforme aponta Mascarenhas (2016a), a classificação institucional é a mais antiga das classificações das despesas orçamentárias, sendo sua finalidade deixar claro o órgão responsável pela execução da despesa. Dos recursos orçamentários para o esporte, 85,74% estiveram alocados no ME e 14,26% em outras unidades orçamentárias – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA), MD e Ministério da Cultura (MINC). Estas unidades orçamentárias estão ligadas, respectivamente, às quatro seguintes funções: Educação, Direitos da Cidadania, Defesa Nacional e Cultura.

A partir de 2011, os recursos orçamentários para a função “Desporto e Lazer” passaram a ser compartilhados entre o ME e a APO (Autoridade Pública Olímpica), que passou a dividir com o ME as ações relativas à organização dos Jogos Rio 2016, sendo uma autarquia vinculada a ele. Portanto, embora seja outra unidade orçamentária, estamos considerando como parte do ME os recursos que foram direcionados para APO.

No que tange às contribuições sobre concursos prognósticos e loterias no orçamento, a base legal é formada pela:

- a) Lei nº 9.615/1998 (Lei Pelé), que estabelece em seu artigo 6º e 8º que são recursos do ME: receitas de concursos prognóstico previstos em lei; 4,5% sobre cada bilhete de concurso prognóstico – deste percentual, 1/3 deve ser repassado às Secretarias de Esporte dos Estados e do Distrito Federal; doações, legados e patrocínios; 10% da loteria esportiva; prêmios de concursos prognóstico da loteria esportiva federal não reclamados; e 10% do montante arrecadado por loteria instantânea exclusiva com tema de marcas, emblemas, hinos, símbolos, escudos e similares relativos às entidades de prática desportiva da modalidade futebol, implementada em meio físico ou virtual, sujeita a autorização federal – este último item foi incluído pela Lei nº 13.155/2015<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13155.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13155.htm). Acesso em: 23/06/2016.



- b) Lei nº 11.345/2006<sup>116</sup>, conhecida como Lei da Timemania, dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinado ao desenvolvimento da prática desportiva, e à participação nesse concurso de entidades desportivas da modalidade futebol. Em relação aos recursos para orçamento federal, apresenta no artigo 2º no inciso IV que o ME ficará com 3% deste concurso prognóstico, sendo que deverá distribuir 2/3 para órgãos gestores de esportes dos Estados e do Distrito Federal e 1/3 para as ações dos clubes sociais, de acordo com os projetos aprovados pela Federação Nacional dos Clubes Esportivos (FENACLUBES).
- c) Lei nº 13.155/2015, no artigo 28º, instituiu a Loteria Instantânea Exclusiva (LOTTEX), tendo como tema marcas, emblemas, hinos, símbolos, escudos e similares relativos às entidades de prática desportiva da modalidade futebol, sendo direcionados 10% ao ME para aplicar em projetos de iniciação desportiva escolar.

Pautado nestas legislações, portanto, podem ser identificados os percentuais que são encaminhados ao ME, por meio de concursos prognósticos e loterias. Pode também ser notado no Quadro 3 que a distribuição destes recursos envolve um processo complexo e abrangente, cujos percentuais de destinação variam de concurso para concurso.

Quadro 3 - Rateio dos recursos arrecadados com a realização de concursos prognósticos recolhidos à Secretaria do Tesouro Nacional (valores em %)

Destinação das Receitas das Loterias Federais	Loterias de Números	Loteria Esportiva	Concursos Especiais - loteria	Loteria Federal	Loteria Instantânea	Timemania	Prêmios Prescritos
Fundo Penitenciário Nacional	6,87	7,72	11,86	9,86	8,57	24,00	0
Fundo Nacional da Cultura	6,58	7,38	11,35	8,58	8,57	0	0
Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior	17,02	8,38	0	5,58	18,86	0	80,00
Adicional para o Ministério do Esporte	9,87	11,09	17,05	0	0	0	0
Ministério do Esporte	0	25,85	39,74	0	0	24,00	0
Seguridade Social	39,66 (10,96)	19,58	0	55,98 (42,86)	44	8,00	0
Fundo Nacional da Saúde	0	0	0	0	0	24,00	0
Desvinculação de Receitas da União	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Portaria do Ministério da Fazenda nº 129/2015<sup>117</sup>. (Elaboração própria)

<sup>116</sup> Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11345.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11345.htm). Acesso em: 23/06/2016.

<sup>117</sup> Disponível em: <http://www.seae.fazenda.gov.br/assuntos/regulacao-de-loterias-e-promocao-comercial/regulacao-de-loterias/modalidades/loteria-com-sorteio/loteria-com-sorteio-legislacao-especifica>. Acesso em: 26/06/2017.

Os concursos prognósticos e loterias, como serviço controlado pelo Estado, se constituem em vários países como alternativa para complementar o financiamento de políticas sociais, inclusive as políticas esportivas<sup>118</sup>. Desta forma, aqueles recursos acabam amortecendo a pressão fiscal exercida pelos governos, sendo sua expansão justificada pela ampliação das fontes de recursos públicos para a área social sem elevar a carga tributária.

Amaral (2005) coloca que os concursos prognósticos teriam um caráter regressivo, pois é a população de menor renda que mais gasta com o consumo deste serviço. Contudo, com a melhoria das condições de renda da população brasileira ao longo dos governos Lula e Dilma, houve também um maior consumo de serviços como concursos prognósticos e loterias.

A partir das legislações supracitadas, podemos identificar que as contribuições de concursos de prognóstico e loterias tem vinculação, vez que os percentuais estabelecidos nas referidas leis devem ser obrigatoriamente direcionados ao ME. Destarte, enquanto estes recursos são vinculados, os ordinários do orçamento federal não são, podendo assim ser aplicados livremente, sem qualquer destinação específica. Isto traz uma reflexão importante, pois mostra que, enquanto os impostos não têm vinculação, as contribuições sociais por natureza são vinculadas.

A reivindicação sobre ter vinculação de recursos para o esporte se faz presente desde a I CNE, em 2004. Tanto nesta como na II CNE, houve o debate sobre a necessidade de vincular 1% do orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Já no PDEL, a reivindicação de vinculação foi de 2% sobre o orçamento das diferentes esferas.

Para Salvador (2012c), a vinculação foi uma importante conquista para as políticas sociais na Constituição de 1988, tendo sido uma forma de enfrentar a tradição fiscal perversa no Brasil, em que os recursos do orçamento público priorizavam a acumulação do capital – exemplos disso é que de 1937 a 1980, os recursos do fundo previdenciário foram direcionados para investimentos de empresas estatais e construção de infraestrutura. Desta forma, “[...] vincular recursos significava, portanto, impedir essa prática, assegurando que parte da receita fosse obrigatoriamente destinada à área social e permitisse universalizar direitos importantes, como os ligados à saúde e à educação” (SALVADOR, 2012c, p. 42).

---

<sup>118</sup> Países como Irlanda, Finlândia, Inglaterra, Noruega, Alemanha, Chile e Panamá (SENADO FEDERAL, 2006; Duarte 2007) também direcionam recursos de concurso prognóstico para o esporte.

Prova da importância desta vinculação é que, no orçamento federal, funções que dependem dos gastos discricionários têm baixa execução orçamentária, conforme discutimos no capítulo 2 a partir da Tabela 14. Além disso, há contradições nos recursos vinculados, pois

as despesas vinculadas são importantes despesas do Estado brasileiro para garantir direitos, contudo, nem sempre o fato de garantir a vinculação significa que os gastos são feitos de forma a garantir a justiça social e a expandir os benefícios e serviços de forma universal, buscando erradicar as desigualdades sociais. (SALVADOR, 2012b, p. 14)

Quando nas 3 CNEs houve a reivindicação para que tivessem recursos vinculados no esporte, foi com a intenção de garantir que as políticas esportivas alcançassem regularidade de fundo para que pudesse ser efetivado o direito ao esporte à população brasileira. Embora tenha vinculação das contribuições de concursos de prognóstico e loterias desde 1998 com a Lei Pelé para o esporte, o quantitativo de recursos orçamentários que de fato chegam a essa área tem sido incipiente, conforme discutiremos ao tratar do direcionamento dos recursos orçamentários. Além disso, há volatilidade e imprevisibilidade da arrecadação das contribuições sobre concursos de prognóstico e loterias. Este processo se deve a questões como: introdução de novos produtos, mudanças na preferência do consumidor, variação nos esforços de *marketing* e acumulação em prêmios principais de concursos de prognósticos numéricos (AMARAL, 2005).

Em relação aos recursos da matriz de financiamento público do esporte, a subfonte de Contribuição Social de concursos prognóstico e loteria para função “Desporto e Lazer” representou 5,65%, conforme o Gráfico 3. De acordo com a Tabela 16, as contribuições sobre concursos prognósticos e loterias para o esporte representaram 10,18% (R\$ 1,68 bilhão) dos recursos orçamentários ao longo dos 12 anos analisados. Em 2013, esta fonte totalizou R\$ 70,12 milhões, mas em 2007 o total foi R\$ 250,83 milhões. Desta maneira, embora estes recursos sejam de uma fonte que tem vinculação, ela não tem grande representatividade quando se olha para o todo da matriz de financiamento do esporte – apenas a 7º maior subfonte – e mesmo para os recursos orçamentários.

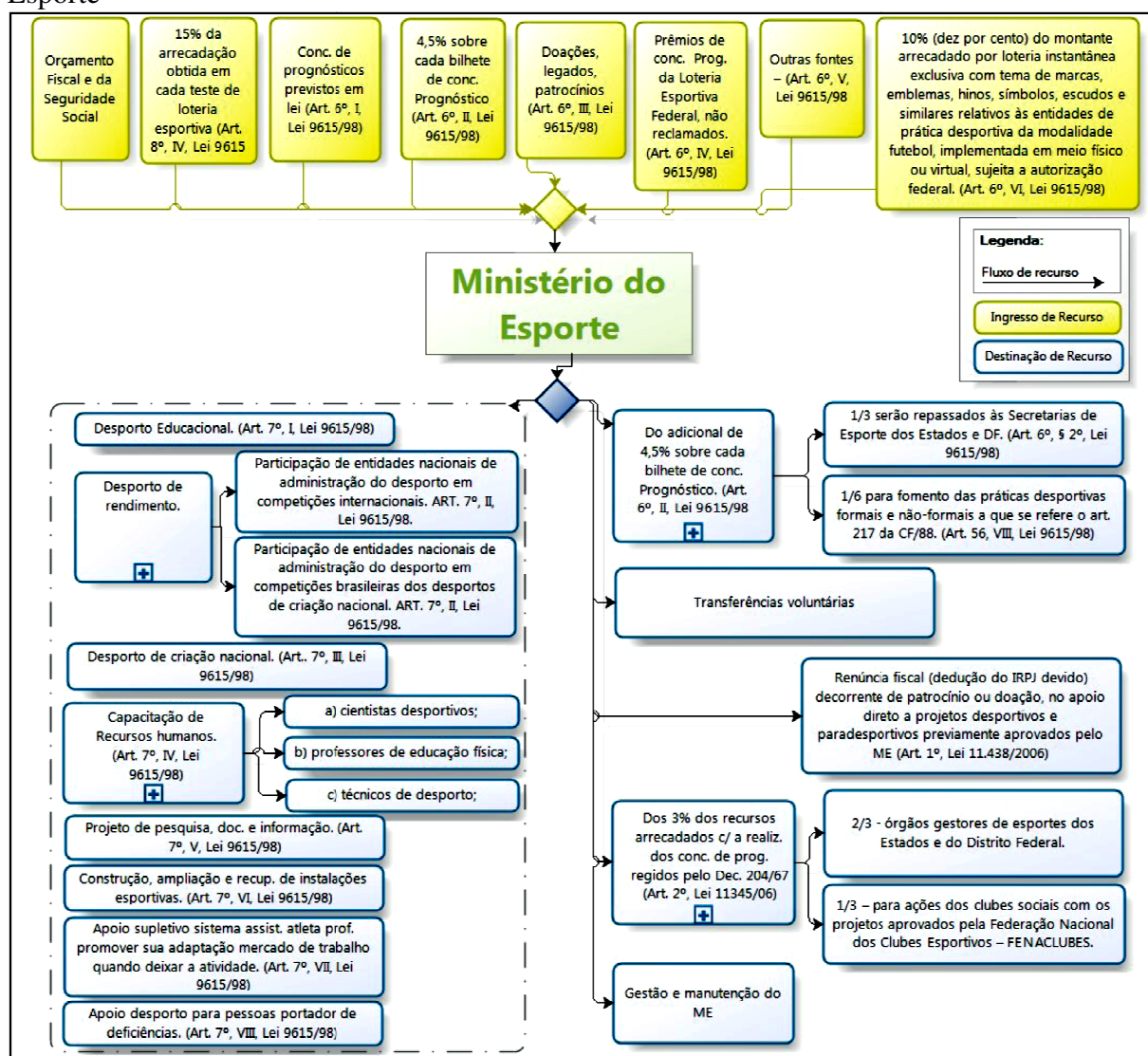
Além de recursos ordinários e de contribuições de concursos prognóstico e loterias, a função “Desporto e Lazer” recebeu outros recursos orçamentários. Em 2004, houve o recebimento de recursos da fonte “Outras contribuições sociais”<sup>119</sup> no valor de R\$ 128,80 mil. Destacamos que, em 2008, foi alocado na função “Desporto e Lazer” recursos da fonte

---

<sup>119</sup> Recurso da esfera do orçamento fiscal.

“Contribuição Social sobre Lucro Líquido”<sup>120</sup> no valor de R\$ 432,02 mil, que é uma fonte que deriva da tributação da renda do capital. Já em 2011 e 2015, a referida função recebeu recursos da fonte “Remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional”<sup>121</sup>, totalizando R\$ 14,01 milhões. Importante notar que esta é a única fonte de receita de capital presente no esporte, e que ela representou apenas 0,08% dos recursos orçamentários para o setor.

Figura 2 - Fluxo orçamentário das principais fontes de recursos e dispêndios do Ministério do Esporte



Fonte: Relatório Sistemático de Fiscalização – Desporto e Lazer 2016 – (TCU, 2017, p. 19)

O TCU (2017) construiu um fluxo orçamentário das principais fontes de recursos e dispêndios do ME, o qual apresentamos a seguir na Figura 2. Esquemáticamente são

<sup>120</sup> Recurso da esfera do orçamento da seguridade social.

<sup>121</sup> É um valor proveniente da remuneração do saldo diário dos depósitos da União existentes no Banco Central, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

apresentados os principais recursos orçamentários recebidos pelo ME (sendo uma síntese do que apresentamos anteriormente), bem como o direcionamento, que por sua vez será analisado nas seções subsequentes.

Não apenas os recursos do orçamento para função “Desporto e Lazer” compuseram a totalidade dos recursos orçamentários, outras unidades orçamentárias a partir das suas funções também direcionaram recursos às subfunções do esporte. Estes recursos representaram 8,94% da matriz de financiamento do setor, e foram alocados apenas de 2005 a 2013. Como apresentado acima, 14,26% dos recursos ordinários presentes na Tabela 16, totalizando R\$ 1,90 bilhão, foram de outras funções do orçamento, tendo sido o que teve maior volume de recursos. Deste total, as seguintes funções/unidades orçamentárias alocaram recursos ordinários nas subfunções do esporte: Defesa Nacional/MD – R\$ 1,49 bilhão, Cultura/MINC – R\$ 408,71 milhões e Educação/FNDE – R\$ 4,91 milhões.

Além dos recursos ordinários das referidas funções/unidades orçamentárias, a função Educação/FNDE direcionou recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) totalizando R\$ 75,31 milhões, e de Contribuição Social do Salário-Educação no valor de R\$ 665,89 milhões. A função Direito da Cidadania/FNCA alocou recursos no esporte R\$ 8,20 milhões, a partir de doações de pessoa física às instituições públicas e privadas nacionais.

Assim, os recursos de outras unidades orçamentárias ao longo de 2005 a 2013 representaram 16,09% dos recursos orçamentários do esporte, sendo seu volume total de R\$ 2,65 bilhões. A seguir, analisaremos a dimensão do financiamento indireto do esporte, por meio das fontes extraorçamentárias e gastos tributários.

### **3.2.2 Fontes extraorçamentárias**

As fontes extraorçamentárias no esporte são recursos que não transitam pelo orçamento federal. Conforme pode ser visto no Gráfico 2, elas representaram 23,31% (R\$ 6,92 bilhões) dos recursos que chegaram ao esporte de 2004 a 2015. Abarcam esta fonte: os repasses sobre concursos prognósticos e loterias para entidades esportivas, os patrocínios sem incentivo fiscal das estatais federais e a contribuição sobre salários e transferências de atletas profissionais pagos pelas entidades de prática esportiva para a assistência social e educacional da categoria.

Como vimos acima, há recursos de concursos prognósticos e loterias que passam pelo orçamento, mas também há aqueles que são extraorçamentários. Estes representaram 11,57% das subfontes que chegaram ao esporte (conforme Gráfico 3), ela é a maior subfonte

extraorçamentária e a segunda maior no geral, ficando atrás apenas de recursos ordinários para a função “Desporto e Lazer”.

A Lei Pelé estabelece em seu artigo 8º inciso III que 10% da Loteria Esportiva deve ser destinado às entidades de práticas desportivas constantes do teste, pelo uso de suas denominações, marcas e símbolos, sendo que estes recursos serão repassados diretamente pela CEF (Artigo 10). No artigo 9º é estabelecido que em cada ano, a renda líquida total de um dos testes da Loteria Esportiva Federal será destinada ao COB, sendo no ano de realização de Jogos Olímpicos e Jogos Pan-Americanos, a renda líquida de um segundo teste da Loteria Esportiva Federal será destinada ao COB. No inciso 2º deste artigo está que o CPB terá as mesmas condições do COB.

Já no artigo 56º, no inciso VI da Lei Pelé, é estabelecido que 2,7% da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares, deve ser direcionada ao COB (62,96%) e a CPB (37,04%) – estes percentuais foram estabelecidos pela Lei nº 13.146/2015<sup>122</sup> somente valendo esta alteração a partir de janeiro de 2016. Esta última alteração na Lei Pelé está relacionada a um interesse particular das pessoas com deficiência, tendo ocorrido uma atuação contundente do senador Romário para que a CPB tivesse mais recursos, haja vista seu interesse pela questão por ter uma filha com Síndrome de Down. A Lei nº 10.264/2001 – conhecida como Lei Agnelo/Piva –, foi a legislação que alterou a Lei Pelé no artigo 56º, no inciso VI, parágrafo 1º, estabelecendo que o COB deveria receber 85% do referido recurso e o CPB 15%.

A Lei Pelé estabeleceu em seu artigo 6º (inciso II), conforme tratamos no debate sobre recursos orçamentários e no Quadro 2, que o ME recebe 4,5% incidente sobre cada bilhete, sendo que 1/3 deste percentual deve ser direcionado para as Secretarias de Esporte dos Estados e do Distrito Federal. Entretanto a Lei nº 12.395/2011 alterou a Lei Pelé, definindo que dos 2/3 que ficam com o ME, 1/6 deve ser destinado ao CBC<sup>123</sup> – isto representa 0,5% do que é arrecadado com concursos prognósticos e loterias – com destinação exclusiva para a formação de atletas olímpicos e paraolímpicos (inciso VIII e parágrafo 10 do artigo 6º). Embora o recurso do CBC venha de uma fonte que inicialmente é orçamentária, no Decreto nº 7.984/2013<sup>124</sup> foi colocado que os recursos da CBC, da mesma forma que os do COB e da

---

<sup>122</sup> Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm). Acesso: 17/03/2017.

<sup>123</sup> Em Assembleia Geral Extraordinária no dia 23/11/2016 foi decidido que a razão social da Confederação Brasileira de Clubes seria Comitê Brasileiro de Clubes, mantendo a sigla CBC.

<sup>124</sup> Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7984.htm). Acesso: 20/03/2017.

CPB, devem ser repassados diretamente pela Caixa Econômica para as referidas entidades (parágrafo 2 do artigo 20º).

O CBC vinha de longa data disputando para ter recursos públicos, pois alegava que os clubes eram responsáveis pela formação da base esportiva, sendo entidades de prática esportiva, mas que não tinham recursos para continuar realizando este processo. Por outro lado, o COB e o CPB recebiam recursos que eram repassados para as federações, entretanto nem sempre os recursos chegavam às entidades que promoviam a prática esportiva.

Desta forma, ainda no governo Lula, o CBC começou a articular no Poder Executivo e no Poder Legislativo para ter recursos garantidos. Assim o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 5.186/2005 para alterar a Lei Pelé, e depois de idas e vindas e muita discussão, em 2011 foi promulgada a Lei nº 12.395 que garantiu 0,5% dos recursos de concursos prognósticos e loterias do ME para o CBC. Isso demonstra que, devido à lógica do governo Lula de conciliar diversos interesses, preferiu-se retirar recursos do ME, ao invés de outras entidades esportivas, para garantir recursos públicos ao CBC.

Os recursos recebidos pelo COB, CPB e CBC são utilizados para manutenção das entidades e na realização de suas atividades finalísticas. Além disso, eles realizam convênios com federações/confederações e/ou clubes filiados a elas em que são repassados recursos.

Outras legislações que direcionaram recursos extraorçamentariamente de concursos prognósticos e loterias para o esporte foi a Lei da Timemania e a Lei nº 13.155/2015. A primeira estabelece no artigo 2, inciso II, que 22% da arrecadação deve ser direcionada a entidades desportivas da modalidade futebol que cederem os direitos de uso de suas denominações, marcas, emblemas, hinos ou símbolos para divulgação e execução do concurso de prognóstico; já a segunda, em seu artigo 28º parágrafo 4º, dispõe que 2,7% da LOTEX deve ser encaminhado para entidades de prática desportiva do futebol.

Quadro 4 - Distribuição efetiva dos recursos de concursos prognósticos e loterias para entidades esportivas (valores em %)

Entidade esportiva/tipo de concurso prognóstico	Loterias de números	Loterias esportivas	Concursos especiais - loteria esportiva	Loteria federal	Loteria instantânea	Timemania
COB	1,63	1,63	1,63	1,48	1,70	1,26
CPB	0,29	0,96	0,96	0,87	1,00	0,74
Clubes de futebol		9,57	9,57			22,00

Fonte: Portaria do Ministério da Fazenda nº 129/2015. (Elaboração própria)

Obs.: Além destes recursos apontados na portaria, o CBC fica com 0,5% incidente sobre cada bilhete de loteria e concurso prognóstico.

No Quadro 4, apresentamos como tem se dado a distribuição efetiva dos recursos de concurso prognóstico e loterias para entidades esportivas. É interessante perceber a força de grupos ligados às entidades de administração esportiva, sobretudo COB e CPB, pois conseguiram estabelecer a presença de financiamento em todos os tipos de concursos prognósticos e loterias. Isto tem referência na própria história da organização esportiva brasileira, que desde a primeira legislação sobre recursos públicos para o setor – Decreto-Lei nº 3.199/1941 –, estabelecia a presença das entidades de administração esportiva.

Diferentemente dos recursos orçamentários e gastos tributários, não é possível estabelecer diretamente a origem dos recursos que compõem as subfontes extraorçamentárias. Entretanto, conforme pontuamos acima a partir de Amaral (2005), os concursos prognósticos e loterias têm um caráter regressivo, vez que é a população de menor poder aquisitivo que mais acessa este serviço.

Além disso, estes recursos repassados pela CEF para o COB, o CPB, os clubes de futebol e o CBC acabam sendo outro tipo de recurso vinculado direcionado ao esporte, considerando que a legislação estabelece os percentuais que devem ser encaminhados para as referidas entidades esportivas. Estes recursos atendem entidades esportivas que estão diretamente ligadas ao esporte de alto rendimento. No entanto, a Lei Pelé estabeleceu que o COB, o CPB e o CBC devem direcionar 10% dos recursos recebidos de concursos prognósticos e loterias para o desporto escolar, em programação definida conjuntamente com a Confederação Brasileira do Desporto Escolar (CBDE), e 5% para o desporto universitário, em programação definida conjuntamente com a Confederação Brasileira do Desporto Universitário (CBDU).

Os clubes de futebol garantiram recursos de concursos prognósticos, entretanto, com a Lei nº 11.345/2006 os clubes de futebol puderam pagar parceladamente débitos tributários e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em 240 vezes, além de reduzirem as multas referentes a eles em 50%. Com a Lei nº 13.155/2015 outro concurso prognóstico foi criado, a LOTEX, para direcionar recursos para os clubes de futebol. Também com esta legislação foi garantido outro parcelamento especial de débitos dos clubes de futebol perante a União.

Ao longo do tempo, o Estado brasileiro garantiu recursos para os clubes de futebol, bem como outras condições especiais para pagamento de tributos, por meio da criação do Programa de Modernização e Responsabilidade Fiscal do Futebol (PROFUT) e da LOTEX em 2015. Essa condição facilitada pelo Estado permaneceu, pois em 2015, a dívida dos 20 maiores clubes do Brasil era superior a R\$ 6,3 bilhões (MATIAS; MASCARENHAS, 2017). Estes processos são a expressão de que os governos têm fornecido as condições gerais de



produção para que os clubes, sobretudo de futebol, seja criando fontes de financiamento ou perdendo e parcelando dívidas.

Os patrocínios sem incentivo fiscal das estatais federais é uma fonte de recurso extraorçamentária que vai para o esporte. De 2004 a 2015 as estatais federais realizaram dois tipos de patrocínio: a) os que foram realizados sem ser a partir de incentivos fiscais; e b) com incentivos fiscais por meio da Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) a partir de 2007, conforme discutiremos em seguida. No período analisado, de acordo com o Gráfico 3, o patrocínio de estatais representou 11,47%, se configurando como a terceira maior subfonte de recurso para o esporte.

O Decreto nº 6.555/2008<sup>125</sup> que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal, estabelece que as ações de patrocínio estatal devem ser supervisionadas e acompanhadas pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência de República (SECOM), tendo inclusive um Comitê de Patrocínios para assessorá-las neste processo. De acordo com a SECOM (2015, s. p.), os patrocínios têm os seguintes objetivos: “Gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliar relacionamento com públicos de interesse; divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; e ampliar vendas e agregar valor à marca do patrocinador”.

Portanto, o patrocínio das estatais ao esporte esteve diretamente associado ao interesse comercial destas instituições, utilizando o esporte como meio para terem uma melhor imagem em relação ao seu público alvo. Contudo, Pereira (2017) aponta que, no Brasil, as estatais estão articuladas ao desenvolvimento de políticas públicas, tendo contribuído para aquelas vinculadas ao esporte ao longo dos governos Lula e Dilma.

Buscando ampliar o quantitativo de recursos para o esporte de alto rendimento, foi lançado pelo governo federal em setembro de 2012 o Plano Brasil Medalhas 2016<sup>126</sup>, cujo objetivo era colocar o Brasil entre os dez primeiros países nos Jogos Olímpicos, e entre os cinco primeiros nos Jogos Paraolímpicos do Rio de Janeiro, em 2016<sup>127</sup>. Para isso, o ME e as empresas estatais deveriam alocar R\$ 1 bilhão adicional no esporte. As empresas estatais federais deveriam participar ativamente do Plano Brasil Medalha 2016, tendo sido

---

<sup>125</sup> Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6555.htm). Acesso: 23/06/2016.

<sup>126</sup> Foi instituído pela Portaria nº83/2013 do Ministério do Esporte. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/snear/brasilMedalhas/legislacao/portarias/portariaN832013.pdf>. Acesso em: 09/06/2017.

<sup>127</sup> O Brasil ficou nas Olimpíadas na 13ª posição e nas Paralimpíada na 8ª posição.

estabelecidas as modalidades que cada uma deveria patrocinar<sup>128</sup>. Esta política buscou garantir maior volume de recursos extraorçamentários para o esporte, neste caso, o esporte de alto rendimento.

Outra fonte de recurso extraorçamentário estabelecido pela Lei Pelé para o esporte é a contribuição sobre salários e sobre as transferências de atletas profissionais pagos pelas entidades de prática esportiva para a assistência social e educacional de atletas profissionais, ex-atletas e atletas em formação. O artigo 57º que trata sobre isso foi alterado pela Lei 12.395/2011, mudando os percentuais recebidos pela FAAP (Federação das Associações de Atletas Profissionais) e incluindo o recebimento pela FENAPAF (Federação Nacional dos Atletas Profissionais de Futebol). Ficou estabelecido que os recursos devem ser recolhidos diretamente: a) pela FAAP, que recolherá 0,5% do valor que compõe o salário mensal dos atletas profissionais devendo o valor ser repassado mensalmente pela entidade de prática desportiva contratante, e 0,8% do valor das transferências nacionais e internacionais de atletas, que deverá ser pago pela entidade de prática esportiva cedente; e b) pela FENAPAF, que deverá recolher 0,2% do valor correspondente às transferências nacionais e internacionais de atletas da modalidade de futebol, que devem ser pagos pela entidade de prática esportiva cedente.

Anteriormente à alteração realizada pela Lei 12.395/2011, a redação do artigo 57º da Lei Pelé estabelecia que a FAAP, tinha: a) 1% do contrato do atleta profissional pertencente ao Sistema Brasileiro do Desporto; b) 1% do valor da cláusula penal, nos casos de transferências nacionais e internacionais; c) 1% da arrecadação proveniente das competições organizadas pelas entidades nacionais de administração do desporto profissional; e d) penalidades disciplinares pecuniárias aplicadas aos atletas profissionais pelas entidades de prática desportiva, pelas de administração do desporto ou pelos órgãos da Justiça Desportiva.

Esta também é outra fonte de recurso vinculado que é direcionado ao esporte, e representou apenas 0,26% (R\$ 77,45 milhões) do total recebido pelo setor, conforme Gráfico 3. Embora seja um valor vinculado, a FAAP e a FENAPAF têm encontrado dificuldades para receber os recursos que lhes são devidos pelos clubes<sup>129</sup>. Garcia e Valente (2016) apontam

---

<sup>128</sup> Banco do Brasil: vela, vôlei de praia, vôlei e pentatlo moderno; Banco do Brasil e Correios: handebol Banco do Nordeste (BNB): triatlo; BNDES: canoagem e hipismo; Caixa Econômica Federal: atletismo, ciclismo BMX, futebol feminino, ginástica, lutas, modalidades paraolímpicas e tiro esportivo; Correios: natação, águas abertas (maratona aquática) e tênis; Eletrobrás: basquetebol; Infraero e Petrobras: judô; Petrobras: boxe e tae-Kwon-Do.

<sup>129</sup> Veja em reportagens como: Milionária, Federação de Atletas cobra dívidas de Bahia e Vitória, disponível em: <http://www.bocaonews.com.br/noticias/esporte/esporte/144760.milionaria-federacao-de-atletas-cobra-dividas-de-bahia-e-vitoria.html>, acesso em: 06/04/2017; Espanha pede que Neymar deponha como acusado por fraude,

que a FAAP deveria ter recebido aproximadamente R\$ 19 milhões em 2015, valor que seria superior às receitas com transferência de atletas de clubes como Flamengo, Grêmio, Vasco, Santos, Palmeiras e Botafogo. Há mais de 50 processos registrados no Poder Judiciário da FAAP contra clubes, em que as cobranças totais seriam cerca de R\$ 25 milhões (GARCIA; VALENTE, 2016).

### 3.2.3 Fontes gastos tributários

Os gastos tributários são de maneira geral desonerações tributárias e isenções fiscais que estão relacionadas a um conjunto de medidas legais de financiamento público não orçamentário das políticas públicas (SALVADOR, 2015). Nesta pesquisa, utilizaremos o conceito de gasto tributário a partir da Receita Federal do Brasil (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2017, p. 9, grifos do autor), isto é,

**gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.**

Embora o sistema tributário tenha a função de arrecadar recursos para o Estado, ele é permeado por gastos tributários que podem ser: presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2017).

Pellegrini (2014, p. 1), ao analisar a experiência internacional e do Brasil, aponta que “há uma percepção geral de que os gastos tributários podem ser úteis para alcançar certos objetivos de interesse público, mas, também, de que precisam ser utilizados com parcimônia”. Este processo estaria ligado a uma percepção de que os gastos tributários iriam além do que seria desejado, isto estaria associado a questões como: a) propostas de novos gastos tributários analisadas isoladamente e sem conexão com o orçamento, não havendo consideração dos custos e comparação com os gastos diretos; b) o fato de um novo gasto tributário não requerer a criação de estrutura própria, reproduzindo modelos já existentes; e c) a maior facilidade de grupos de interesse pressionarem por estímulos a demanda de gastos tributários (PELLEGRINI, 2014).

Pellegrini (2014) aponta alguns riscos que podem ser ocasionados com o aumento dos gastos tributários: elevação da regressividade do sistema tributário; aumento da ineficiência na alocação dos recursos públicos; elevação da complexidade da estrutura tributária; e falta de devido controle, podendo ameaçar o equilíbrio das contas públicas.

De acordo com a Receita Federal do Brasil (2017, p. 7), os gastos tributários podem servir para diversos fins:

a) simplificar e/ou diminuir os custos da administração; b) promover a equidade; c) corrigir desvios; d) compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo; e) compensar ações complementares às funções típicas de Estado desenvolvidas por entidades civis; f) promover a equalização das rendas entre regiões; e/ou, g) incentivar determinado setor da economia.

Os itens de “d” a “g” seriam uma alternativa às ações políticas de governo, isto é, para promoção de desenvolvimento econômico ou social, não realizadas no orçamento, mas por meio do sistema tributário (SALVI; PAULA; LOURDES, 2003). Neste sentido,

o Estado faz política pública quando arrecada recursos de seus contribuintes e quando utiliza estes recursos para financiar os gastos dos seus programas e ações. Mas também faz política pública quando estabelece desonerações tributárias, reduzindo o ônus sobre determinados agentes econômicos como forma de atingir metas e objetivos sociais ou econômicos. (BEGHIN; CHAVES; RIBEIRO, 2010, p. 375)

Os gastos tributários podem ter um caráter compensatório, à medida que o governo deixa de atender adequadamente a população com os serviços que são de sua responsabilidade, mas também podem ter um caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2017).

De acordo com Villela, Lemgruber e Jorratt (2009), chamar os gastos tributários de “renúncia tributária” remete ao fato de o Estado desistir parcialmente ou totalmente de aplicar o regime fiscal geral, atendendo a um objetivo maior da política econômica ou social. Salvador (2015) aponta que é falsa a ideia de “custo zero” dos gastos de natureza indireta, devido o Estado estar deixando de arrecadar tributos de certo setor da sociedade, sendo que, ao se abster de receitas públicas, deixará de realizar políticas públicas com o orçamento estatal.

No parágrafo 6º do artigo 165º da Constituição de 1988, foi estabelecido que “o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de

natureza financeira, tributária e creditícia”. Para atender isso a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabeleceu em seu artigo 5º, II inciso, que o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) deve conter demonstrativo dos efeitos sobre a receita e as despesas decorrentes de todos os tipos de desoneração tributária, assim como as medidas compensatórias para as renúncias de receitas.

No artigo 14º da LRF é definido que a concessão ou ampliação de benefícios tributários venham acompanhadas de estimativa de perda de receita e, caso a perda não esteja considerada na previsão de receita do orçamento, as propostas devem apontar as medidas compensatórias dirigidas ao aumento de receita. Entretanto, Pellegrini (2014) aponta que este artigo não tem sido cumprido ao longo do tempo, além disso, faltariam dispositivos legais para gestão, monitoramento, prazos de validade e avaliação dos gastos tributários.

Em relação aos gastos tributários em vigor, não existem normas gerais aplicáveis diretamente a todos eles, disciplinando limites globais, interação com o orçamento, gestão e monitoramento, bem como mecanismos que abram a possibilidade de revisão ou cancelamento dos gastos, a exemplo de avaliação periódica ou de prazos de validade ou validação. Como regra, também as normas que criaram os benefícios não dispõem de tais mecanismos ou, se eles existem, não estão sendo seguidos, conforme denúncia a deficiente atuação dos respectivos órgãos gestores. Alguns gastos tributários sequer contam com órgão gestor designado. Essas deficiências, por sua vez, não são supridas pelos órgãos centrais e de controle do Poder Executivo, nem pela atuação do Poder Legislativo e da sociedade em geral, notadamente entidades técnicas e acadêmicas. (PELLEGRINI, 2014, p. 36)

Destarte, há uma falta de mecanismos adequados de controle e avaliação dos gastos tributários. Desta forma, “defende-se que os gastos tributários sejam submetidos a avaliação, quantificação e controle, à luz dos mesmos princípios de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade aplicados aos gastos orçamentários” (BEGHIN; CHAVES; RIBEIRO, 2010, p. 380). A principal consequência da falta de avaliação e controle dos gastos tributários é a possibilidade de desequilíbrio das contas públicas (PELLEGRINI, 2014), pois, como vimos, há uma relação direta entre os gastos orçamentários e gastos tributários. Para evitar isso, Pellegrini (2014, p. 8) levanta uma série de questões que devem ser debatidas pelos Poderes Legislativo e Executivo na introdução e ao longo da vigência de um gasto tributário:

Os objetivos perseguidos são de fato de interesse público ou servem ao interesse de grupos organizados? Os gastos tributários são o melhor instrumento para perseguir os objetivos em relação a outros instrumentos como o gasto direto e a regulação? O conjunto dos gastos tributários está ameaçando a sustentabilidade das contas públicas ou está sobrecarregando a parcela da população não beneficiada com uma carga tributária muito elevada?

Embora haja consenso na literatura internacional sobre os objetivos dos gastos tributários (SALVADOR, 2015), o mesmo não pode ser dito em relação à metodologia adotada pelos diferentes países para apuração deles<sup>130</sup> (BEGHIN; CHAVES; RIBEIRO, 2010; PELLEGRINI, 2014). A Receita Federal do Brasil (2017) apresenta que são necessários dois passos para identificar os gastos tributários: 1º) determinar todas as desonerações tributárias, partindo de um sistema tributário de referência; e 2º) avaliar, quais as desonerações são gastos indiretos passíveis de serem substituídas por gastos diretos, vinculados a programas de governo.

De acordo com Pellegrini (2014), a Receita Federal do Brasil (RFB) utiliza o método da perda inicial de receita, em que ela estima cada gasto isoladamente e não considera modificações no comportamento dos contribuintes e nem o reflexo na arrecadação de outros tributos. Este é o método mais utilizado pela grande maioria dos países por causa da sua simplicidade, apesar de ter limitações por não levar em consideração os efeitos em cadeia da existência do gasto tributário, sendo a distorção ampliada quando as estimativas relativas a cada gasto tributário são somadas para se chegar ao total da perda de receita (PELLEGRINI, 2014). Além disso, “a RFB, por sua vez, não oferece maiores esclarecimentos, trazendo dúvidas a respeito dos critérios utilizados na discriminação dos gastos tributários e da metodologia empregada na elaboração das estimativas.” (PELLEGRINI, 2014, p. 36). A Receita Federal do Brasil (2017) apresentou uma ampliação das explicações sobre a metodologia dos dados em relação aos relatórios anteriores.

Embora existam estes limites, utilizaremos como fonte de dados os relatórios disponibilizados pela RFB, conforme Quadro 5. De 2006 a 2015 utilizamos o documento “Demonstrativo de Gastos Tributários – Estimativas Bases Efetiva”<sup>131</sup>, documento que foi editado pela RFB para responder as críticas que se faziam sobre os relatórios de gastos tributários que acompanham o PLOA, haja vista se tratar de estimativas de renúncias, não sendo realizado acompanhamento posterior da sua efetivação, bem como dos efeitos econômicos e sociais esperados (SALVADOR, 2015). Desta maneira, para atender as solicitações dos órgãos de controle e das organizações representativas da sociedade por melhor transparência dos gastos tributários, a RFB publicou sete relatórios de gastos efetivos

---

<sup>130</sup> Estudos como o de Pellegrini (2014) e Villela, Lemgruber e Jorratt (2009) fazem uma análise da literatura internacional sobre os conceitos e formas de apuração dos gastos tributários.

<sup>131</sup> Embora o ano de 2006 corresponda ao documento intitulado “Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas (2008)”, ele se refere a bases efetivas.

ocorridos de 2006 a 2014<sup>132</sup>. No Quadro 5 apresentamos quais relatórios foram usados em cada ano. Para o ano de 2015, foram utilizadas as projeções, presentes no relatório de 2014.

Quadro 5 - Documentos utilizados para definir os gastos tributários com esporte em cada ano

Ano	Documento
2004	Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos tributários) – 2004
2005	Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos tributários) – 2005
2006	Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas (2008)
2007	Demonstrativo dos Gastos Tributários – Estimativas Bases Efetivas (2009)
2008	Demonstrativo dos Gastos Tributários – Estimativas Bases Efetivas (2010)
2009	Demonstrativo dos Gastos Tributários – Estimativas Bases Efetivas (2011)
2010	Demonstrativo dos Gastos Tributários – Estimativas Bases Efetivas (2012)
2011	Demonstrativo dos Gastos Tributários – Estimativas Bases Efetivas (2013)
2012	Demonstrativo dos Gastos Tributários – Bases Efetivas (2014)
2013	Demonstrativo dos Gastos Tributários – Bases Efetivas (2014)
2014	Demonstrativo dos Gastos Tributários – Bases Efetivas (2014)
2015	Demonstrativo dos Gastos Tributários – Bases Efetivas (2014)

Fonte: Receita Federal do Brasil. (Elaboração própria)

Contudo, como estamos trabalhando com o período de 2004 a 2015 na pesquisa, nos anos de 2004 e 2005, fizemos uso do “Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos tributários)”, portanto, trabalhamos apenas com estimativas. Assim, é preciso levar em consideração que estamos trabalhando com dois tipos de documentos que apresentam diferenças metodológicas, pois o “Demonstrativo de Gastos Tributários” que acompanha o PLOA, apresenta projeções dos gastos tributários com informações disponíveis até o mês de agosto do ano anterior que será votado no Congresso Nacional (SALVADOR, 2015). Já nos relatórios pautados em bases efetivas, os gastos tributários são atualizados a partir do acompanhamento das mudanças ocorridas nas variáveis econômicas em que se basearam as estimativas e projeções do relatório que acompanhou a PLOA, refletindo também a disponibilidade de novas fontes de informações e aprimoramentos na metodologia utilizada nas estimativas e projeções (SALVADOR, 2015).

Para apresentar os dados sobre a LIE utilizamos como base de dados não os disponíveis pela RFB, mas os do sítio eletrônico do ME, por ser mais transparente e completo. Estes dados possibilitam identificar os valores aprovados para captação e os efetivamente captados, os proponentes dos projetos, as manifestações esportivas dos projetos e os

<sup>132</sup> Disponíveis em: <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/bases-efetivas>. Acesso em: 11/04/2017.

patrocinadores de cada projeto. Assim, será possível ter maior profundidade de discussão, sobretudo no debate sobre o direcionamento da LIE.

Uma fonte de recurso direcionada ao esporte são os gastos tributários que promoveram a desoneração tributária e isenção fiscal de diferentes elementos. Os gastos tributários representaram 21,17% (R\$ 6,29 bilhões) dos recursos recebidos pelo setor de 2004 a 2015. Pode-se dizer que os gastos tributários são recursos vinculados direcionados ao esporte, sendo que alguns deles têm prazo determinado, enquanto outros não. Se por um lado, faltam estudos nas finanças públicas sobre gastos tributários (BEGHIN; CHAVES; RIBEIRO, 2010), sobretudo no âmbito do esporte estes estudos são escassos. Identificamos apenas os trabalhos de Bastidas e Bastos (2011) e de Matias et al. (2015) sobre apenas um elemento, a LIE.

De acordo com Boudens (2007), os constituintes de 1988 quiseram que fossem criadas leis específicas para os incentivos fiscais, dentre eles o esporte, buscando evitar as “farras das isenções fiscais”. No âmbito da cultura, foi criada a Lei nº 8.313/1991<sup>133</sup> – conhecida como Lei Rouanet, a Lei de Incentivo à Cultura. Após a Constituição de 1988 e nos anos 1990, ocorreram tentativas de construir legislação direcionada a incentivos fiscais ao esporte, porém estas não vingaram (BOUDENS, 2007). “Aliás, o presidente Fernando Henrique Cardoso tem sido sistematicamente contrário à criação de incentivos fiscais para o esporte, pois entendia que, no caso, a iniciativa privada poderia muito bem resolver o problema, por meio de patrocínios, parcerias e outras formas de apoio.” (BOUDENS, 2007, p. 67). Até mesmo a oposição ao governo FHC – como integrantes do PT – tinham ressalvas quanto às concessões de isenções fiscais.

Entretanto, a posição do governo Lula foi oposta. Isso pode ser visto na fala de Agnelo Queiroz, Ministro do Esporte na época, na Comissão Especial do Estatuto do Desporto, da Câmara dos Deputados, em 15/06/2004<sup>134</sup>.

Determinamos como prioridade a aprovação do projeto da Lei de Incentivo ao Esporte. Essa é a vontade expressa pelo Presidente Lula. O projeto está sendo elaborado pelo Ministério do Esporte e por outras áreas do Governo, como o Ministério da Fazenda. (...) A Lei de Incentivo ao Esporte representará a redenção do esporte brasileiro. É o instrumento que aumentará o financiamento ao esporte, pois estimulará a iniciativa privada a apoiar o setor, assim como ocorreu na área da Cultura. Não tenho dúvida de que muitas empresas terão interesse de associar o seu nome a uma modalidade de esporte e passar à sociedade a mensagem de promotoras do desenvolvimento, da solidariedade, da saúde e da vitória. Isso tudo ajuda muito a fidelizar os clientes aos produtos. Progressivamente, será adotada no Brasil essa

<sup>133</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8313cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313cons.htm). Acesso em: 06/04/2016.

<sup>134</sup> Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/esp/pl487401nt150604a.pdf>. Acesso em: 07/04/2017.



cultura de financiamento do esporte pela iniciativa privada. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 5)

É importante perceber no Quadro 2 que, excetuando as desonerações das entidades recreativas sem fins lucrativos, os demais gastos tributários foram criados durante os governos Lula e Dilma, principalmente no primeiro<sup>135</sup>. Na fala de Agnelo Queiroz fica claro que havia um envolvimento pessoal de Lula para que leis como a de incentivo ao esporte fossem concretizadas. Além disso, ele aponta para o aumento de “recursos privados” para o esporte, considerando-se os ganhos de imagem das empresas que direcionariam recursos ao setor. Entretanto, seria o privado realizado com recursos públicos, uma vez que os gastos tributários são recursos que o Estado deixa de receber e, por consequência, de aplicar no orçamento público.

A subfonte de gastos tributários mais antiga vigente para o esporte é a de desoneração das entidades recreativas sem fins lucrativos, tendo sido elas também as que mais receberam recursos no período, 10,24% (R\$ 3,04 bilhões), sendo a quarta maior subfonte. É importante situar que a RFB aloca esta subfonte de financiamento como pertencente a função “Desporto e lazer”.

No que tange à legislação, na Constituição Federal 1988, define-se que é vedado aos entes federados instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços de instituições sociais, sem fins lucrativos (artigo 150º, inciso VI, alínea c). Em outro momento é colocado que estas estão isentas de contribuição para a seguridade social (artigo 195º, parágrafo 7). Já a Lei nº 9.532/1997<sup>136</sup> estabeleceu em seu artigo 15º (parágrafos 1º e 2º) que estão isentas de IRPJ e CSLL, as instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural e científico e as associações civis que prestem os serviços para os quais houverem sido instituídas e os coloquem à disposição do grupo de pessoas a que se destinam, sem fins lucrativos. A MP 2.158-35/2001<sup>137</sup> definiu a isenção da COFINS para instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural, científico e as associações.

Temporalmente, a segunda legislação mais antiga vigente de gastos tributários foi a de isenção de impostos na fabricação nacional e importação de equipamentos e materiais esportivos, no entanto, é a subfonte que teve menos recursos, R\$ 83,52 mil (0,003% do total da matriz de financiamento público federal), conforme Gráfico 3. A base dela é a Lei nº

---

<sup>135</sup> Embora a isenção de impostos na fabricação nacional e importação de equipamentos e materiais esportivos seja de uma Lei de 2002, no tocante ao financiamento, o que tem validade atualmente são as alterações realizadas durante o governo Lula e Dilma.

<sup>136</sup> Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9532.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9532.htm). Acesso: 23/06/2016.

<sup>137</sup> Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2158-35.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2158-35.htm). Acesso em: 20/03/2017.

10.451/2002<sup>138</sup>, alterada pela Lei nº 12.649/2012<sup>139</sup> (artigo 8º), que estabeleceu a isenção do II e do IPI na importação, e isenção de IPI na fabricação nacional de equipamentos ou materiais esportivos destinados às competições – Jogos Olímpicos, Paraolímpicos, Pan-Americanos, Parapan-Americanos, Nacionais e Mundiais –, ao treinamento e à preparação de atletas e equipes brasileiras. No artigo 9º, alterado pela Lei nº 11.827/2008<sup>140</sup>, foi estabelecido que os beneficiários da isenção são os órgãos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e suas respectivas autarquias e fundações; os atletas das modalidades olímpicas e paralímpicas; e o COB e o CPB, bem como as entidades nacionais de administração do esporte que lhes sejam filiadas ou vinculadas.

Em relação à isenção fiscal de patrocínios e doações de pessoas físicas e jurídicas no apoio direto ao esporte, há a Lei nº 11.438/2006<sup>141</sup>, conhecida como LIE, que ela representou 7,00% (R\$ 2,08 bilhões) dos recursos com esporte no período em análise, de acordo com o Gráfico 3. Esta lei possibilita deduzir 6% do imposto devido na Declaração de Ajuste Anual de pessoa física e 1% do imposto devido sobre o lucro real de pessoa jurídica – anteriormente este percentual era de 4%, tendo sido alterado pela Lei nº 11.472/2007<sup>142</sup>. A Lei nº 13.155/2015 alargou o prazo de vigência da LIE que era de 2007 a 2015 para até 2022. Na avaliação do TCU na TC-022.993/2009-9<sup>143</sup>, a LIE é

[...] uma forma simplificada de utilização de recursos públicos, pois a tais valores não se aplicam os trâmites e controles orçamentários estabelecidos, sendo executados diretamente por organizações não governamentais ou entes governamentais fora da esfera federal. Além disso, tais recursos não se submetem a eventuais contingenciamentos de despesa pelo Poder Executivo. (TCU, 2009, p. 2)

Na Lei nº 11.488/2007<sup>144</sup> em seu artigo 38º, foi estabelecido a isenção do II, do IPI, da PIS/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)-Importação, da COFINS-Importação e da CIDE-Combustíveis, incidentes na importação de bens e materiais recebidos no exterior ou distribuídos gratuitamente no país em eventos esportivos; nos materiais promocionais distribuídos/utilizados em evento esportivo oficial; e nos bens importados por desportistas que tenham sido utilizados em evento esportivo oficial e

<sup>138</sup> Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10451.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10451.htm). Acesso: 23/06/2016.

<sup>139</sup> Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12649.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12649.htm). Acesso: 23/06/2016.

<sup>140</sup> Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/L11827.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/L11827.htm). Acesso: 23/06/2016.

<sup>141</sup> Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111438.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111438.htm). Acesso: 23/06/2016.

<sup>142</sup> Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11472.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11472.htm#art1). Acesso: 23/06/2016.

<sup>143</sup> Disponível em: [www.tcu.gov.br/consultas/juris/docs/judoc/acord/20130205/ac\\_0092\\_03\\_13\\_p.doc](http://www.tcu.gov.br/consultas/juris/docs/judoc/acord/20130205/ac_0092_03_13_p.doc). Acesso em: 26/06/2017.

<sup>144</sup> Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111488.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111488.htm). Acesso: 14/03/2017.

recebidos em doação de entidade de prática desportiva estrangeira ou da promotora ou patrocinadora do evento.

Buscando aprofundar o legislado no artigo 38º da Lei nº 11.488/2007, o Decreto nº 6.759/2009<sup>145</sup> – alterado pelo Decreto nº 7.213/2010<sup>146</sup> – estabeleceu no artigo 136, inciso II, alíneas “s”, “t” e “u”, e nos artigos 183 ao 186-C, a desoneração do II sobre: a) bens recebidos como premiação em evento esportivo oficial – a realização deve ter a participação do COB, da CPB, de entidade nacional de administração do desporto que lhes sejam filiadas ou vinculadas ou de entidade de administração ou prática desportiva internacional reconhecida pelo ME – realizado no exterior, ou para serem consumidos, distribuídos ou utilizados em evento esportivo oficial realizado no país; b) bens importados por desportistas que tenham sido utilizados por estes em evento esportivo oficial, e recebidos em doação de entidade de prática desportiva estrangeira ou da promotora ou patrocinadora do evento; c) e equipamentos e materiais destinados, exclusivamente, a treinamento e preparação de atletas e equipes brasileiras para competições desportivas em Jogos Olímpicos, Paralímpicos, Pan-Americanos, Parapan-Americanos e mundiais. Estas isenções representaram apenas 0,05% (R\$ 15,55 milhões) do total de recursos para o esporte de 2004 a 2015.

As desonerações tributárias voltadas à realização dos grandes eventos esportivos, representaram 3,88% (R\$ 1,15 bilhão) dos recursos para o esporte, de acordo com o Gráfico 3. Elas se pautaram em três legislações:

- a) A Lei nº 12.350/2010<sup>147</sup> que estabeleceu desonerações tributárias para a realização da Copa das Confederações 2013 e Copa 2014, são elas: a) artigo 3º – isenção de tributos federais nas importações de bens e mercadorias<sup>148</sup>; b) artigo 7º, 8º e 9º – isenções concedidas a Pessoas Jurídicas dos tributos federais<sup>149</sup>; c) artigo 10º, 11º e 12º – isenções a Pessoas Físicas, do imposto sobre a renda e do IOF incidente sobre operações de contrato de câmbio às PFs; d) artigo 13º, 14º e 15º – desoneração de

<sup>145</sup> Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm). Acesso: 23/06/2016.

<sup>146</sup> Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7213.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7213.htm). Acesso: 23/06/2016.

<sup>147</sup> Disponível: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12350.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12350.htm). Acesso: 14/03/2017.

<sup>148</sup> Os tributos isentados foram: IPI incidente no desembarço aduaneiro; II, PIS/PASEP-Importação; COFINS-Importação; taxa de utilização Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX); taxa de utilização do Mercante; Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); e CIDE incidente sobre importação de combustíveis.

<sup>149</sup> Os tributos isentados foram: Imposto de Renda Retido na Frente (IRRF); IOF; IPI na saída de produtos importados; CSLL; contribuições administradas pela SRFB; PIS/PASEP; PIS/PASEP-Importação; COFINS; COFINS-Importação; Contribuição para o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação; e Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE).

tributos indiretos nas aquisições realizadas no mercado interno<sup>150</sup>; e e) artigo 17º, 18º, 19º e 20º – instituição do Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol (RECOPA)<sup>151</sup>.

- b) A Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa) dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações 2013 e à Copa 2014. No artigo 53, é estabelecido que a FIFA, as subsidiárias FIFA no Brasil, seus representantes legais, consultores e empregados são isentos do adiantamento de custas, emolumentos, caução, honorários periciais e quaisquer outras despesas devidas aos órgãos da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, em qualquer instância, e aos tribunais superiores, assim como não serão condenados em custas e despesas processuais, salvo comprovada má-fé.
- c) A Lei nº 12.780/2013<sup>152</sup> – sofreu alteração a partida da Lei nº 13.265/2016<sup>153</sup> – estabeleceu as seguintes desonerações tributárias para realização dos Jogos Rio 2016:
- a) artigo 4º – isenção de tributos federais nas importações de bens, mercadorias e serviços<sup>154</sup>;
  - b) artigo 8º, 9º e 10º – isenções concedidas a PJs dos tributos federais<sup>155</sup>;
  - c) artigo 11º – isenções a Pessoas Físicas não residentes no Brasil sobre o pagamento do imposto sobre a renda;
  - d) artigo 12º e 13º – desoneração de IPI nas aquisições realizadas no mercado interno;
  - e) artigo 18-A<sup>156</sup> – isenção de Taxa de Fiscalização dos Produtos Controlados pelo Exército Brasileiro (TFPC).

A partir do debate sobre as legislações acima, sistematizamos no Quadro 6 as subfontes de gastos tributários, as legislações e os tributos desonerados.

<sup>150</sup> Os tributos isentados foram: IPI dos produtos nacionais; IPI sobre bens duráveis adquiridos de estabelecimentos industriais; e PIS/PASEP e COFINS das vendas no mercado interno.

<sup>151</sup> Suspensão dos tributos: a) no caso de vendas de equipamentos e materiais – PIS/PASEP e PIS/PASEP-Importação, COFINS e COFINS-Importação, IPI incidente na saída e na importação e II; e b) no caso de venda e importação de serviços - PIS/PASEP e PIS/PASEP-Importação e COFINS e COFINS-Importação.

<sup>152</sup> Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/L12780.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/L12780.htm). Acesso em: 14/03/2016.

<sup>153</sup> Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13265.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13265.htm). Acesso: 20/03/2017.

<sup>154</sup> Os tributos isentados foram: Imposto sobre IPI; II; PIS/PASEP-Importação; COFINS-Importação; Taxa de utilização do SISCOMEX; Taxa de utilização do Mercante; AFRMM; CIDE incidente sobre importação de combustíveis; e Contribuição para o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação.

<sup>155</sup> Os tributos isentados foram: IRRF; IOF; IPI; CSLL; PIS/PASEP e PIS/PASEP-Importação; COFINS e COFINS-Importação; Contribuição para o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação; e CONDECINE.

<sup>156</sup> Este artigo foi incluído pela Lei nº 13.265/2016. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13265.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13265.htm). Acesso em: 14/03/2017.

Quadro 6 - Sistematização das desonerações tributárias para o esporte a partir das subfontes e legislação

Subfontes	Legislação	Tributos desonerados	Vigência
Isenção fiscal de patrocínios e doações de pessoas físicas e jurídicas no apoio direto ao esporte	Leis nº: 11.438/2006; 11.472/2007 e 13.155/2015	Limite máximo de desoneração 6% IRPF e 1% IRPJ	Inicialmente até 2015, foi prorrogada até 2022.
Desoneração das entidades recreativas sem fins lucrativos	Constituição Federal 1988; Lei nº 9.532/1997; e Medida Provisória 2.158-35/2001	Isenção de IRPJ, CSLL e COFINS	Indeterminado
Isenção de impostos na fabricação nacional e na importação de equipamentos e materiais esportivos	Leis nº: 10.451/2002, 11.116/2005, 11.827/2008 e 12.649/2012	Isenção de II e IPI	31/12/2015
Isenção de tributos nas importações de bens recebidos como premiação em evento esportivo realizado no exterior e de bens e materiais consumidos, distribuídos ou utilizados em evento esportivo no Brasil	Lei nº 11.488/2007; e Decreto nº 6.759/2009 e 7.213/2010	Isenção de II, IPI, PIS/PASEP-Importação, COFINS-Importação e da CIDE-Combustíveis	Indeterminado
Desonerações tributárias voltadas à realização dos grandes eventos esportivos	Leis nº: 12.780/2013, 13.265/2016, 12.350/2010 e 12.663/2012	Isenção de IPI, II, PIS/PASEP, PIS/PASEP-Importação, COFINS, COFINS-Importação, AFRMM, AFRMM Mercante, IRRF, IOF, CSLL, CIDE-Combustíveis, CONDECINE, contribuições administradas pela SRFB e , Contribuição para o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação.	RECOPA – 30/06/2014 Copa das Confederações 2013 e Copa 2014 – 31/12/2015 Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 – 31/12/2017

Fonte: Portal da Legislação do Governo Federal. (Elaboração própria)

Como pode ser observado, os gastos tributários foram aumentando significativamente ao longo do tempo. Partindo das legislações supracitadas e da pesquisa nos relatórios da Receita Federal sobre os gastos tributários, construímos a Tabela 17, e nela apresentamos a distribuição percentual das fontes de gastos tributários direcionadas ao esporte.

Tabela 17 - Distribuição das fontes de gastos tributários para o esporte – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em milhões R\$ e %)

Fontes	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total	%
1. Recursos provenientes de impostos	106,99	97,00	95,08	184,95	232,40	252,23	369,32	394,14	362,83	419,94	409,54	573,54	3.497,96	55,65
1.1. Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ)	91,48	97,00	95,08	182,31	230,34	250,64	365,83	389,37	349,76	358,51	368,32	365,84	3.144,48	50,03
1.2. Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	12,59	151,01	163,59	2,60
1.3. Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,08	32,41	6,27	40,44	84,20	1,34
1.4. Impostos de Importação (II)	15,51	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,50	21,89	10,27	6,29	56,46	0,90
1.5. Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF)	0,00	0,00	0,00	2,63	2,06	1,59	3,49	4,77	5,49	7,13	7,67	6,88	41,70	0,66
1.6. Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,43	3,10	7,53	0,12
2. Contribuições Sociais	0,00	153,65	193,97	197,98	198,60	180,65	181,54	184,39	242,37	412,12	372,13	468,09	2.785,51	44,32
2.1. Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)	0,00	95,20	142,63	145,58	146,03	132,83	133,49	135,58	183,25	300,73	263,19	308,99	1.987,49	31,62
2.2. Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL)	0,00	58,45	51,35	52,41	52,57	47,82	48,06	48,81	46,93	43,96	45,45	53,63	549,42	8,74
2.3. Contribuição para Previdência Social	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,51	28,76	35,68	64,81	129,76	2,06
2.4. Contribuição Social para o PIS/PASEP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11,68	38,68	27,83	40,65	118,84	1,89
3. Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,72	0,36	0,13	2,22	0,04
3.1. Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,72	0,36	0,13	2,22	0,04
Total	106,99	250,65	289,05	382,93	431,00	432,88	550,86	578,53	605,21	833,79	782,04	1041,76	6.285,69	100,00

Fonte: Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal. (Elaboração própria)

Como pode ser visto na Tabela 17, a maior parte do gasto tributário com esporte foi proveniente de impostos, tendo representado no período 55,65% (3,50 bilhões). Deste percentual, somente o IRPJ compôs com 50,03% de todo o recurso desonerado de 2004 a 2015. É emblemático perceber que, justamente um dos impostos que oneram os capitalistas, é também aquele que deixa de ser captado pelo Estado, não entrando no orçamento federal.

As contribuições sociais representaram 44,32% (2,78 bilhões) dos recursos de gastos tributários de 2004 a 2015, tendo sido a principal composição a COFINS (31,62%), seguida pela CSLL (8,74%). Assim, recursos que seriam direcionados para seguridade social acabaram sendo deixados de ser recebidos pelo Estado e passaram a ser gasto tributário do esporte. Desta forma, o setor acaba afetando diretamente a garantia de direitos importantes como a saúde, a assistência e a previdência social. Houve também recursos de CIDE-AFRMM que teve pouca relevância nos gastos tributários, tendo representado na série apenas 0,04% (R\$ 2,22 milhões).

No âmbito do esporte, na subfonte de desoneração para grandes eventos esportivos, houve alguns gastos tributários não identificados pela RFB, fruto da carência de informações necessárias para efetuar cálculos com aceitável nível de confiabilidade (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2017). Tanto para os Jogos Rio 2016, quanto para a Copa do Mundo 2014, não foram identificados a CIDE e a CONDECINE de todos os anos, já em 2014 e 2015 não foram identificados o II e o IPI para isenção de impostos na fabricação nacional e na importação de equipamentos e materiais esportivos (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2017).

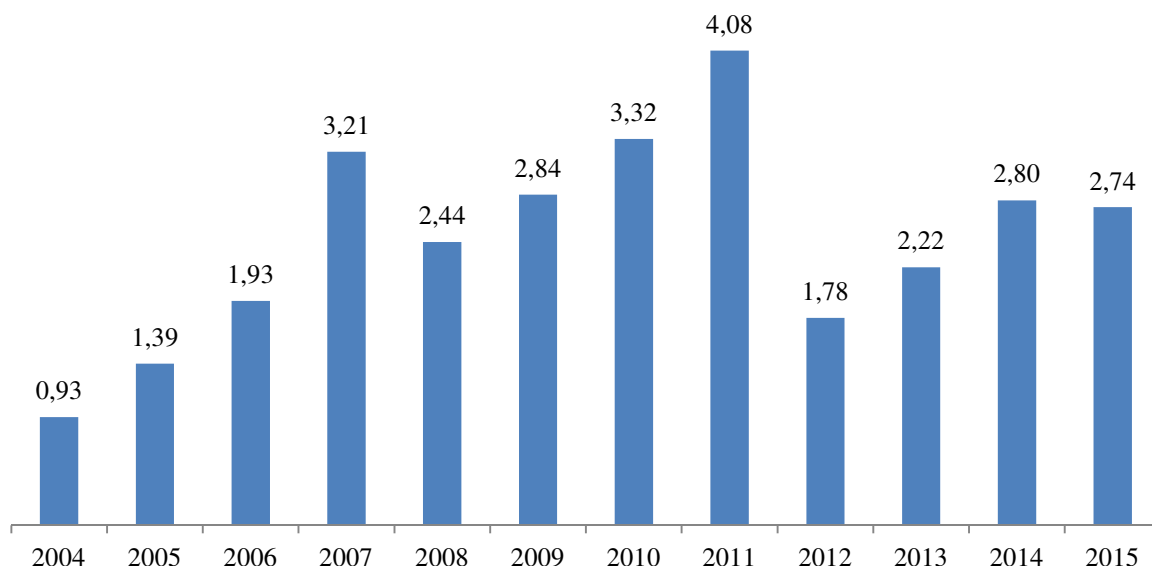
Destarte, fica claro que uma das formas de o Estado garantir as condições gerais de produção, no âmbito do esporte, foi por meio de desonerações tributárias ao capital. Isto perpassou não apenas os gastos tributários, mas também os recursos orçamentários e extraorçamentários, pois na tributação que compõe a matriz de financiamento do esporte, fica evidente que os trabalhadores foram mais onerados que o capital. Portanto, são em grande parte os trabalhadores que financiam a política esportiva no Brasil. Desta forma, houve o privilégio de interesses econômicos de poucos, em detrimento dos interesses sociais mais amplos.

### 3.3 MAGNITUDE DO GASTO COM ESPORTE

A partir da análise das fontes de financiamento público do esporte, passamos para discussão da magnitude do gasto público com este setor. Não há estudos no âmbito esportivo que apresentam todos os recursos públicos federais (montante) que são direcionados a política

de esporte. O montante de gasto com o setor de 2004 a 2015 foi de R\$ 29,69 bilhões, no Gráfico 4, podendo ser observada a evolução do gasto ao longo de cada ano.

Gráfico 4 - Gasto público com esporte – série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI à preços de 2015 em R\$ bilhões)



Fonte: SIGA Brasil; e-SIC; Relatórios da CEF sobre repasses de loterias; Relatórios contábeis da FAAP e FENAPAF; Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal; e Ministério do Esporte (2016). (Elaboração própria)

Como pode ser identificado, sob o ponto de vista longitudinal houve grande oscilação dos gastos públicos com esporte. A média de gasto anual no período foi de R\$ 2,47 bilhões, e durante o governo Lula<sup>157</sup> – 2004 a 2010 – a média foi de R\$ 2,30 bilhões e do governo Dilma – 2011 a 2015 – a média foi de R\$ 2,72 bilhões, ficando o governo Lula abaixo da média anual, e o governo Dilma acima. Contudo, isto se deve em grande parte ao ano de 2011 que ainda tinha vigência do PPA elaborado pelo governo Lula. Embora façamos esta distinção por período, é preciso termos clareza de que estamos analisando o financiamento e gasto esportivo ao longo dos anos governados por um mesmo partido político, o PT.

É possível notar que, embora tenham aumentado as subfontes de recursos para o esporte de 2004 a 2015, isso não impactou em um maior crescimento de recursos durante o período. Nesse sentido, o quantitativo de recursos para o esporte esteve vinculado a outros

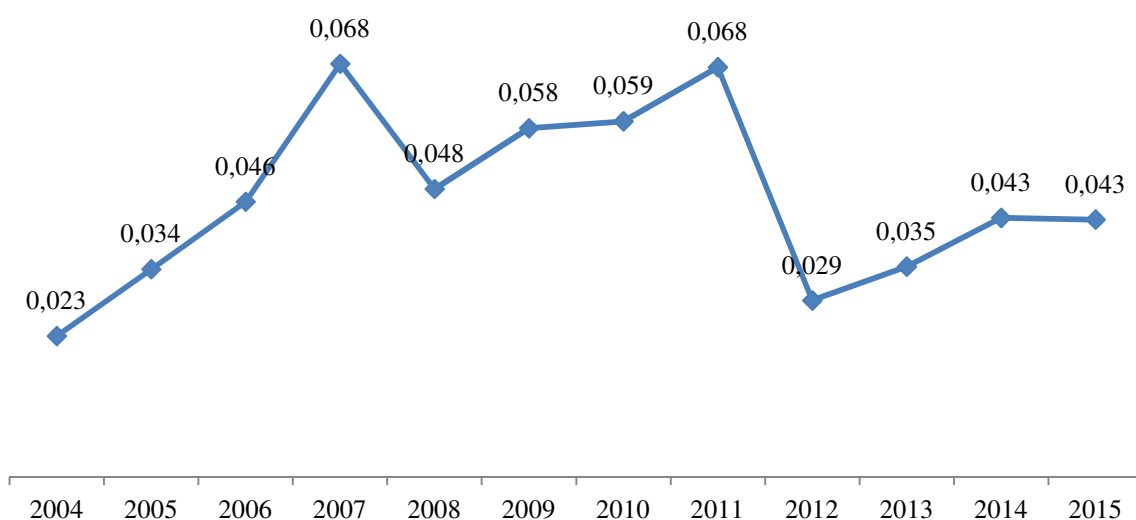
<sup>157</sup> Embora o governo Lula tenha ido de 2003 a 2010, apresentamos dados apenas a partir de 2004, pois o primeiro ano de um governo é desenvolvido a partir do PPA do governo anterior. Assim, tendo por base a importância do PPA para definição das políticas do governo, trabalhamos com dados apenas a partir de 2004.



interesses políticos que foram se remodelando ao longo do tempo, análise que será aprofundada ao discutirmos o direcionamento dos recursos para o esporte.

Poderemos ver como os recursos para o esporte se comportaram ao serem comparados com outros indicadores. Ao analisarmos os recursos para o esporte a partir dos períodos dos PPAs 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015, é possível perceber que em praticamente todos os anos, o primeiro ano é o pior de cada PPA, sendo o último ano o melhor – com exceção do PPA 2012-2015, em que 2014 foi o melhor ano (vide Gráfico 4).

Gráfico 5 - Participação do esporte em relação ao PIB – série 2004-2015 (valores em %)



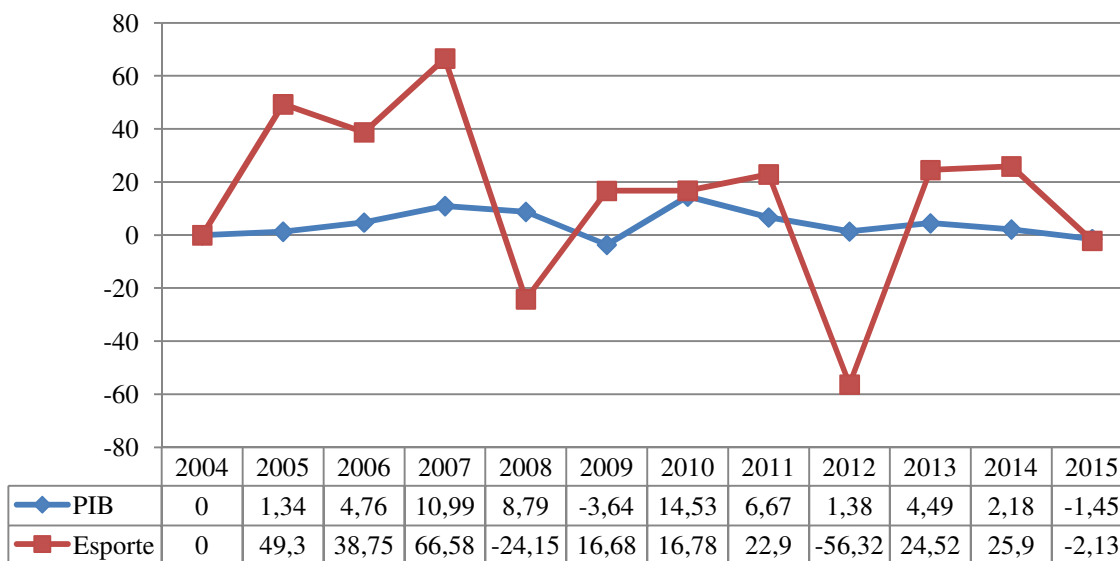
Fonte: SIGA Brasil; e-SIC; Relatórios da CEF sobre repasses de loterias; Relatórios contábeis da FAAP e FENAPAF; Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal; Ministério do Esporte (2016); e IPEADATA. (Elaboração própria)

Ao relativizarmos o gasto público com esporte em relação ao PIB (Gráfico 5) é evidenciado que a oscilação não muda muito. Considerando a oscilação de 0,023% a 0,068%, é possível estabelecer uma escala de avaliação da magnitude, qualificando o gasto do setor: 0,055% a 0,068%, ótimo; 0,041% a 0,054%, bom; 0,027% a 0,040%, regular; 0,013% a 0,026%, ruim; e 0 a 0,012, péssimo. Temos clareza dos limites desta classificação, porém nos ajuda a identificar tendências da atuação estatal, conforme alternam os governos.

Assim, o primeiro mandato do governo Lula (2004 a 2006) foi de ruim para bom; o segundo mandato (2007 a 2010) começou e terminou ótimo, tendo passado por bom; o primeiro governo Dilma (2011 a 2014) foi de ótimo para bom, tendo passado por regular; e seu último ano de mandato completo permaneceu em bom. Ao longo do período, não houve nenhum ano classificado como péssimo, houve um ano ruim (2004), três anos (2005, 2012 e

2013) regular, quatro anos (2006, 2008, 2014 e 2015) bom, e outros quatro anos (2007, 2009, 2010 e 2011) ótimo. Desta forma, por esta análise, reconhece-se que o financiamento público no esporte para os governos do PT teria sido na maior parte do tempo classificado como bom ou ótimo.

Gráfico 6 - Comparação do crescimento anual do PIB e do gasto com esporte – Série 2004-2015 (valores em %)



Fonte: SIGA Brasil; e-SIC; Relatórios da CEF sobre repasses de loterias; Relatórios contábeis da FAAP e FENAPAF; Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal; Ministério do Esporte (2016); e IPEADATA. (Elaboração própria)

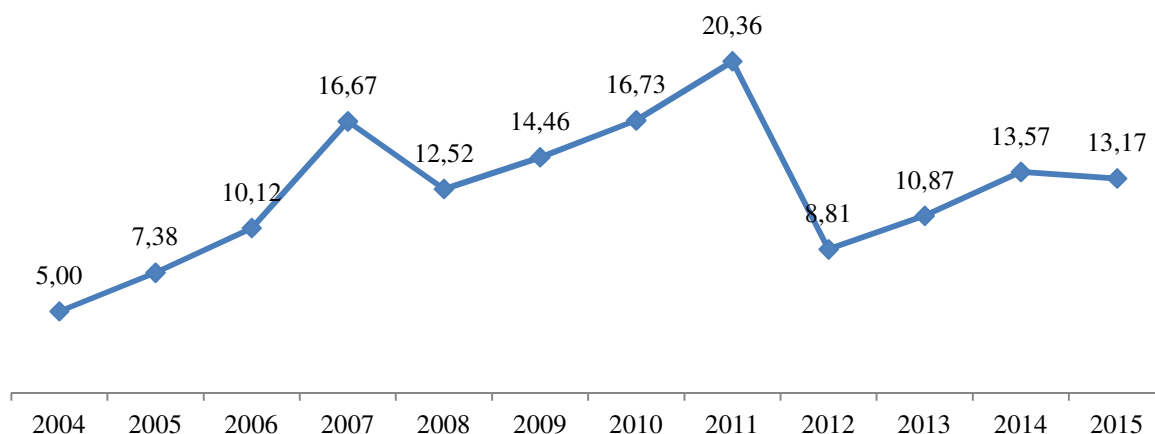
É interessante observar que em 2007 e 2011 o percentual do esporte em relação ao PIB foi o mesmo (0,068%). Como em 2007 o gasto foi de R\$ 3,21 e em 2011 de R\$ 4,08, o crescimento do gasto com esporte em 2011 comparado a 2007 foi similar ao crescimento do PIB. Pelo Gráfico 6 é possível perceber que não há uma relação direta entre o gasto com esporte e a evolução do PIB.

Assim, é possível identificar que em alguns anos o crescimento do gasto com esporte foi maior que o crescimento do PIB. Além disso, em anos posteriores aos picos do gasto com esporte, há quedas vertiginosas nos anos seguintes, como pode ser visto em 2008 e 2012. Embora as proporções sejam diferentes, de 2012 a 2015 o esporte acompanhou as oscilações do PIB. Nos Gráficos 4, 5 e 6 fica clara a falta de regularidade na aplicação dos recursos no esporte, mesmo quando comparado a indicadores macroeconômicos como o PIB.

Outro elemento que aponta a falta de regularidade nos recursos aplicados no esporte é o gasto per capita, como pode ser visto no Gráfico 7. O gasto público per capita com esporte acompanha a tendência dos Gráficos 4 e 5. A média de gasto per capita no período, por ano,

foi de R\$ 12,47, sendo que o menor foi em 2004 (R\$ 5,00), e o maior foi em 2011 (R\$ 20,36). Isso aponta que, embora a população brasileira tenha aumentado em cerca de 21,73 milhões, este crescimento populacional não foi acompanhado por mais gasto com esporte.

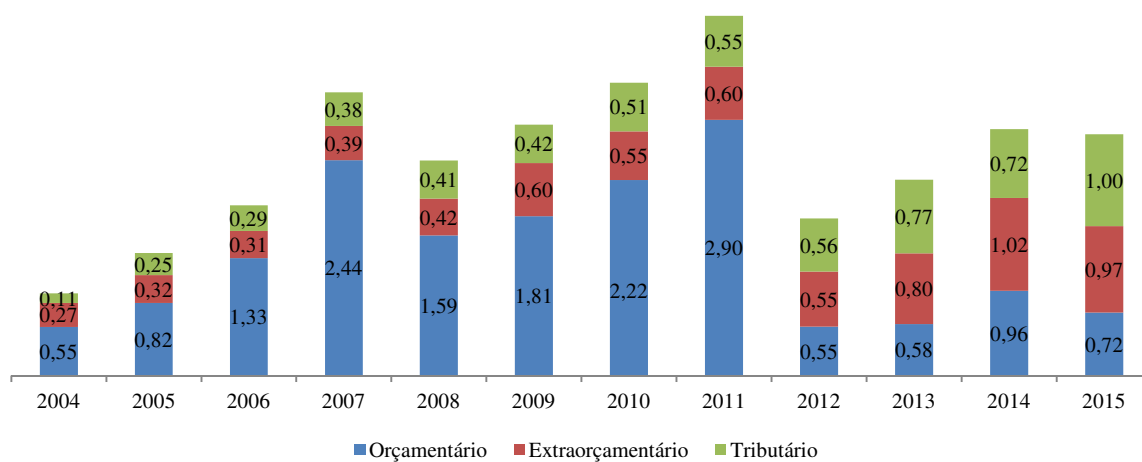
Gráfico 7 - Gasto público per capita com esporte – série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$)



Fonte: SIGA Brasil; e-SIC; Relatórios da CEF sobre repasses de loterias; Relatórios contábeis da FAAP e FENAPAF; Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal; Ministério do Esporte (2016); e Banco Mundial. (Elaboração própria)

Após analisarmos a magnitude do gasto com esporte tendo por base o total dos valores das três fontes em cada ano, passamos a analisar a evolução do gasto com esporte a partir de cada uma delas. Para isso, a seguir apresentamos os dados da evolução dos gastos por fonte (Gráfico 8) e subfonte (Tabela 18), às quais analisaremos nos próximos tópicos.

Gráfico 8 - Evolução do gasto com esporte por fonte – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ bilhões)



Fonte: SIGA Brasil; e-SIC; Relatórios da CEF sobre repasses de loterias; Relatórios contábeis da FAAP e FENAPAF; Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal; e Ministério do Esporte (2016). (Elaboração própria)

Tabela 18 - Evolução dos gastos com esporte por subfonte – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões)

Fonte	Subfonte	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Orçamento	Recursos ordinários para a função “Desporto e Lazer”	401,39	693,78	1.094,71	2.191,22	1.392,62	1.321,60	1.409,77	1.344,64	404,61	407,87	885,27	591,64	12.139,13
	Contribuições sobre concursos de prognósticos para função “Desporto e Lazer”	150,99	93,41	200,70	250,83	190,17	128,94	93,67	225,90	73,05	70,12	77,09	123,12	1.677,99
	Outros recursos orçamentários para a função “Desporto e Lazer”	0,13	0,00	0,00	0,00	0,43	0,00	0,00	13,59	0,00	0,00	0,00	0,42	14,57
	Recursos ordinários e de outras fontes de recursos do orçamento federal de distintas funções para as subfunções vinculadas ao esporte	0,00	35,43	35,09	1,68	7,37	358,35	715,56	1317,41	76,72	105,51	0,00	0,00	2.653,12
Extraorçamento	Repasse sobre concursos prognósticos e loterias para entidades esportivas	175,72	168,58	154,17	183,58	234,83	255,28	294,75	298,41	340,04	381,56	476,69	472,33	3.435,94
	Patrocínios sem incentivo fiscal das estatais federais	93,01	145,77	153,44	201,18	173,40	335,52	243,80	295,16	279,28	416,19	568,85	501,20	3.406,80
	Contribuição sobre salário e transferência de atletas	3,27	3,09	2,50	3,12	8,34	12,30	13,80	9,19	4,50	5,68	5,82	5,86	77,45
Gasto Tributário	Desoneração das entidades recreativas sem fins lucrativas	91,48	250,65	289,05	295,03	295,95	269,20	270,53	274,78	262,31	245,96	247,78	246,74	3.039,48
	Isenção de IRPF e IRPJ para patrocínios e doações	0,00	0,00	0,00	87,90	135,05	163,67	280,33	303,75	268,35	284,01	290,53	264,32	2.077,90
	Desoneração para realização dos grandes eventos esportivos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	74,51	303,68	243,42	530,32	1.151,92
	Isenção de equipamentos e materiais esportivos	15,51	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,02	0,01	0,00	0,00	15,55
	Isenção para eventos esportivos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,14	0,31	0,37	0,84
Total		931,49	1.390,71	1.929,68	3.214,53	2.438,16	2.844,87	3.322,20	4.082,83	1.783,41	2.220,70	2.795,76	2.736,34	29.690,69

Fonte: SIGA Brasil; E-SIC; Relatórios de repasses de recursos públicos a entidades esportivas; Relatórios contábeis da FAAP e FENAPAF; Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal; e Ministério do Esporte (2016). (Elaboração própria)

### 3.3.1 Magnitude do gasto orçamentário

O dimensionamento do gasto orçamentário, “[...] permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país.” (SALVADOR, 2012b, p. 8). Neste sentido, analisar a magnitude do gasto orçamentário com esporte é realizar o processo de compreensão deste setor, tendo clareza que o orçamento é um espaço de disputa entre as diversas frações do bloco no poder.

A fonte orçamentária do esporte é aquela que teve mais recursos de 2004 a 2015. Entretanto, conforme já discutimos anteriormente, falta regularidade na aplicação de recursos no esporte, sendo a fonte orçamentária aquela que sofre mais oscilação, o que é perceptível, por exemplo, pelo fato de o ano com maior quantidade recursos – 2011 –, ser 5,27 vezes os anos de menores recursos orçamentários – 2004 e 2012.

Nos PPAs do governo Lula (PPA 2004-2007 e 2008-2011), o gasto orçamentário representou o maior quantitativo de recursos, isto é, no período do primeiro PPA, representou 68,97% de tudo que foi gasto nos 4 anos, e no segundo representou 67,15%. Por outro lado, no PPA do governo Dilma (PPA 2012-2015), o gasto orçamentário foi o menor ao serem comparadas as três fontes, representando apenas 29,52% de tudo que foi gasto de 2012 a 2015 (vide Gráfico 8).

Assim, no orçamento, o governo Lula priorizou mais o esporte que o governo Dilma, haja vista a queda drástica de recursos orçamentário no governo desta. Prova disso, é que em 2012, primeiro ano do PPA do governo Dilma, o montante de recurso orçamentário com esporte voltou ao quantitativo que foi gasto no primeiro ano do primeiro PPA elaborado no governo Lula (2004), como pode ser visto no Gráfico 8.

Portanto, na disputa pelo fundo público no âmbito do esporte, os recursos orçamentários foram diminuindo sua importância, como pode ser observado durante a vigência do PPA 2012-2015. Esse processo foi acompanhado pelo aumento de recursos das fontes extraorçamentárias e de gastos tributários, sobretudo a partir de 2013 (vide Gráfico 8).

A subfonte orçamentária que teve maior volume de recursos no período foi a de recursos ordinários para a função “Desporto e Lazer”, tanto que no período analisado ela abarcou em média 73,64% dos recursos orçamentários. O ano em que o orçamento do esporte mais recebeu recursos desta subfonte foi em 2007, com R\$ 2,19 bilhões que representaram 68,17% de todo recurso gasto com esporte no referido ano. Embora 2011 tenha sido o terceiro ano com mais recursos ordinários para a função “Desporto e Lazer”, percentualmente em

relação aos recursos orçamentários foi o ano com valor mais baixo, 46,34%, e 2014 foi o ano de maior percentual, com 91,99%.

Ao relativizar o percentual de gasto com a subfonte de recursos ordinários para a função “Desporto e Lazer” em relação ao gasto total com esporte ao longo dos PPAs, foi possível identificar que houve um decréscimo da importância desta subfonte ao longo do tempo, pois no PPA 2004-2007 ela representou 58,68%, no PPA 2008-2011 representou 43,10% e no PPA 2012-2015 representou apenas 24,01%.

Outra importante fonte de recursos orçamentários para a função “Desporto e Lazer” são aqueles provenientes de concursos prognósticos e loterias, que em 2004 chegaram a representar 27,33% do total, mas em 2010 representaram apenas 4,22%. Em 2006, 2007 e 2011 os recursos desta subfonte foram superiores a R\$ 200 milhões. Embora eles sejam recursos vinculados, não há uma estabilização dos recursos ofertados por esta subfonte.

No PPA 2004-2007 os recursos de concursos prognósticos e loterias para a função “Desporto e Lazer” representaram 13,51% de todos os recursos orçamentários no período, no PPA 2008-2011 representaram 7,50%, e no PPA 2012-2015 representaram 12,20%. Isso demonstra que há uma imprevisibilidade de recursos que são recebidos pelo esporte a partir de concursos prognósticos e loterias, vez que há uma série de variáveis que influenciam o comportamento dos apostadores, conforme apontado por Amaral (2005).

Outra subfonte de recursos orçamentário para a função “Desporto e Lazer” foram aqueles que não foram nem provenientes de recursos ordinários, nem de recursos de concursos prognósticos e loterias. Eles representaram apenas 0,05% (R\$ 14,57 milhões) de todo recurso gasto com esporte de 2004 a 2015, contudo compuseram os recursos orçamentários apenas em 2004, 2008, 2011 e 2015. A grande maioria desta subfonte foi proveniente apenas de 2011, só neste foram R\$ 13,59 milhões, em que a função “Desporto e Lazer” recebeu recursos da fonte “Remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional”.

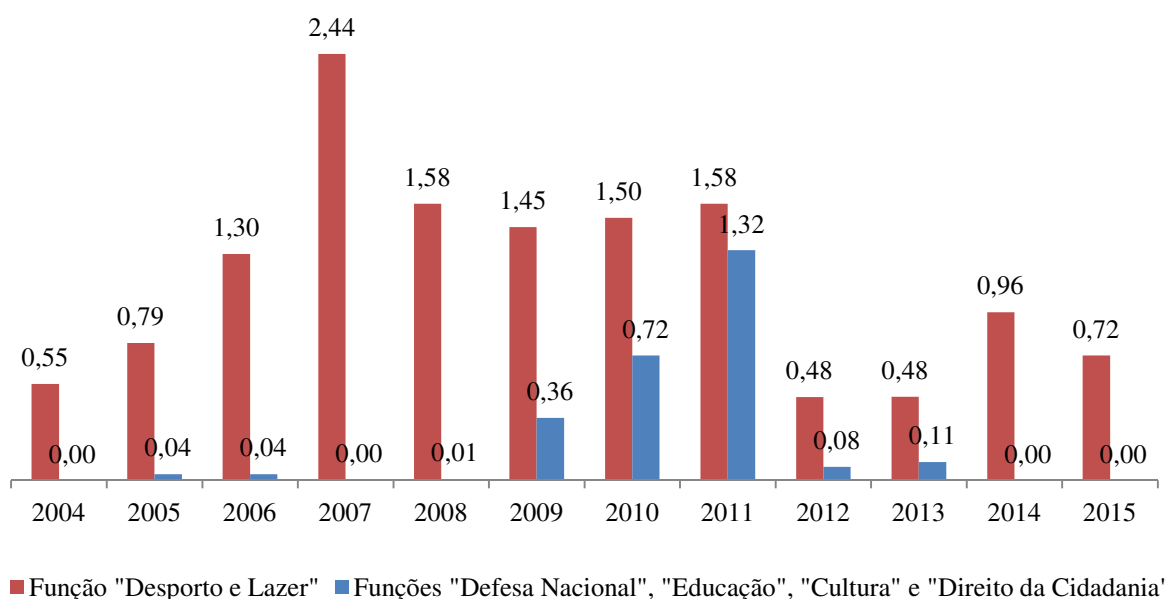
Além das três subfontes supracitadas de recurso para função “Desporto e Lazer”, há os recursos de outras funções alocadas nas subfunções de “Desporto e Lazer” – “Desporto Comunitário”, “Desporto de Rendimento” e “Lazer”. Somente a subfunção “Desporto e Lazer” ficou com 83,91% dos recursos orçamentários ao longo do período analisado. A principal unidade orçamentária que recebeu os recursos orçamentários foi o ME, sendo isto importante, pois ele é o órgão do governo federal responsável por realizar as políticas públicas de esporte.

Entretanto, conforme apresentamos anteriormente, a partir de 2011 a APO passou a compartilhar com o ME os recursos da função “Desporto e Lazer”. Entretanto, a APO teve

recursos liquidados apenas em 2011 e 2012, respectivamente, R\$ 28,58 milhões (1,80%) e R\$ 129,83 milhões (27,18%) dos valores destinados à função “Desporto e Lazer”.

Os recursos ordinários e de outras fontes do orçamento federal de distintas funções para as subfunções vinculadas ao esporte foram importantes para aumentar a quantidade de recursos orçamentários direcionados a este setor. Eles representaram 16,09% de todos os recursos orçamentários de 2004 a 2015, R\$ 2,65 bilhões. Conforme apontamos anteriormente, quatro unidades orçamentárias/funções alocaram recursos nas subfunções vinculadas ao esporte, isto é, FNDE/Educação, FNCA/Direito da Cidadania; MD/Defesa Nacional e MINC/Cultura.

Gráfico 9 - Evolução do gasto com a função “Desporto e Lazer” e as demais funções que alocaram recursos nas subfunções do esporte – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ bilhões)



Fonte: SIGA Brasil. (Elaboração própria)

Conforme pode ser visto na Tabela 18 e no Gráfico 9, embora tenham sido direcionados recursos de 2005 a 2013 de outras funções orçamentárias para o esporte, o maior volume se deu de 2009 a 2011. Este período foi justamente aquele em que o MD direcionou recursos para o esporte. O ano de 2011, ano em que o orçamento do esporte mais teve recursos, foi aquele que o esporte mais recebeu recursos de outras funções. Isto foi devido o FNDE ter aplicado R\$ 658,94 milhões, o MD ter alocado R\$ 431,98 milhões, e o MINC R\$



226,48 milhões. Em 2010, apenas o MD direcionou recursos no esporte, foram R\$ 715,56 milhões.

Ao analisarmos longitudinalmente, de 2004 a 2011, o percentual de recursos orçamentários do esporte foram superiores a 59,15%, já de 2012 a 2015 o percentual máximo foi 34,42%. Isso demonstra que, durante a vigência dos PPAs elaborados no governo Lula, houve maior aporte de recursos do orçamento para o esporte, enquanto durante o PPA elaborado no governo Dilma, o quantitativo destes recursos diminuiu drasticamente.

Destarte, no período do PPA 2004 a 2007 foi direcionado para o esporte R\$ 5,15 bilhões, valor que representa 31,24% de todos os recursos orçamentários para o esporte de 2004 a 2015. É possível identificar um crescimento gradativo da execução orçamentária com esporte, tendo ocorrido um pico em 2007 – este representou 342,30% a mais que 2004 – aumento significativo que pode ser explicado pela realização dos Jogos Pan Rio 2007. Após este, em 2008, podemos ver que ocorreu diminuição de recursos orçamentários para o esporte, contudo permanecendo o patamar superior a 2006.

Novamente identificamos que no período do PPA 2008-2011, houve aumento crescente do orçamento do esporte, tendo como pico 2011 – representando aumento de 82,72% em relação a 2008 e 19,42% em relação a 2007 –, também explicado pela realização de outro grande evento esportivo, os Jogos Mundiais Militares 2011 no Rio de Janeiro. Entretanto, 2011 foi, de todos os anos, o que o esporte mais teve recursos de outras funções, totalizando cerca de R\$ 1,32 bilhão. Contudo, o volume de recursos não foi apenas para realização daquele grande evento esportivo em 2011, tendo ido para outras ações. É interessante perceber que os dois picos se deram nos primeiros anos do segundo mandato de Lula e no primeiro ano do mandato de Dilma, tendo ocorrido nestes anos grandes eventos esportivos que elevaram a execução orçamentária do esporte.

A vigência do PPA 2008-2011 foi o período que mais houve direcionamento de recurso orçamentário para o esporte, tanto que os recursos deste período representaram 51,68% de todo gasto orçamentário deste setor de 2004 a 2015. Assim, no momento de crise econômica, o governo Lula acabou ampliando os gastos orçamentários como uma das formas de gerar um processo anticíclico, tendo realizado durante seu segundo mandato o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), elementos que acabaram reverberando no próprio gasto orçamentário para o esporte durante o governo Lula.

No período do PPA 2012-2015, é possível notar que ocorreu uma grande queda de recursos orçamentária para o esporte, tendo voltado a patamares inferiores aos dos anos iniciais do governo Lula. Somando aquilo que foi executado orçamentariamente com esporte

de 2012 a 2015 (R\$ 2,82 bilhões) não supera o que foi gasto apenas em 2011. O ano de 2014 foi o que teve mais recursos na vigência do referido PPA 2012-2015, coincidindo com a realização de outro grande evento esportivo, a Copa 2014.

Chama atenção na discussão sobre os gastos orçamentários com esporte, no que tange ao período dos PPAs, que em cada um deles os anos de maiores gastos foram justamente aqueles que tiveram a realização de um grande evento esportivo. Em 2007 teve o Jogos Pan Rio, em 2011 houve os Jogos Mundiais Militares e em 2014 a Copa do Mundo da FIFA.

Portanto, a realização destes eventos está diretamente associada à função do Estado de garantia das condições gerais de produção, considerando-se a atuação direta do Estado para que eles fossem realizados, inclusive com uma forte participação do fundo público para concretização deles. Sem contar que a maior parte do gasto com estes eventos são realizados em anos anteriores, por demandarem uma série de obras de instalações esportivas e urbanas nas cidades em que são sediados. Teremos condições de discutir em maior profundidade o gasto com estes grandes eventos esportivos ao tratarmos do direcionamento de recursos do esporte.

Até aqui, temos trabalhado com valores liquidados do orçamento direcionados ao esporte pela função “Desporto e lazer” e as demais funções que aplicaram recursos nas subfunções do esporte. A seguir, exploraremos como se deu a execução orçamentária do esporte a partir das suas diferentes fases.

A Dotação Inicial representa o valor inicial presente na LOA (Lei Orçamentária Anual)<sup>158</sup>, que define o valor programado para ser gasto com cada política em cada ano, e o Autorizado é a Dotação Inicial acrescida e/ou deduzida dos créditos adicionais<sup>159</sup> e/ou bloqueios. Entretanto, este valor da Dotação Inicial pode sofrer alterações. “Assim, é possível que a ação de uma unidade orçamentária tenha sua dotação aumentada em função de um maior ingresso de receita global, ou ser reduzida devido à abertura de crédito extraordinário em favor de um outro órgão” (SALVADOR, 2010b, p. 186). No âmbito do orçamento do

---

<sup>158</sup> LOA é “uma das três leis em sentido formal (lei ordinária) que compõem o sistema orçamentário brasileiro. É a lei orçamentária propriamente dita, possuindo vigência para um ano. Ela estima a receita e fixa a despesa do exercício financeiro, ou seja, aponta como o governo vai arrecadar e como irá gastar os recursos públicos.” (SENADO FEDERAL, 2017, s. p.)

<sup>159</sup> Créditos adicionais “são créditos adicionais as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento. Dependendo da sua finalidade, classificam-se em: suplementares, especiais e extraordinários. Os suplementares destinam-se ao reforço de uma dotação orçamentária já existente, ao passo que os especiais visam atender a uma necessidade não contemplada no orçamento. Já créditos extraordinários pressupõem uma situação de urgência ou imprevisão, tal como guerra, comoção interna ou calamidade pública. Os créditos suplementares especiais dependem de autorização legislativa, ao passo que os extraordinários são abertos por decreto do Executivo, que deles dará ciência imediata ao Legislativo. Os créditos adicionais, uma vez aprovados, incorporam-se ao orçamento do exercício.” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2017, s. p.).

esporte, como pode ser vista na Tabela 19, houve créditos adicionais em todos os anos. Em 2007 ocorreu a maior diferença entre a Dotação Inicial e o Autorizado, que foi 41,32% maior.

Tabela 19 - Execução orçamentária do esporte (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ bilhões e %)

Ano	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	RP Pago	Liquidado/Autorizado	Pago/Autorizado
2004	0,73	0,78	0,55	0,55	0,30	-	70,73%	38,47%
2005	1,23	1,31	0,82	0,82	0,21	-	62,79%	16,31%
2006	1,59	1,82	1,33	1,33	0,50	-	72,93%	27,47%
2007	1,60	2,72	2,44	2,44	1,30	-	89,80%	47,88%
2008	1,88	2,73	1,59	1,59	0,34	-	58,30%	12,36%
2009	2,09	2,55	1,81	1,81	0,34	-	70,95%	13,32%
2010	2,93	3,80	2,22	2,22	0,75	-	58,40%	19,76%
2011	4,81	5,25	2,90	2,90	0,99	-	55,31%	18,95%
2012	3,64	5,10	1,97	0,55	0,54	0,66	10,88%	10,62%
2013	4,64	5,57	3,35	0,58	0,58	0,79	10,48%	10,35%
2014	2,51	3,72	2,72	0,96	0,94	1,25	25,89%	25,42%
2015	3,48	3,66	2,19	0,72	0,70	1,50	19,53%	19,19%
Total	31,12	39,00	23,89	16,48	7,50	4,20	42,27%	19,24%

Fonte: SIGA Brasil. (Elaboração própria)

Obs.: Somente a partir de 2012 os valores de RP pago foram disponibilizados pelo SIGA Brasil.

O Empenho constitui a primeira fase da despesa orçamentária, e é registrado no momento em que o bem ou serviço é contratado, quando a autoridade competente cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente. O Empenho “funciona como garantia ao credor do ente público de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido” (SENADO FEDERAL, 2017, s. p.). Como pode ser verificado na Tabela 19, em todos os anos o Empenhado foi menor que o Autorizado, demonstrando que parte dos valores para o esporte ficaram na primeira etapa da despesa orçamentária (como exemplo, destaca-se que o Empenhado do esporte de 2004 a 2015 correspondeu apenas a 61,26% do Autorizado).

O não Empenho de valores Autorizados está relacionado ao processo de contingenciamento, ou seja, o poder executivo retarda ou deixa de executar parte da programação da despesa prevista no Autorizado. Este processo atende aquilo que foi estabelecido pela LRF em seu artigo 9º:

Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Portanto, o contingenciamento da despesa pública se dá para atender as metas fiscais, buscando fazer com que o Estado não gaste mais do que foi arrecadado, além de garantir que parte dos recursos sejam encaminhados para gerar superávit primário – honrar os compromissos do Estado com o capital portador de juros. Desta forma, o superávit primário implica em resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, com exceção do gasto com o pagamento da dívida pública. Quanto maior é o valor de superávit primário, maior a garantia que um Estado dá aos seus credores de que tem condições de honrar os compromissos com o capital portador de juros.

Neste sentido, o maior volume de superávit primário mantém sob controle o Risco Brasil<sup>160</sup>, que se torna um indicador de como o governo está administrando suas contas. O reflexo social de manter o superávit primário elevado é a menor capacidade do Estado em realizar investimentos e implementar políticas públicas.

Há um consenso entre boa parte dos estudiosos que analisam o governo Lula de que ele promoveu em seu primeiro mandato o regime de política macroeconômica do governo FHC, em que se fizeram presentes elevados superávits primários (TEIXEIRA; PINTO, 2012; GONÇALVES, 2013; FILGUEIRAS et al., 2010; SINGER, 2009). No primeiro mandato do governo Lula, o superávit primário ficou acima da meta requerida pelo FMI. Nos governos posteriores, embora tenha ocorrido a flexibilização deste regime, ele continuou fazendo parte dos governos do PT. Entretanto,

[...] como os altos superávits não eram suficientes para frear o crescimento da dívida, porque os juros devidos eram maiores, o governo Lula empenhou-se também em destinar parte do orçamento para o mesmo fim. Com isso, a dívida pública, em lugar de servir como meio de obtenção de recursos para financiar o Estado, constituiu-se como um mecanismo de subtração do fundo público operado pelo capital financeiro, comprimindo o orçamento. (MASCARENHAS, 2016a, p. 969).

Conforme veremos adiante, o afrouxamento da política de ajuste fiscal (e do superávit primário, como consequência) a partir do segundo mandato do governo Lula, possibilitou maior direcionamento de recurso orçamentário para o esporte.

O Liquidado é a segunda etapa da despesa orçamentária, que se dá quando a unidade executora recebe o objeto do Empenho, confirmando que o bem foi entregue ou o serviço foi

---

<sup>160</sup> O Risco Brasil é “medido por agências de classificação de risco internacionais, o Risco Brasil é um conceito que diz respeito à possibilidade de mudanças no ambiente econômico-financeiro nacional e que busca expressar o risco de crédito a que investidores estrangeiros estão submetidos quando investem no país.” (MASCARENHAS, 2016a, p. 969).

executado. De acordo com a Tabela 19, de 2004 a 2011 os valores Empenhados correspondem aos valores Liquidados, entretanto, de 2012 a 2015 os valores Liquidados são menores que o Empenhado.

O Pago se refere ao pagamento da despesa ao credor no mesmo ano que a despesa foi liquidada. O Restos a Pagar (RP) correspondem a despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro. Há dois tipos dele, RP processados, que significa que a despesa foi liquidada, contudo ainda não foi feito seu pagamento, e o RP não processado, que indica que houve o Empenho da despesa, mas ela não foi liquidada. De acordo com Almeida Júnior (2011, p. 2, grifos do autor),

o ganho que o governo tem em aumentar os restos a pagar é conseguir melhorar o resultado do superávit primário para um determinado ano, pois os restos a pagar serão contabilizados como Dívida Flutuante que não entram na contabilidade da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). O resultado desse artifício contábil é aumentar a Dívida Flutuante com fornecedores para alcançar um superávit primário maior e cumprir a meta daquele ano. *Isso permite ao governo mostrar que está sendo feito um esforço maior de contenção de despesas, quando o que de fato ocorreu foi a postergação de pagamentos de despesas.*

Este artifício foi utilizado já em 2003 pelo governo federal, em que o crescimento do superávit dependeu bastante do uso de RP processados, sendo que a partir de 2006 o governo passou a aumentar o saldo de RP não processado (ALMEIDA JÚNIOR, 2011). Para o INESC (2011, p. 6, grifos do autor), “esse crédito jogado para o ano subsequente tem se tornado um **orçamento paralelo** que concorre com o orçamento do exercício corrente”.

O RP pode ser pago de duas maneiras: a) a partir da utilização de receita corrente primária, em que é contabilizado como uma despesa e pressiona o resultado primário, comprometendo assim os gastos autorizados de anos posteriores; ou b) por meio de operações de créditos, em que o governo federal lança títulos no mercado para quitar os restos a pagar, contabilizados como dívida flutuante, transformando dívida flutuante em dívida fundada e aumentando a DLSP (ALMEIDA JÚNIOR, 2011). “*É por isso que o aumento do superávit primário via aumento dos restos a pagar é artificial, pois ou se tem um impacto negativo no primário do ano seguinte ou se aumenta a DLSP.*” (ALMEIDA JÚNIOR, 2011, p. 2, grifos do autor).

A partir da Tabela 19 é possível perceber que no esporte de 2004 a 2011 não havia RP não processado<sup>161</sup>, elemento que se fez presente de 2012 a 2015. Isto pode ser verificado pela diferença entre o Empenhado e o Liquidado. Em todos os anos os valores de despesas

---

<sup>161</sup> Em 2007, R\$ 55.760,00 foi inscrito em RP não processados na função “Desporto e Lazer”.

Liquidadas foram superiores ao de despesas Pagas, demonstrando que houve a presença de RP processados ao longo do período.

A presença de RP inscritos para serem pagos acabou concorrendo ao longo do tempo com o pagamento no mesmo ano que foi liquidado. Como pode ser observado na Tabela 19, de 2012 a 2015, os valores de RP Pago foram superiores ao de Pago, demonstrando que houve priorização no pagamento de RP em detrimento do Pagamento no mesmo ano que houve Liquidação do bem ou serviço. Desta forma, as ações do PPA 2012-2015 ficaram comprometidas com as despesas de RP de anos anteriores. De acordo com o Portal Contas Abertas (2011), o governo Dilma herdou R\$ 137,5 bilhões de RP do governo Lula, o que acabou refletindo diretamente sobre o orçamento do esporte, que passou a ter valores mais altos de RP que Liquidados.

De acordo com Salvador (2010b), os resultados das despesas Liquidadas de 2006 e 2007 estão influenciadas por uma mudança na contabilização das despesas Liquidadas realizadas pelo governo Lula, pois incluiu nestes anos os RP não processados em Liquidado. De acordo com o INESC (2011), este teria sido um processo comum durante o governo Lula, tendo justificado os valores Liquidados serem iguais os Empenhados de 2004 a 2011. Por outro lado, a partir de 2012 os valores Liquidados passaram a ser menores que o Empenhado, apontando assim que o RP não processado deixou de ser agregado ao Liquidado.

É interessante perceber que o “truque” contábil de colocar RP não processado no Liquidado fez com que 67,40% do Autorizado com esporte fosse Liquidado em média de 2004 a 2011. Já de 2012 a 2015 – quando não houve mais o “truque” contábil – somente 16,70% em média do Autorizado foi Liquidado. A média ao longo de 2004 a 2015 foi de 42,27% do Liquidado em relação ao Autorizado, e a baixa média de 2012 a 2015 acabou levando para baixo a média de todo o período. O ano de 2007 foi o que teve maior percentual (89,80%) de execução do Liquidado em relação ao Autorizado, tendo ocorrido um grande esforço do governo para cobrir os gastos com os Jogos Pan Rio 2007.

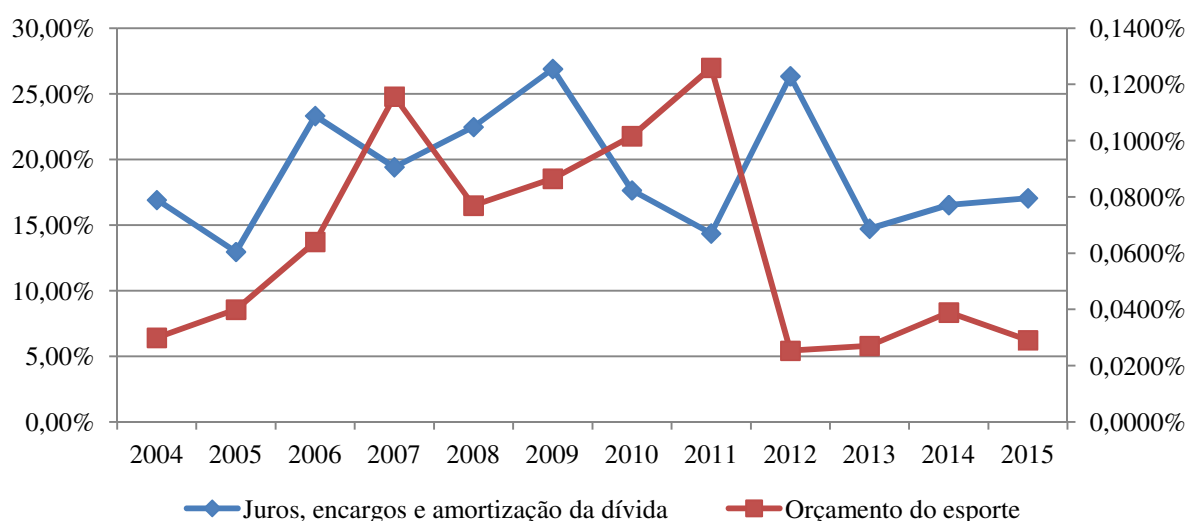
Ao comparar a execução do Pago em relação ao Autorizado, os percentuais são ainda menores, de 2004 a 2015 a média foi de 19,24%. Durante a vigência dos PPAs do governo Lula, a média do Pago pelo Autorizado foi de 24,31%, enquanto na vigência do PPA do governo Dilma a média foi de 16,39%. O ano com maior destaque novamente foi o ano de 2007, que pagou 47,88% do Autorizado.

Para alcançar maior superávit primário durante os governos Lula e Dilma, houve contingenciamento de recursos. Este processo afeta, sobretudo, as funções orçamentárias que não tem gastos obrigatórios ou vinculados. A maior parte dos recursos orçamentários do

esporte não é vinculada, possibilitando que fossem afetados diretamente com o contingenciamento durante o período, como pode ser observado na Tabela 19 pela diferença entre o Autorizado e o Empenhado.

O pagamento da dívida pública ao longo dos governos Lula e Dilma acabou impactando a concretização de diversos direitos, dentre eles o esporte. Tanto que o ano de menor participação do esporte em relação ao orçamento (2012), foi o ano que teve a segunda maior participação da dívida no orçamento. Por outro lado, em 2011 foi o ano em que houve maior participação do esporte no orçamento, sendo neste ano que ocorreu uma das menores participações da dívida no orçamento – segunda menor participação, como pode ser observado no Gráfico 10.

Gráfico 10 - Participação do pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida e do orçamento do esporte em relação ao OFSS (valores liquidados em %)



Fonte: SIGA Brasil. (Elaboração própria)

A conjuntura econômica ao longo do governo Lula foi se remodelando, tendo ocorrido mudanças na conjuntura econômica internacional, melhoria no saldo positivo das contas externas do país e a melhora de outras variáveis macroeconômicas.

Em resumo, a melhora das contas externas a partir de 2003 impactou de forma positiva, direta e indiretamente, a trajetória da dívida pública total. Ao relaxar a restrição externa, permitiu taxas de crescimento do PIB um pouco maiores que as do período anterior, mesmo que ainda muito reduzidas [...] Ao propiciar uma oferta excedente de dólares, apreciou o câmbio e permitiu ao governo aumentar suas reservas – de forma similar aos países em desenvolvimento em geral – e implementar uma política de troca de dívida externa por dívida interna. Por ambos os caminhos, os superávits comerciais foram responsáveis pela redução da dívida externa, numa proporção menor em termos absolutos e, em termos relativos, maior

do que o aumento (absoluto e relativo) da dívida interna. (FILGUEIRAS et al., 2010, p. 61)

Com o processo ascendente do ciclo econômico mundial e a melhoria das contas externas, a partir do primeiro mandato e início do segundo mandato do governo Lula – 2006 e 2007 –, houve uma flexibilização das políticas macroeconômicas, inclusive da política fiscal, permitindo maiores investimentos do Estado (MASCARENHAS, 2016a). Desta maneira, o tema do crescimento e a ampliação da infraestrutura do país ganhou importância na agenda do governo Lula, havendo um novo arranjo político-econômico, em que o Estado passou a ser demandado para organizar, realizar e compor novos blocos de investimento (MASCARENHAS, 2016a).

É neste cenário que se inscreve o apoio estatal à candidatura e à realização dos grandes eventos esportivos, parte de um projeto que, ao mesmo tempo, buscava estimular o crescimento interno e reformular a imagem externa brasileira, catalisando obras e investimentos. (MASCARENHAS, 2016a, p. 970).

Mascarenhas et al. (2012) apontaram que os impactos sociais e econômicos dos grandes eventos esportivos estavam articulados ao modelo econômico e ao bloco no poder organizado pelo governo Lula a partir de 2006-2007, momento em que o país teria entrado em um ciclo virtuoso de crescimento econômico, denominado de (neo)desenvolvimentismo.

Destarte, os anos em que mais se percebeu recursos para o esporte foram justamente aqueles que tiveram a presença de grandes eventos esportivos. Chama a atenção que foi de 2006 a 2011 o período que mais houve recursos orçamentários direcionados ao esporte, como pode ser visto no Gráfico 10. Ou seja, estes 6 anos correspondem a 74,58% de tudo que se gastou orçamentariamente de 2004 a 2015. Além disso, houve concentração de recursos gastos com esporte em 2007 e 2011, pois se gastou 32,43% do total do orçamento.

Durante o período do PPA 2004-2007 foi direcionado em média 0,06% do OFSS para o esporte, no PPA 2008-2011 este percentual chegou a 0,10% e no PPA 2012-2015 diminuiu drasticamente para 0,03%. De acordo com Mascarenhas (2016a), o governo Lula e Dilma, em resposta aos efeitos da crise estrutural do capitalismo que se agravou com a crise financeira global em 2008, adotaram medidas para reduzir o superávit primário, mantendo-o no limite das metas de responsabilidade social. “Isto lhes permitiu organizar políticas anticíclicas de investimento, especialmente no campo das obras públicas, as quais envolvem os grandes eventos esportivos. A tática de ambos os governos foi estimular os gastos públicos para minimizar os efeitos da crise no Brasil” (MASCARENHAS, 2016a, p. 970).



Conforme apresentamos anteriormente, nas I e II CNEs foi deliberado o percentual mínimo de 1% do orçamento da União para o esporte, já no PDEL havia sido proposto a vinculação de no mínimo 2%. Contudo, como podemos ver no Gráfico 10, ao longo do período analisado ficamos longe de atingir estes percentuais.

Mascarenhas (2016a) construiu uma escala de classificação da oscilação da participação do esporte em relação ao PIB para qualificar a execução orçamentária com o setor: 0,05% de participação, ótimo; 0,04, bom; 0,03, regular; 0,02, ruim; e, 0,01, péssimo. Ele ressalta que o que é definido como ótimo está longe da meta de vinculação de 1% do orçamento da União para o esporte, o que equivaleria a uma participação de próximo de 0,4% em relação a PIB, isto é, o valor colocado como “ótimo” é oito vezes menor que o proposto pelas I e II CNEs. Assim, podemos analisar que no PPA 2004-2007 há uma variação de péssimo para ótimo; no PPA 2008-2011 varia de regular para ótimo; e no PPA 2012-2015 houve permanência de 3 anos em péssimo, tendo um ano a variação para ruim. Deste modo, fica claro que no período do último PPA, sob o comando do governo Dilma, não se conseguiu manter a execução orçamentária alcançada ao final dos períodos dos PPAs anteriores, elaborados pelo governo Lula.

A respeito dos gastos orçamentários, é importante pontuar que o contingenciamento e a liberação de recursos têm sido utilizados como barganha política na relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo (SALVADOR, 2010b). Como o orçamento é autorizativo, tem sido um instrumento de controle do Executivo em relação ao Parlamento, em que as emendas parlamentares<sup>162</sup> são usadas no jogo de interesses das votações do governo no Congresso Nacional. As emendas parlamentares estão

[...] vinculadas ao orçamento da União influem na alocação de recursos públicos, sendo propostas por meio das quais os políticos podem opinar, assim como direcionar investimentos em função de compromissos políticos assumidos anteriormente ou, mesmo, no decorrer de seus mandatos, junto aos estados, municípios e instituições, as quais geralmente possuem algum vínculo. (TEIXEIRA, 2016, p. 20)

Nesse sentido, Teixeira (2016) aponta que as emendas parlamentares são, por excelência, o instrumento que possibilita uma atuação mais direta do poder legislativo de direcionar o gasto orçamentário. Entretanto, esta atuação pelas emendas parlamentares se dá de maneira “paroquialista”, pois

---

<sup>162</sup> As emendas parlamentares “[...] podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo” (TEIXEIRA, 2016, p. 20). São recursos que os Deputados e Senadores utilizam para realização de ações para suas bases políticas.

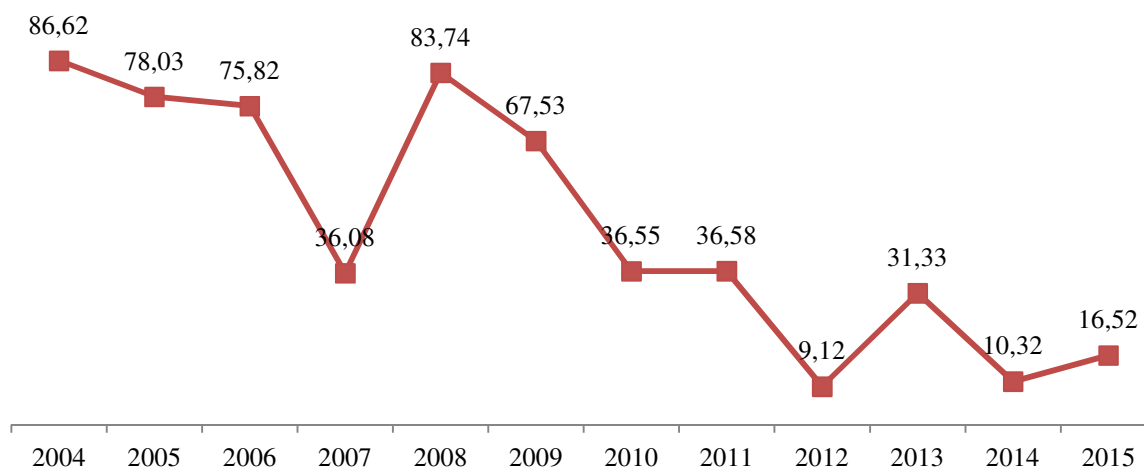
vincula-se as questões e preferências locais e estaduais do parlamentar, em detrimento a eventuais diretrizes nacionais fixadas por lideranças centrais dos partidos como ocorre em outras matérias legislativas, não orçamentárias. O ponto de partida no paroquialismo é a motivação do parlamentar direcionada a sua reeleição. Por conta de eleições periódicas e geograficamente circunscritas, as políticas são direcionadas aos interesses específicos dos eleitores diretamente envolvidos no processo. Nesse contexto o parlamentar tende a dedicar-se mais em defesa de sua região na busca de recursos e benefícios federais específicos do que a fins supostamente de caráter mais elevados ou voltados a função legislativa por excelência. (HEUSI, 2010, p. 21)

Além disso, Teixeira (2016) aponta que as emendas parlamentares estariam relacionadas ao estabelecimento de alianças eleitorais com governadores, prefeitos, deputados federais e senadores, haja vista que

[...] o clientelismo opera como uma troca pela qual os titulares de cargos políticos, neste caso, os parlamentares, regulam a concessão de recursos obtidos a partir de sua função pública em busca de apoio eleitoral. De tal feito, o aparato administrativo do Estado é colocado a serviço do benefício privado. De um lado, o “patrão”, representado aqui pela figura do parlamentar, dotado de poder para influir seus “funcionários” – leia-se funcionários públicos – na destinação dos recursos públicos, toma decisões a fim de favorecer seus “clientes”, ou seja, sua base eleitoral. (MASCARENHAS, 2016a, p. 975)

Portanto, o aparato estatal é colocado a serviço de interesses privados, atendendo a preocupação de reeleição dos parlamentares. Para Teixeira (2016) as práticas clientelistas fazem parte da formação do Estado brasileiro, estando as emendas parlamentares associadas diretamente à “pequena política”.

Gráfico 11 - Participação das emendas parlamentares em relação recursos orçamentários para o esporte – Série 2004-2015 (valores liquidados em %)



Fonte: SIGA Brasil. (Elaboração própria)

Como pode ser visto no Gráfico 11, ao longo de 2004 a 2015, boa parte dos recursos orçamentários direcionados ao esporte foram provenientes de emendas parlamentares. A média de todo o período foi de 47,35%, demonstrando que houve uma forte dependência de emendas parlamentares para que o esporte tivesse recursos. No âmbito das despesas discricionárias do OFSS, Teixeira (2016) identificou de que de 2009 a 2015 as emendas parlamentares representaram 41% do gasto liquidado.

Dos R\$ 16,48 bilhões presentes no orçamento para o esporte, R\$ 7,89 bilhões foram fruto de emendas parlamentares. A maior parte deste recurso se refere à função “Desporto e Lazer”, que teve R\$ 7,79 bilhões; a função “Educação” teve em 2007 e 2008 o valor de R\$ 2,49 milhões fruto de emendas parlamentares para subfunção “Lazer”; e a função “Cultura” teve, em 2013, R\$ 105,50 milhões de recursos de emendas parlamentares para subfunção “Lazer”.

No que tange ao período dos PPAs, o PPA 2004-2007 foi o que teve maior média de recursos para o esporte provenientes de emendas parlamentares, 69,14%. A média do PPA 2008-2011 foi de 56,10% e do PPA 2012-2015 foi de 16,82%. Desta forma, na vigência dos PPAs elaborados pelo governo Lula houve uma maior participação das emendas na composição dos recursos orçamentários para o esporte, enquanto no governo Dilma esta composição cai drasticamente. Assim, podemos ver uma relação direta entre a diminuição de recursos de emendas parlamentares e a redução de recursos orçamentários para o esporte.

O ano de 2004, primeiro ano do PPA do governo Lula, foi o pior ano de recursos orçamentários para o esporte durante as vigências dos PPAs elaborados por este governo, sendo o ano de toda a série histórica que teve percentualmente mais recursos de emendas parlamentares. Por outro lado, em 2012, foi o ano com menos recursos para o esporte durante a vigência do PPA elaborado no governo Dilma, sendo o ano que teve percentualmente menos recursos de emendas parlamentares para o esporte.

Ter liberado mais recursos e uma maior quantidade de emendas parlamentares – de acordo com Teixeira (2016) durante o PPA 2008-2011 foram beneficiados 591 parlamentares – demonstra que Lula tinha uma melhor articulação com Congresso Nacional, diferentemente de Dilma, que no PPA 2012-2015 contemplou apenas 178 congressistas. Além disso,

[...] enquanto no Governo Lula as emendas privilegiaram deputados e senadores por meio de emendas individuais, ações de infraestrutura, estados mais populosos, havendo até certo equilíbrio entre os partidos da base governista (42%), oposição (30%) e independentes (28%); no governo Dilma, a dinâmica muda consideravelmente, pois, este, além de diminuir em termos monetários, priorizou emendas de comissões, ações de vivência esportiva e com alcance nacional, assim

como aos partidos componentes da base governista (95%). (TEIXEIRA, 2016, p. 207)

Desta forma, no governo Dilma “[...] o executivo minimizou um dos principais instrumentos eleitorais de deputados e senadores, ocasionando, dentre outros fatores, uma crise política sem precedentes” (TEIXEIRA, 2016, p. 207), isto teria contribuído diretamente para falta de apoio parlamentar de Dilma, tendo levado a cassação de seu segundo mandato presidencial.

Portanto, “O jogo político dessa relação faz das emendas um mecanismo fundamental da manutenção da estabilidade das coalizões articuladas pelo Presidente da República [...]” (TEIXEIRA, 2016, p. 111), sendo que a “[...] presidente não tem demonstrado a “desenvoltura” necessária para lidar com um arco de alianças muito maior do que seus antecessores tiveram de formar para garantir governabilidade” (TEIXEIRA, 2016, p. 166). Destarte, as emendas parlamentares servem como uma “moeda de troca” na negociação do Poder Executivo com o Poder Legislativo no apoio às votações do Congresso Nacional (TEIXEIRA, 2016).

Os interesses particularistas são reforçados em detrimento dos interesses sociais mais amplos. Nessa perspectiva, recursos que poderiam compor o orçamento global do esporte, sendo distribuídos por meio de uma política nacional democrática, participativa e descentralizada, acabam sendo articulados a demandas locais de necessidades eleitoreiras.

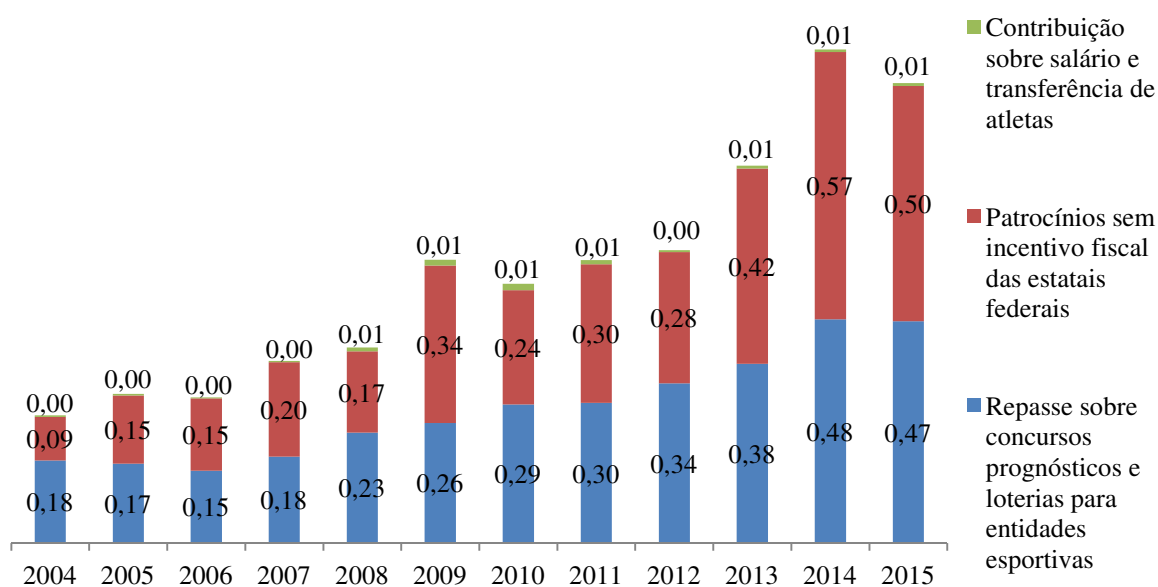
### **3.3.2 Magnitude do gasto extraorçamentário**

Dimensionar o montante de recursos extraorçamentários é importante para perceber a quantidade deste recurso público que é repassado ao esporte por fora do orçamento e que também não é gasto tributário. Como apresentamos no Gráfico 2, os recursos extraorçamentário para o esporte representaram 23,31% de todo o gasto público federal com esporte de 2004 a 2015.

Ao analisarmos longitudinalmente o gasto extraorçamentário com esporte de 2004 a 2015, é possível perceber que eles foram aumentando ao longo do tempo, conforme Gráfico 8 e Tabela 18. Isso pode ser notado ao longo do período dos PPAs, pois de 2004 a 2007 houve gasto extraorçamentário de R\$ 1,29 bilhão, de 2008 a 2011 foi de R\$ 2,17 bilhões, e de 2012 a 2015 foi de R\$ 3,46 bilhões. Estes valores representaram 18,60%, 31,43% e 49,97%, respectivamente, sobre o total de gastos extraorçamentários com esporte.

O gasto extraorçamentário mais volumoso de 2004 a 2015 foi proveniente de repasse sobre concursos prognóstico e loterias para entidades esportivas, representou 49,65% de todo gasto extraorçamentário. Esta subfonte representou 11,57% de todo recurso do esporte ao longo de todo o período (vide Gráfico 3).

Gráfico 12 - Gastos com as subfontes da fonte extraorçamentária do esporte (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ bilhões)



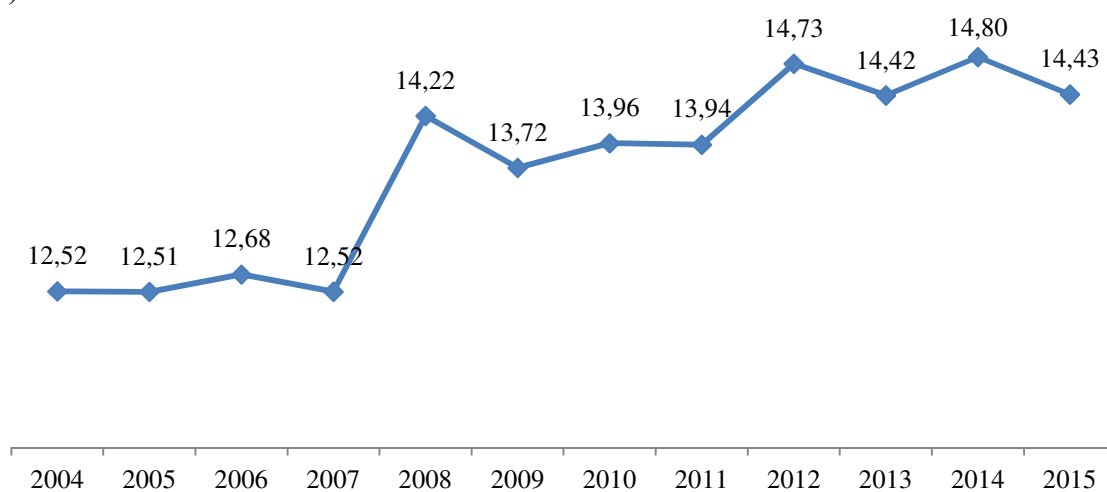
Fonte: e-SIC; Relatórios da CEF sobre repasses de loterias; e Relatórios contábeis da FAAP e FENAPAF. (Elaboração própria)

Pode ser verificado na Tabela 18 e no Gráfico 12 que houve crescimento de recursos provenientes deste tipo de repasse. No PPA 2004-2007 foram R\$ 682,05 milhões, que representaram 19,85% de todo recurso com a subfonte de repasses sobre concursos prognósticos e loterias para entidades esportivas; no PPA 2008-2011 foi R\$ 1,08 bilhão, que representou 31,53% do total da subfonte; e no PPA 2012-2015 foi R\$ 1,67 bilhão, que representou 48,62%.

Embora os gastos extraorçamentários com a subfonte supracitada não tenha relação direta com o que é estabelecido nos PPAs, foram decisões políticas que garantiram mais recursos ao longo do tempo para entidades esportivas a partir de recursos de concursos prognósticos e loterias. Tanto que houve a criação de legislações e modificações da Lei Pelé que garantiram mais recursos para esta subfonte, como a criação Lei da Timemania em 2006 e a alteração da Lei Pelé pela Lei nº 12.395/2011 que garantiu recursos de concursos prognósticos e loterias para o CBC.

Conforme apontamos anteriormente no Quadro 3, não é apenas o ME e as entidades esportivas que recebem recursos de concursos prognósticos e loterias, recebem também o Fundo Penitenciário Nacional, o Fundo Nacional da Cultura, o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior, a Seguridade Social e o Fundo Nacional da Saúde. Todos estes são denominados pela CEF como repasses sociais. Desta forma, no Gráfico 13, apresentamos a participação dos repasses sociais esportivos em relação à totalidade dos repasses sociais.

Gráfico 13 - Participação dos recursos de concursos prognósticos e loterias para o ME e as entidades esporte em relação a totalidade dos repasses sociais – Série 2004-2015 (valores em %)

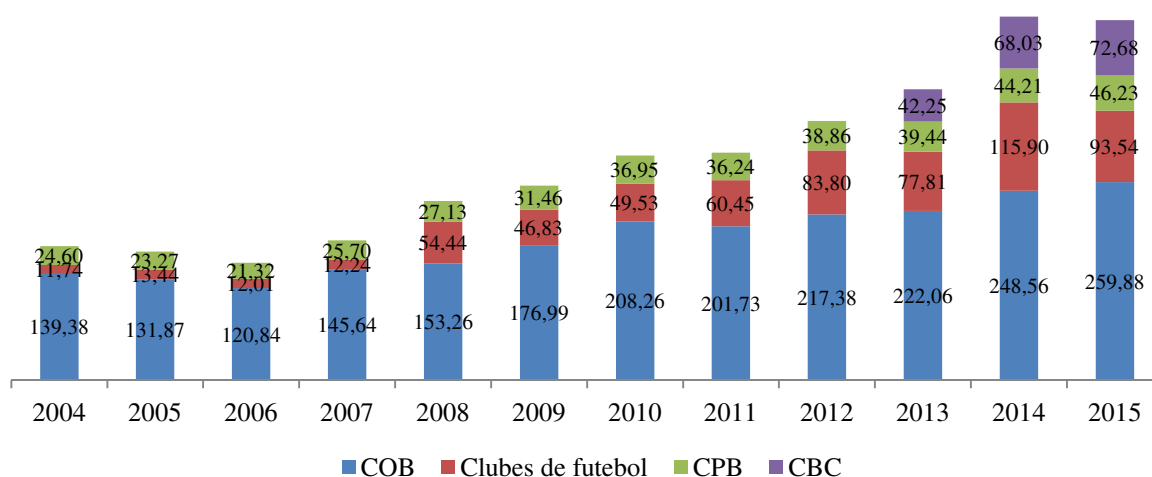


Fonte: e-SIC. (Elaboração própria)

De 2004 a 2015, a média de repasses sociais esportivos foi de 13,71%, tendo variado no período entre 12,51% e 14,80%. Podem ser vistos dois momentos distintos, um contínuo de 2004 a 2007 e outro de 2008 a 2015. Portanto, a criação de novos concursos prognósticos para o esporte, como a Timemania em 2006, fez incrementar os recursos de repasses sociais esportivos.

Dos recursos de concursos prognósticos e loterias para entidades esportivas repassados pela CEF, a grande maioria foi para o COB, isto é, R\$ 2,26 bilhões, que representaram 64,78% de todo recurso para esta subfonte. Em seguida estão os clubes de futebol, que receberam R\$ 631,73 milhões (representou 18,39%); logo depois o CPB, com R\$ 395,41 milhões (representou 11,15%); e por último o CBC, que recebeu R\$ 182,96 milhões (5,53%), e foi o único que recebeu recursos apenas em parte dos anos – apenas de 2013 a 2015.

Gráfico 14 - Distribuição dos repasses de concursos prognósticos e loterias entre as entidades esportivas – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões)



Fonte: e-SIC. (Elaboração própria)

Tanto o COB, quanto o CPB, passaram a receber recursos de concursos prognósticos e loterias a partir da Lei Agnelo/Piva. Desde as primeiras legislações esportivas, conforme discutimos anteriormente, há recursos públicos garantidos para as entidades de administração esportiva. Contudo, de lá para cá, esta relação entre entidades de administração esportiva e Estado foi se aprofundando, gerando inclusive uma dependência deste em relação aquelas para realizar as políticas de esporte de alto rendimento.

Castellani Filho (2009, s. p.) aponta que o ME se submeteu aos interesses de setores conservadores – COB, CPB e CBC – e

[...] acabou por se traduzir na capitulação e aprisionamento dos responsáveis pela definição e execução da política esportiva aos interesses daquela fração do campo esportivo... O que não sabíamos era que cada vez mais e mais, esse processo de aprisionamento, de se terem como reféns daqueles segmentos, passaria a ganhar contornos estarecedores [...]

Como vimos, Castellani Filho (2009) aponta que o ME foi aprisionado pelas entidades de administração esportiva, sendo que, em busca de se legitimar no setor esportivo, o ME acabou se tornando cada vez mais “semelhante aos senhores dos anéis”, buscando transformar os interesses das entidades de administração esportiva em interesses do próprio ME (CASTELLANI FILHO, 2009). Prova disso, como veremos, é o foco do ME que passou a ser o esporte de alto rendimento e os grandes eventos esportivos.

No relatório de levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o Sistema Nacional de Desporto (TC 021.654/2014-0)<sup>163</sup>, foi identificado que a principal fonte de recursos do esporte olímpico e paralímpico brasileiro foi da Lei Agnelo/Piva, tendo representado 48% de todo para estes setores de 2010 a 2016 (TCU, 2014). No Relatório de Auditoria Operacional sobre o Esporte de Alto Rendimento<sup>164</sup> de 2011, o TCU (2011a) havia identificado que, de 2005 a 2008, a fonte de recurso para o esporte de alto rendimento que mais recebeu recursos foi também da Lei Agnelo/Piva.

No Relatório de Auditoria do TCU (TC 023.922/2015-0)<sup>165</sup> para fiscalizar o COB, o CPB, o CBC e outras dez confederações<sup>166</sup>, foram identificadas algumas irregularidades que afetariam diretamente a gestão de recursos públicos recebidos por elas. Desta forma, apresentamos os principais elementos apontados em cada um dos aspectos que foram analisados pelo TCU (2015a):

- *Análise ao cumprimento do art. 18-A, quanto ao estatuto da entidade e ao processo de eleição nos comitês e confederações*: 28% dos presidentes das entidades esportivas tiveram, nos últimos 30 anos, mais de 10 anos de mandato; 32% tiveram de 6 a 10 anos de mandato, e 40% de 1 a 5 anos de mandato – houve casos de presidentes que chegaram a quase 30 anos no cargo.
- *Análise dos Demonstrativos Mensais de Conciliação Bancária ou dos extratos das contas vinculadas*: o COB realiza uma movimentação de recursos da Lei Pelé que dificulta a transparência em conformidade com as legislações; foram identificadas seis entidades esportivas que utilizam recursos da Lei Pelé para despesas vedadas (viagens internacionais com bilhetes em valores de classe executiva; realização de “despesas contingenciais” com aquisição de artigos não permitidos, como bebidas alcoólicas e pagamento de servidores públicos com recursos recebidos pelo COB; e foram encontrados saques indevidos, havendo uma entidade que recebeu recursos de convênio e emitiu cheque para ela mesma).

---

<sup>163</sup> Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=9120982>. Acesso em: 02/06/2017.

<sup>164</sup> Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/data/files/A2/E7/B7/CB/FE109510EE89EF851A2818A8/023.922-2015-0%20FOC%20Confederaes%20-%20Consolidado.pdf>. Acesso em: 02/06/2017.

<sup>165</sup> Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/data/files/A2/E7/B7/CB/FE109510EE89EF851A2818A8/023.922-2015-0%20FOC%20Confederaes%20-%20Consolidado.pdf>. Acesso em: 02/06/2017.

<sup>166</sup> Foram: Confederação Brasileira de Atletismo; Confederação Brasileira de Desportos de Deficientes Visuais; Confederação Brasileira de Hipismo; Confederação Brasileira de Judô; Confederação Brasileira de Rugby; Confederação Brasileira de Voleibol; Confederação Brasileira de Basketball; Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos; Confederação Brasileira de Ciclismo; Confederação Brasileira de Ginástica.



- *Análise aos processos de aquisição e contratação*: falta e/ou falha de prévia pesquisa de preços por entidades esportivas; falha na publicidade de processos licitatórios do COB e confederações vinculadas a ele; e inexistência de três propostas válidas no processo licitatório em 4 entidades esportivas, indícios de direcionamento ou de licitação montada em 8 entidades esportivas.
- *Análise dos contratos*: em 5 confederações foi identificado falta de compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado e realização de despesas antieconômicas, tendo sido emblemático a aquisição de um bilhetes aéreo que chegou a custar em torno de R\$ 25.000,00, mais de cinco vezes o valor das passagens adquiridas para o restante do grupo no mesmo voo; e falta de documentos comprobatórios de despesas em diversas federações, como passagens aéreas que não tem a comprovação devido à falta do cartão de embarque, ou a contratação de assessoria sem comprovação documental.
- *Avaliação da execução do objeto do convênio*: foi identificado dificuldade de avaliar a execução do objeto de convênio pela falta de detalhamento dos mesmos, principalmente nos celebrados entre o COB e as federações.
- *Análise dos salários pagos a dirigentes e a funcionários*: o teto de 2015 aplicável às entidades do Sistema Nacional de Desporto, para salários pagos com recursos da Lei Pelé, foi de R\$ 23.634,10, entretanto, houver salários em entidades esportivas de até R\$ 118.573,00, passando por valores como R\$ 45.349,00 e R\$ 30.451,00 para funcionários, incluindo o caso de um técnico estrangeiro contratado, enquanto para dirigentes, em uma entidade, foram constatados salários de R\$ 31.154,52 e de R\$ 29.285,26; e no que tange ao reajuste dos salários de funcionário, eles foram de 5,88% a 70% nas entidades esportivas em 2013.
- *Análise comparativa de convênios para manutenção firmados concomitantemente com COB e com CPB*: destaca-se o caso de uma entidade esportiva que recebeu concomitantemente, do COB e do CPB, isto é, recursos que tinham a mesma fonte.

A partir de todos esses achados, o TCU (2015a) concluiu que há risco de desvio de recursos públicos destinados ao esporte de alto rendimento pela Lei Pelé, haja vista a fragilidade dos controles sobre a aplicação desses, demonstrando deficiente atuação das entidades repassadoras de recursos – COB, CPB e CBC – que não realizam o correto acompanhamento e fiscalização das confederações, apontando para o desvio de finalidade dos recursos da Lei Pelé. Além disso, o TCU (2015a) aponta que falta às entidades repassadoras o

entendimento de que, embora sejam privadas, estão lidando com recursos públicos, pois estariam tratando dos recursos da Lei Pelé como se fossem privados. Portanto,

esse quadro preocupante exige um tratamento à altura, por intermédio de ações concretas do Ministério do Esporte e das três principais entidades gestoras dos recursos da Lei Agnelo/Piva (COB, CPB e CBC), no sentido de garantir estrita observância dos princípios constitucionais norteadores da gestão de recursos públicos, especialmente, os da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade. (TCU, 2015a, p. 22)

No conjunto de fiscalizações realizadas pelo TCU (2015a), foi alcançado o montante de R\$ 337,41 milhões fiscalizados, e estima-se que, deste total, R\$ 207,22 milhões é a soma sobre a qual poderia ser feita a imputação de débitos.

Destarte, a partir desta análise aprofundada do TCU sobre os recursos recebidos pelo COB, CPB, CBC e confederações, fica claro que há dificuldade por parte destas entidades de administração esportiva em gerirem os recursos públicos recebidos pela Lei Pelé a partir dos parâmetros da administração pública, fazendo assim, com que o dinheiro não chegue as finalidades propostas pelo Estado a partir das legislações.

Desta forma, é uma falácia dizer que privatizar serviços públicos seja uma boa saída, uma vez que os dados do TCU demonstram que, na verdade, muitos trâmites ilícitos são realizados com recursos públicos entregues às instituições privadas. Para Castellani Filho (2014, p. 110),

a democratização das entidades de administração e prática esportivas urge ser realizada de modo a eliminar-se de uma vez por todas a configuração delas como verdadeiros feudos nas mãos de senhores feudais modernos que se eternizam no poder, fazendo uso privado da estrutura esportiva nacional que deveria estar a serviço de efetivar a máxima constitucional de termos o Esporte como direito social.

Passamos a analisar o montante proveniente de patrocínio sem incentivos fiscais das estatais federais. O valor ficou bem próximo daquele de repasses sobre concursos prognósticos e loterias para as entidades esportivas, ou seja, de 2004 a 2015 as estatais colocaram no esporte por meio de patrocínio sem incentivos fiscais R\$ 3,41 bilhões, que representaram 11,47% de todos os recursos para o esporte (vide Gráfico 3). No que tange à representação em relação aos recursos extraorçamentários, esta subfonte ficou com 49,23%, contando todo o período analisado.

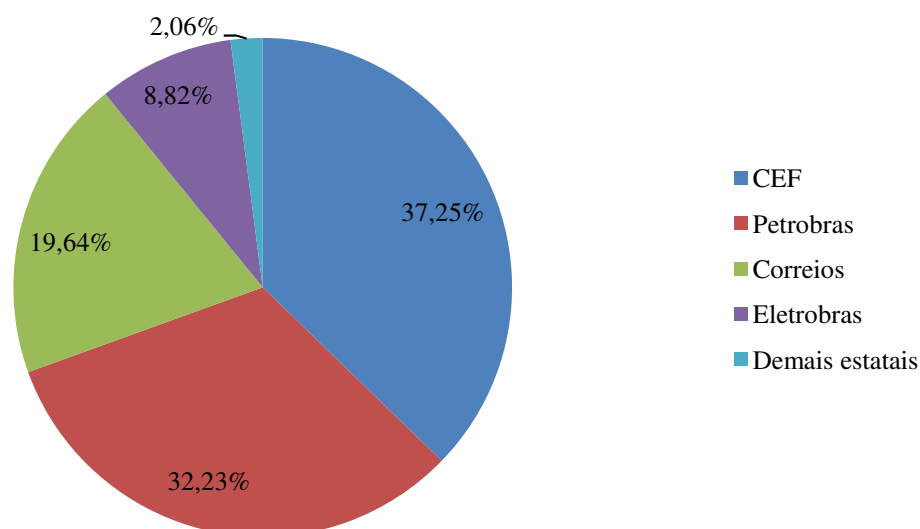
Ao longo do tempo, houve crescimento de recursos de patrocínio sem incentivos fiscais das estatais, sendo que na vigência do PPA 2004-2007 eles representaram 17,42% do total, no PPA 2008-2011 representaram 30,76%, e no PPA 2012-2015 representaram 51,82%.

Desta forma, ter sido apontando no PPA 2012-2015 que haveria priorização ao esporte de alto rendimento, elevando o Brasil à condição de uma potência esportiva, balizou o aumento do patrocínio das estatais ao esporte.

Nesta perspectiva, conforme apontamos anteriormente, houve criação do Plano Brasil Medalha 2016, que induziu as principais estatais federais a colocarem mais recursos nos esportes olímpicos que teriam mais condições de ganhar medalhas nos Jogos Rio 2016. Sua vigência começou a partir de 2013, sendo que somente de 2013 a 2016 foram patrocinados pelas estatais sem incentivos fiscais 46,63% de todo o recurso com esta subfonte, ao longo de 2004 a 2015. Enquanto a média dos 12 anos foi de R\$ 283,90 milhões anual, de 2013 a 2015 a média anual foi de R\$ 495,41 milhões.

Ao longo de 2004 a 2015, 13 estatais direcionaram recursos ao esporte por meio de patrocínio. Entretanto, como pode ser visto Gráfico 15, 97,94% de todos os recursos foram provenientes de apenas 4 estatais: CEF, Petrobras, Correios e Eletrobrás. Os outros 2,06% foram das seguintes estatais: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), BNDES, Casa da Moeda do Brasil (CMB), BB, Banco da Amazônia (BASA), Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPON), Companhia Docas do Pará (CDP), Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP) e Telecomunicações Brasileiras (TELEBRAS).

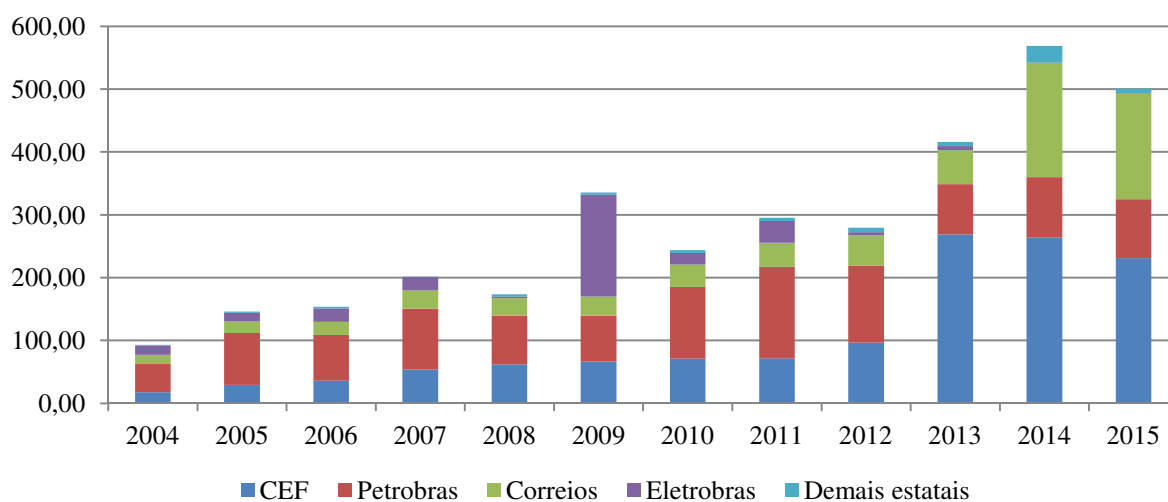
Gráfico 15 - Participação de cada estatal no patrocínio sem incentivo fiscal ao esporte – Série – 2004-2015 (valores em %)



Fonte: e-SIC. (Elaboração própria)

Desta forma, fica claro a concentração de recursos nas 4 estatais supracitadas. A que mais direcionou recurso de patrocínio foi a CEF, R\$ 1,27 bilhão. De 2004 a 2012, houve um crescimento gradativo dos recursos proveniente da CEF, contudo de 2013 a 2015 houve um grande aumento, tanto que só nestes três anos foram direcionados pela CEF 60,17% de tudo o que alocou de patrocínio sem incentivo fiscal ao esporte em todo o período, como pode ser percebido no Gráfico 16. Isto se deve, em grande parte, à participação desta estatal no Plano Brasil Medalha 2016.

Gráfico 16 - Participação das estatais em cada ano no patrocínio sem incentivo fiscal ao esporte – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões)



Fonte: e-SIC. (Elaboração própria)

Outra estatal que teve uma participação importante no patrocínio ao esporte foi a Petrobras, que alocou 1,10 bilhão. Os três anos com mais recursos destinados foram 2010, 2011 e 2012, respectivamente, R\$ 114,37 milhões, R\$ 145,24 milhões e R\$ 122,22 milhões. Embora ela tenha sido uma das estatais participantes do Plano Brasil Medalha 2016, isto não significou um maior aporte de recursos para patrocinar o esporte sem incentivo fiscal. Possivelmente, as investigações sobre a Operação Lava Jato tiveram reflexo direto sobre a forma como a empresa passou a lidar com questões como os patrocínios.

O Correios foi a terceira estatal que mais alocou recursos no patrocínio ao esporte, R\$ 668,97 milhões. De 2004 a 2013 houve um crescimento gradativo dos recursos destinados, no entanto, houve um aumento significativo de 2014 e 2015, uma vez que estes dois anos

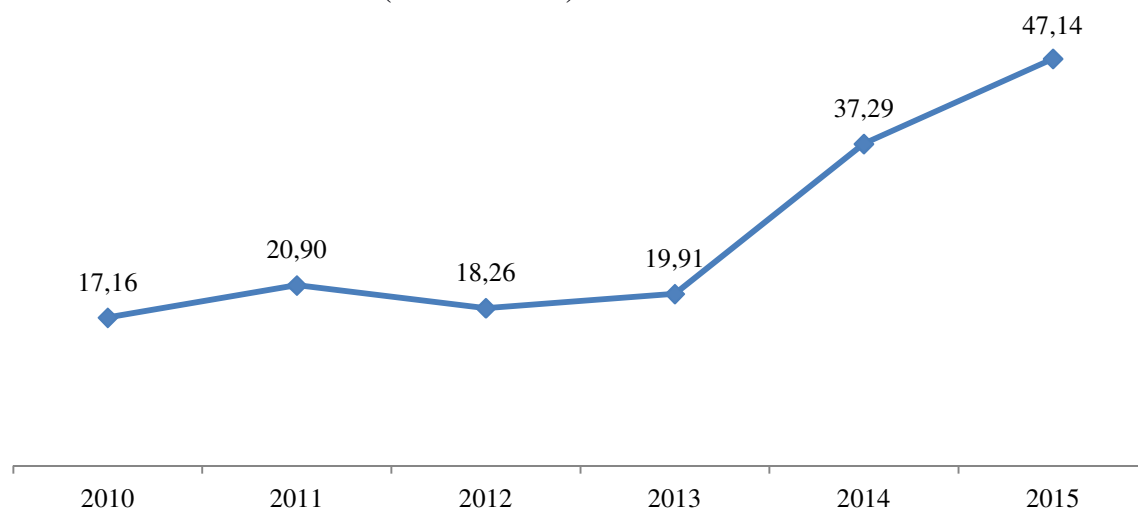
representaram 52,32% de todo patrocínio sem incentivos fiscais do Correios em todo o período. Isto foi reflexo da participação desta estatal no Plano Brasil Medalha 2016.

Outra estatal que teve uma participação importante no patrocínio sem incentivo fiscal ao esporte foi a Eletrobrás, que ao longo do período direcionou R\$ 300,63 milhões. Mas, somente em 2009 ela alocou 53,88% de todo o recurso.

As demais estatais alocaram R\$ 70,20 milhões por meio de patrocínio sem incentivos fiscais. O destaque foi para o ano de 2014, em que tiveram um volume R\$ 26,58 milhões, representando 37,86% de tudo o que as demais estatais direcionaram para patrocinar o esporte sem incentivos fiscais. Isto foi devido a CMB ter patrocinado sem incentivos fiscais R\$ 12,03 milhões (47,66% de tudo o que patrocinou sem incentivos fiscais) e o BNDES ter alocado R\$ 11,41 (80,88% de tudo o que patrocinou sem incentivos fiscais).

A partir do Gráfico 17 pode ser identificada a magnitude do gasto das estatais com patrocínio sem ser incentivado ao esporte em relação a todo o patrocínio realizado de 2010 a 2015 pelas estatais. É possível perceber que, em 2014 e 2015, houve aumento proporcional do gasto das estatais com esporte, tendo sido isso resultado do Plano Brasil Medalha 2016.

Gráfico 17 - Participação do patrocínio sem incentivos fiscais ao esporte no total de patrocínio das estatais – Série 2010-2015 (valores em %)



Fonte: e-SIC; e SECOM (s. d.). (Elaboração própria)

Obs.: Houve divergência entre o valor informado pela SECOM e o valor que encontramos direcionados ao esporte, assim, no caso do esporte substituímos o valores apresentado pela SECOM pelo que encontramos diretamente com as estatais.

Singer (2015) aponta que houve, durante os governos Lula e Dilma, um maior ativismo estatal para o processo de reindustrialização. Com isto as estatais tiveram um papel primordial, o que possibilitou, inclusive, que houvessem mais recursos por parte delas

direcionados ao patrocínio do esporte, expressando os interesses econômicos em vista dos grandes eventos esportivos.

Ao longo de 2010 a 2015, o esporte foi a segunda maior área com patrocínio das estatais, foram R\$ 2,30 milhões que representaram 36,64% de todo recurso no referido período. Nestes 6 anos, a cultura foi a área que mais contou com recursos de patrocínio, com R\$ 3,08 bilhões que representaram 49,06% de todo recurso no período. Contudo, quando se faz o recorte apenas de 2013 a 2015, é possível notar que o esporte na vigência do Plano Brasil Medalhas 2016 foi a área que mais recebeu recursos de patrocínio das estatais, ou seja, 48,06% do total nos três anos.

Até o momento, nos referimos apenas aos recursos de patrocínio das estatais sem incentivos fiscais, contudo, como já apontamos anteriormente, com a LIE, desde 2007, elas também podem realizar patrocínios a partir de isenção de IRPJ. Para demonstrar estes dois tipos de patrocínios das estatais elaboramos, a Tabela 20.

Tabela 20 - Patrocínio das estatais sem incentivos fiscais e pela LIE – Série 2004 a 2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões e %)

Estatais	Sem incentivo fiscal (R\$)	%	LIE (R\$)	%	Total (R\$)	%
CEF	1.268,99	37,25	6,26	2,45	1.275,25	34,82
Petrobras	1.098,01	32,23	139,44	54,62	1.237,45	33,79
Correios	668,97	19,64	0,33	0,13	669,29	18,28
Eletrobras	300,63	8,82	9,86	3,86	310,49	8,48
BNDES	23,94	0,70	52,06	20,39	76,00	2,08
BB	3,98	0,12	46,17	18,08	50,15	1,37
INFRAERO	26,09	0,77	0,00	0,00	26,09	0,71
CMB	14,88	0,44	0,00	0,00	14,88	0,41
BASA	0,80	0,02	0,00	0,00	0,80	0,02
CODESP	0,01	0,00	0,70	0,27	0,71	0,02
EMGEPRON	0,33	0,01	0,00	0,00	0,33	0,01
FINEP	0,00	0,00	0,24	0,09	0,24	0,01
BNB	0,00	0,00	0,17	0,07	0,17	0,00
CDP	0,16	0,00	0,00	0,00	0,16	0,00
Araucária						
Nitrogenados	0,00	0,00	0,04	0,01	0,04	0,00
GasBrasiliano	0,00	0,00	0,03	0,01	0,03	0,00
TELEBRAS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	3.406,80	100,00	255,29	100,00	3.662,09	100,00

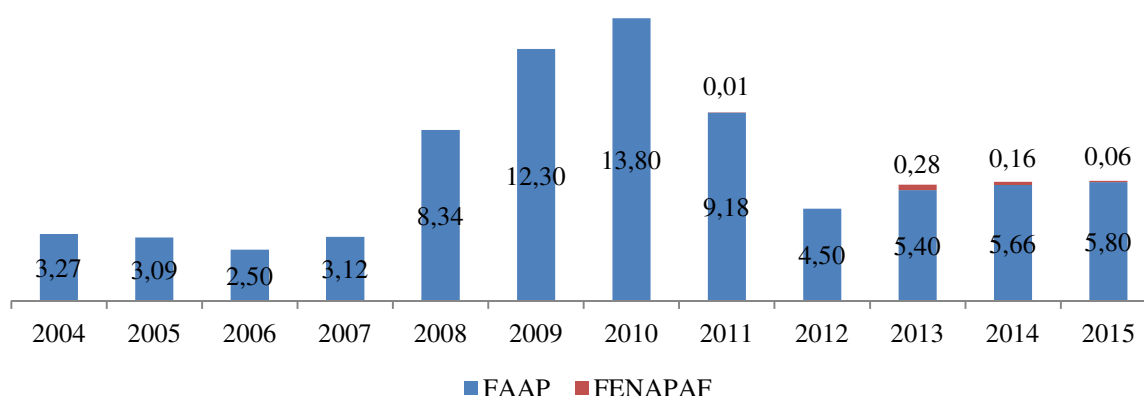
Fonte: e-SIC; e Ministério do Esporte (2016). (Elaboração própria)

Obs.: As estatais que tinham subsidiárias foram agregadas à matriz. À Petrobras foram agregadas a Petrobras Distribuidora e a Liquigás; à Eletrobras foram agregados recursos da Eletrosul, Eletronuclear, Eletronorte, Amazonas Distribuidora de Energia, Furnas e Chesf; e ao BB foram agregadas a BB Tecnologia e Serviços, a Brasilprev Seguros e Previdência, BB Consórcios e BB Corretora.

De 2004 a 2015, o patrocínio das estatais teve o montante de R\$ 3,66 bilhões, sendo que destes, 6,97% foi proveniente de patrocínios pela LIE, e 93,03% foi realizado sem incentivos fiscais. Como pode ser identificado na Tabela 20, mesmo com a LIE as estatais CEF, Petrobras, Correios e Eletrobras continuaram sendo as 4 estatais que mais patrocinaram o esporte, e os percentuais somados das 4 representou 95,37% de todo recurso patrocinado por elas.

É importante notar que das 8 estatais que fizeram parte do Plano Brasil Medalhas 2016, 7 estão nas primeiras posições das estatais que mais patrocinaram o esporte. Como vimos, esta foi uma importante política de indução para que elas contribuíssem diretamente com o esporte de alto rendimento, possibilitando uma melhor participação do Brasil nos Jogos Rio 2016 – o país alcançou sua melhor posição na história dos Jogos Olímpicos (13ª posição), o maior número de medalhas (19) e o maior número de medalhas de ouro (7) em uma mesma edição; já nos Jogos Paralímpicos teve o maior número de medalha na história (72), diminuiu sua posição (8º) e diminuiu o número de medalhas de ouro (14).

Gráfico 18 - Contribuição sobre salário e transferência de atletas para FAAP e FENAPAF – 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões)



Fonte: Relatórios contábeis da FAAP e FENAPAF. (Elaboração própria)

Outro recurso extraorçamentário que se fez presente no esporte foram os provenientes de contribuições sobre salário e transferência de atletas para a assistência social e educacional a atletas, recolhidos pela FAAP e FENAPAF. Esta foi a menor subfonte da fonte extraorçamentária para o esporte, ou seja, representou apenas 0,26% (R\$ 77,45 milhões) de todo o recurso para esporte de 2004 a 2015. Ao longo de todo o período, a FAAP recebeu 99,35% dos recursos, enquanto a FENAPAF ficou com apenas 0,65%. A FAAP obteve

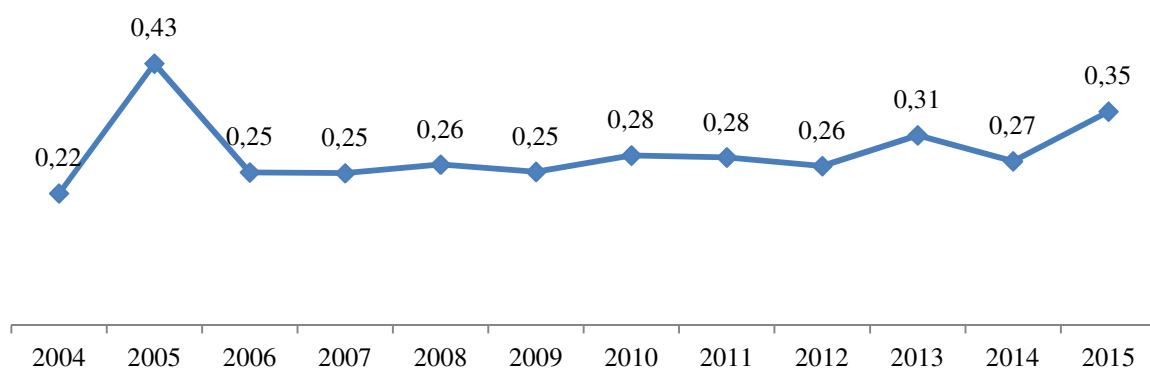
recursos da Lei Pelé em todos os anos, já a FENAPAF teria recebido apenas em 2011, 2013, 2014 e 2015.

Longitudinalmente, é possível identificar 3 períodos diferentes: de 2004 a 2007, período que a FAAP menos recebeu recursos; de 2008 a 2011, quando houve mais recursos, (nestes quatro anos foram recebido 56,30% de todo recurso recebido); de 2012 a 2015, queda de recursos para FAAP e maior participação da FENAPAF. A queda de recursos para FAAP a partir de 2012 pode ser justificada pela alteração na Lei Pelé realizada por meio da Lei 12.395/2011, haja vista terem diminuído a fonte de recursos para a referida instituição.

### 3.3.3 Magnitude do gasto tributário

Analisar a magnitude do gasto tributário com esporte é importante por mostrar a quantidade de recursos públicos desta fonte que deixaram de compor o orçamento federal. Como apresentamos no Gráfico 2, 21,17% foi a representação dos gastos tributários com esporte ao longo de 2004 a 2015. Observando o Gráfico 19, percebemos que na maioria dos anos houve uma constante na participação dos gastos tributários do esporte em relação aos gastos tributários totais.

Gráfico 19 - Participação do gasto tributário com esporte em relação a todo gasto tributário – Série 2004-2015 (valores em %)



Fonte: Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal; e Ministério do Esporte (2016). (Elaboração própria)

Em 10 dos 12 anos, os valores ficaram entre 0,22% e 0,31%, houve grande dispersão em 2005 (0,43%) e 2015 (0,35%) – em 2005 o gasto tributário mais que duplicou por causa do maior gasto tributário com entidades recreativas sem fins lucrativos, sendo que o mesmo não se deu com o gasto tributário total; em 2015 houve grande aumento do gasto tributário com esporte levando ao enorme crescimento deles com os Jogos Rio 2016. Desta forma, na



maioria dos anos, o crescimento do gasto tributário total foi acompanhado pelo crescimento do gasto tributário com esporte.

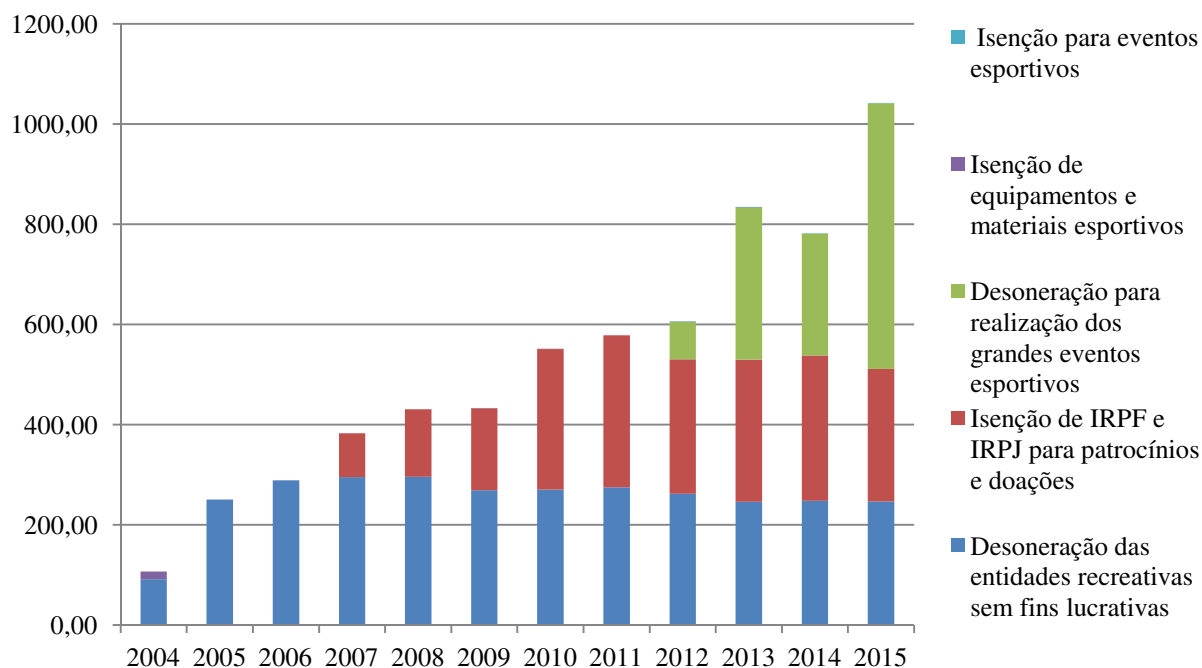
É importante situar que houve crescimento de gastos tributários totais ao longo do período, em 2004 foi R\$ 106,99 milhões e em 2015 foi R\$ 1,04 bilhão– houve um aumento de 973% no período. Isto se deve à política econômica adotada nos governos Lula e Dilma de ampliação de gastos tributários como estratégia anticíclica para lidar com a crise estrutural do capital, sobretudo na crise financeira global iniciada em 2008. Assim, “a partir de 2009, o governo federal tomou um conjunto de medidas para combater os efeitos da crise econômica mundial no Brasil. No cerne dessas medidas, encontram-se as renúncias tributárias para diversos setores econômicos.” (SALVADOR, 2015, p. 18).

Portanto, a partir da referida crise houve crescimento das desonerações tributárias, tendo ocorrido redução do IPI para o setor automotivo no final de 2008, e em 2009 alcançou outros setores econômicos, como: bens de consumo duráveis, material de construção, bens de capital, motocicletas, móveis e alguns itens alimentícios (SALVADOR, 2015). Mais medidas foram tomadas pelo governo Lula para socorrer o capital privado em 2010, a prorrogação da redução do IPI para indústria automobilística e a redução do IPI dos eletrodomésticos da linha branca (geladeiras, fogões, máquinas de lavar) (SALVADOR, 2015).

Estas medidas tiveram continuidade no governo Dilma, tendo sido lançado em 2011 o “Plano Brasil Maior” – colocado como uma política industrial para sustentar o desenvolvimento. Para Salvador (2015) a chave mestra do referido plano foram as desonerações tributárias, tendo elas se ampliado com o aprofundamento da crise internacional. Tanto que em 2014 as desonerações atingiram 42 setores, tendo sido uns dos instrumentos anticíclico do governo Dilma (PINTO et al., 2016). As desonerações tributárias em grande medida estiveram associadas nos governos Lula e Dilma ao “projeto desenvolvimentista” (SINGER, 2015).

No Gráfico 20, apresentamos como, longitudinalmente, os gastos tributários com esporte foram compostos pelas subfontes. É possível identificar que o aumento de outras subfontes de gastos tributários para o esporte fez aumentar esta fonte de recurso para o setor. Além disso, com exceção de 2014, houve crescente aumento de gastos tributários com esporte.

Gráfico 20 - Gasto tributário com esporte das diferentes subfontes – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões)



Fonte: Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal; e Ministério do Esporte (2016). (Elaboração própria)

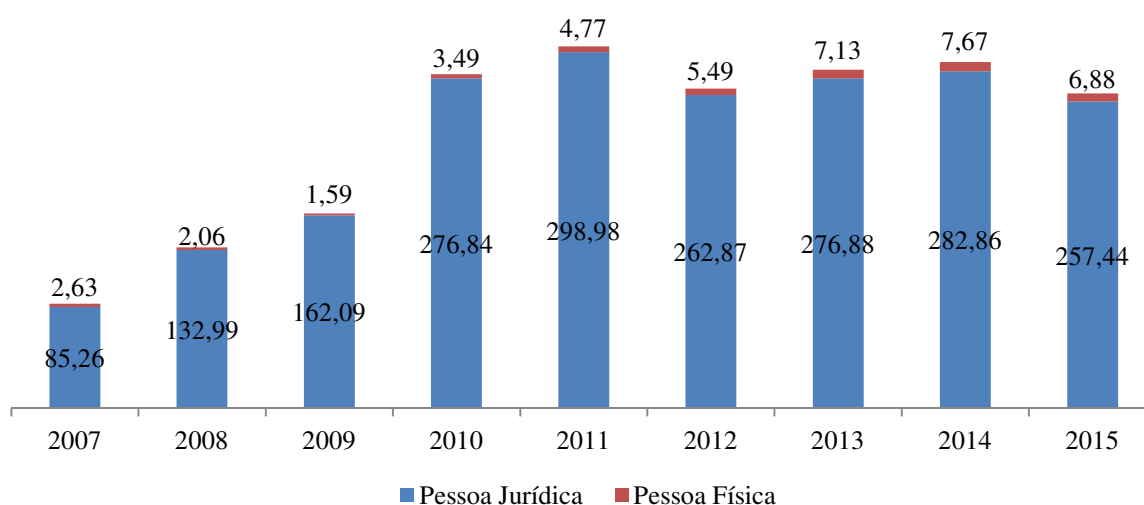
A única subfonte de gastos tributários para o esporte que teve recursos em todos os anos foi a desoneração das entidades recreativas sem fins lucrativos. Somente esta subfonte representou 48,36% (R\$ 3,04 bilhões) de todo os gastos tributários com esporte, tendo representado 10,24% de todo gasto com esporte de 2004 a 2015 (vide Gráfico 3). Chama a atenção o fato de que houve uma constância de gastos tributários desta subfonte de 2005 a 2015, sendo que apenas em 2004 que o valor foi de R\$ 91,48 milhões e o segundo pior valor foi em 2013 com R\$ 246,96 milhões.

É importante pontuar que a atuação do “terceiro setor”<sup>167</sup> está associada ao ideário neoliberal, tendo se dado um grande crescimento destas instituições, principalmente, a partir dos anos 1990. Em 1970, no âmbito do esporte e recreação haviam 1.668 instituição do “terceiro setor”, e em 2006 elas eram 23.880, tendo passado para 24.926 em 2010 (IBGE, 2012). Entretanto, os recursos recebidos pelas instituições do “terceiro setor” de esporte e recreação não foram provenientes apenas de isenções fiscais, mas também de parcerias com o Estado para executarem projetos esportivos.

<sup>167</sup> “[...] numa perspectiva crítica e de totalidade, o que é chamado de “terceiro setor” refere-se na verdade a um fenômeno real inserido na e produto da reestruturação do capital, pautado nos (ou funcional aos) princípios neoliberais: um novo padrão (nova modalidade, fundamento e responsabilidade) para a função social de respostas às sequelas da “questão social”, seguindo os valores da solidariedade voluntária e local, da auto-ajuda e da ajuda-mútua.” (MONTAÑO, 2010, p. 22; grifos do autor).

A segunda maior subfonte de gastos tributários para o esporte foi a isenção de IRPF e IRPJ para patrocínios e doações, que representou 33,06% (R\$ 2,08 bilhões) de todo o gasto tributário no período. No todo do esporte, esta subfonte representou 7,00% de 2004 a 2015. No Gráfico 20, é possível notar que o incremento desta subfonte elevou o quantitativo de gastos tributários para o esporte a partir de 2007.

Gráfico 21 - Isenção de IRPF e IRPJ para patrocínios e doações ao esporte – Série 2007-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões)

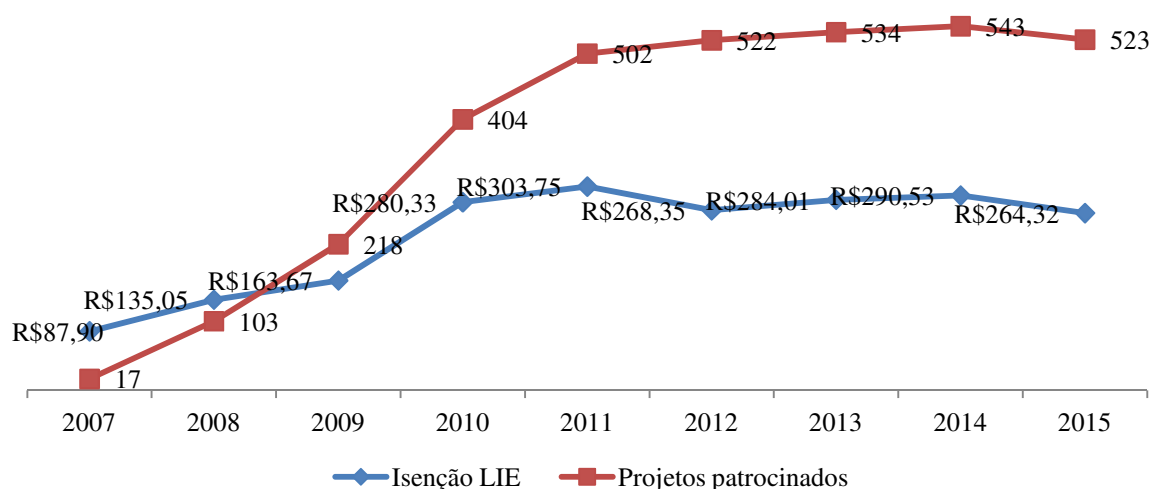


Fonte: Ministério do Esporte (2016). (Elaboração própria)

Como pode ser visto no Gráfico 21, a maior parte das isenções da LIE foram provenientes de PJ, 97,99% de todo o recurso no período de 2007 a 2015. Destarte, os recursos de PF representaram apenas 2,01%. Este interesse maior das PJ em patrocinar/doar recursos a projetos esportivos é devido o retorno de imagem que recebem ao associar sua marca ao esporte, sendo que fazem isso sem custo nenhum, pois os recursos isentados seriam pagos ao Estado como IR.

Como pode ser notado no Gráfico 22, houve maior crescimento do número de projetos que de recursos isentados pela LIE. Assim, no primeiro ano da LIE houve apenas 17 projetos patrocinados, chegando a 523 em 2015, isto é, um aumento de mais de 30 vezes o quantitativo de projetos patrocinados. Entretanto, no quantitativo de recursos, o aumento de 2007 em relação a 2015 foi de pouco mais de 3 vezes.

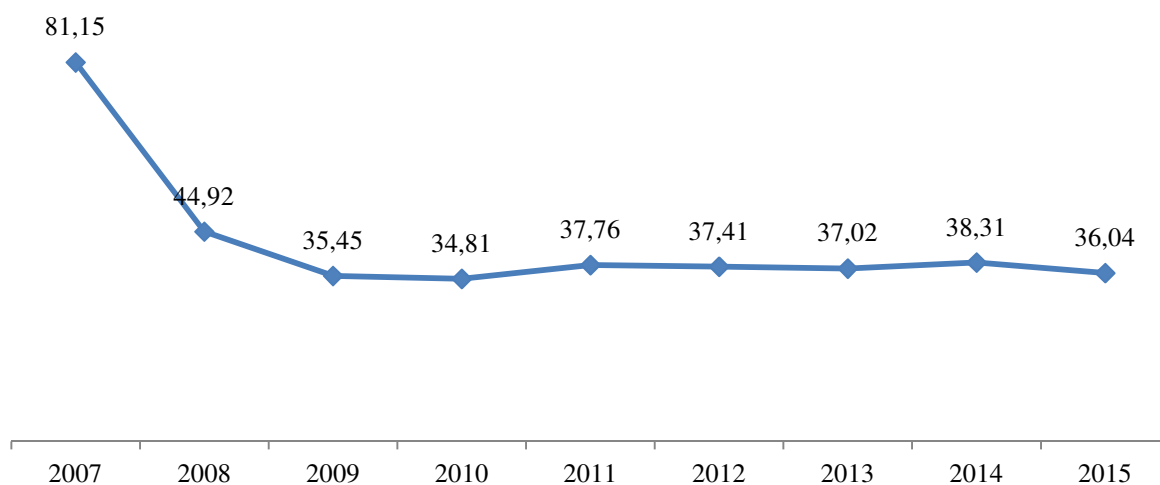
Gráfico 22 - Comparação entre a isenção da LIE e o quantitativo de projetos patrocinados – Série 2007-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões)



Fonte: Ministério do Esporte (2016). (Elaboração própria)

Desta forma, a média de recursos por projeto foi diminuindo ao longo do tempo, em 2007 e 2008 foram as maiores médias, respectivamente, R\$ 5,17 milhões e R\$ 1,31 milhão. Já as piores médias foram em 2012 e 2015, ambos com R\$ 0,51 milhão por projeto. É possível perceber que a LIE foi se consolidando ao longo do tempo, e no que tange ao quantitativo de projetos se consolidou a partir de 2011 e no valor isentado a partir de 2010.

Gráfico 23 - Execução dos recursos isentados de IRPF e IRPJ em relação aos valores autorizados – Série 2007-2015 (valores em %)



Fonte: Ministério do Esporte (2016). (Elaboração própria)

No Gráfico 23, apresentamos a participação da isenção de IRPJ e IRPF em relação aos valores autorizados. Como pode ser visto, 2007 foi o ano que houve mais recursos executados de isenção de IRPJ e IRPF, embora este tenha sido o ano de menor valor isentado na história, de acordo com o Gráfico 21. O segundo maior ano executado foi em 2008, e a partir de 2009 foram isentados em média 36,68% dos recursos.

Buscando aprofundar os valores isentados de PJ para o esporte a partir da LIE, identificamos as 30 empresas que mais patrocinaram o esporte pela LIE (vide Tabela 21). Estas 30 empresas representaram 54,75% de todo recurso patrocinado de PJ pela LIE.

Tabela 21 - Maiores empresas patrocinadoras do esporte pela LIE – Série 2007-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões e %)

Posição	Empresa	Setor	Valor patrocinado (R\$)	% em relação ao total patrocinado por PJ
1º	Bradesco	Financeiro	195,71	9,61
2º	Petrobras	Petróleo e Gás	139,44	6,85
3º	Vale	Mineração	111,37	5,47
4º	Itaú	Financeiro	105,46	5,18
5º	BNDES	Financeiro	52,06	2,56
6º	BB	Financeiro	46,17	2,27
7º	CEMIG	Energia elétrica	44,85	2,20
8º	Vivo	Telefonia	41,24	2,03
9º	Cielo	Financeiro	32,47	1,59
10º	CBMM	Mineração	29,66	1,46
11º	SABESP	Saneamento básico	24,37	1,20
12º	Redecard	Financeiro	23,79	1,17
13º	HSBC	Financeiro	22,05	1,08
14º	Fiat	Automotivo	22,04	1,08
15º	Globo	Comunicação	19,61	0,96
16º	Santander	Financeiro	18,10	0,89
17º	AES Tiete	Energia elétrica	16,57	0,81
18º	Grupo Votorantim	Metalurgia e siderurgia	16,10	0,79
19º	Volkswagen	Automotivo	16,04	0,79
20º	Volvo	Automotivo	15,30	0,75
21º	AMBEV	Bebidas	14,35	0,70
22º	COPEL	Energia elétrica	13,87	0,68
23º	Gerdau	Metalurgia e siderurgia	12,59	0,62
24º	TNL PCS	Telefonia	12,52	0,61
25º	Barinsul	Financeiro	11,87	0,58
26º	Scania Latin América	Automotivo	11,86	0,58
27º	Vallourec	Siderurgia	11,76	0,58
28º	IBM Brasil	Informática	11,66	0,57
29º	Safra	Financeiro	11,30	0,55
30º	AUTOBAN	Rodoviário	10,69	0,53

Fonte: Ministério do Esporte (2016). (Elaboração própria)

Ao analisar as empresas que mais patrocinaram o esporte pela LIE é possível notar a hegemonia do setor financeiro, uma vez que foram 10 empresas dentre as 30 maiores patrocinadoras. Estas 10 empresas patrocinaram R\$ 518,98 milhões de 2007 a 2015, valor que representa 25,49% de todo o recurso isentado da LIE de IRPJ. Desta maneira, o próprio Estado oferece condições para que o setor financeiro utilize recursos públicos para ter retorno de imagem.

Se já não bastassem as concessões ao capital financeiro, promovidas pelos governos Lula e Dilma – apesar de que o governo desta em seu primeiro mandato iniciou um enfrentamento ao setor financeiro, que durou pouco tempo (PINTO et al., 2016; SINGER, 2015) – para acomodar esta fração do capital do bloco no poder, ainda houve outras formas de auxiliar o capital financeiro, como por meio destas isenções. Gonçalves (2014a) aponta que nos governos Lula e Dilma houve concentração e dominância do setor financeiro.

Outros dois setores que se fizeram bastante presentes nos 30 maiores patrocinadores pela LIE foi o de Mineração – Vale e CBMM – que representaram 6,93% de todo recurso patrocinado de PJ, e o de Petróleo e Gás por meio da Petrobras, que representou 6,85%. Fica claro que houve uma concentração de isenção de IRPJ em algumas empresas para patrocinar o esporte, pois somente as 4 primeiras empresas representaram 27,11% de todo recurso de IRPJ para LIE de 2007 a 2015.

Dentre as 30 empresas, 23 são privadas e 7 são estatais (públicas), sendo que destas, 3 são estatais federais – Petrobras, BNDES e BB – e 4 são estatais estaduais – Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), Companhia Paranaense de Energia (COPEL) e Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Barinsul). Como vimos anteriormente, a partir da Tabela 20, as empresas estatais federais patrocinaram pela LIE o montante de R\$ 255,29 milhões, que representou apenas 6,97% de todo recurso patrocinado pelas estatais federais.

Houve uma concentração de recursos em 3 estatais federais que patrocinaram o esporte pela LIE, a Petrobras, o BNDES e o BB. O grande destaque foi a primeira, pois seus recursos representaram 54,62% de todo o recurso patrocinado pela LIE pelas estatais federais (Tabela 20), além de ter sido a segunda empresa no geral que mais patrocinou o esporte pela LIE (Tabela 21).

Longitudinalmente, as estatais federais, de 2013 a 2015, patrocinaram pela LIE 45,90% do total nestes 3 anos, ou seja, na vigência do Plano Brasil Medalhas 2016 houve maior volume de recursos para patrocinar o esporte pela LIE. O destaque vai para o BB e o BNDES, pois o primeiro direcionou 89,78% e o segundo 88,72% de todos os recursos que

patrocinaram pela LIE apenas de 2013 a 2015. No caso da Petrobras, os maiores patrocínios pela LIE foram em 2007 (R\$ 40,38 milhões) e em 2010 (R\$ 36,87 milhões), sendo que o primeiro foi para o COB e o segundo para diversos projetos esportivos.

Contudo a concentração não se deu apenas entre as empresas que mais patrocinaram pela LIE, houve também concentração de recursos nas instituições proponentes de projetos esportivos que receberam recursos da LIE, como pode ser visto na Tabela 22. Os 15 proponentes que mais receberam recursos representaram 35,09% de todo o recurso para o esporte pela LIE.

Tabela 22 - Proponentes que mais receberam recursos da LIE – Série 2007-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões e %)

Posição	Proponentes	Tipo de proponente	Valor recebido	% em relação ao montante da LIE
1º	Esporte Clube Pinheiros	Clube esportivo	103,63	4,99
2º	Instituto Esporte Educação	"Terceiro setor"	70,32	3,38
3º	Minas Tênis Clube	Clube esportivo	70,04	3,37
4º	Instituto Passe de Mágica	"Terceiro setor"	54,38	2,62
5º	Comitê Olímpico Brasileiro	Entidade de administração esportiva	51,85	2,50
6º	Círculo Militar da Vila Militar	Clube esportivo	51,80	2,49
7º	Sociedade Cooperativa de Trabalho dos Atletas e Profissionais da Área do Esporte	"Terceiro setor"	47,51	2,29
8º	Confederação Brasileira de Judô	Entidade de administração esportiva	46,31	2,23
9º	Instituto Internacional Correr Bem	"Terceiro setor"	43,54	2,10
10º	Esporte Clube São Paulo	Clube esportivo	42,49	2,04
11º	Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos	Entidade de administração esportiva	31,91	1,54
12º	Confederação Brasileira de Basketball	Entidade de administração esportiva	30,19	1,45
13º	Confederação Brasileira de Golfe	Entidade de administração esportiva	29,33	1,41
14º	Instituto Sports	"Terceiro setor"	27,88	1,34
15º	Associação de cultura e esporte social	"Terceiro setor"	27,87	1,34

Fonte: Ministério do Esporte (2016). (Elaboração própria)

Destes 15 proponentes que mais receberam recursos da LIE, 6 são instituições do “terceiro setor”, 5 são entidades de administração esportiva e 4 são clubes esportivos. Os valores recebidos por cada tipo destes 15 proponentes foi, respectivamente, R\$ 271,51 milhões, R\$ 189,60 milhões e R\$ 267,97 milhões.

Estes três tipos de proponentes que receberam recursos da LIE expressam grande parte da trajetória da política esportiva no Brasil. Os clubes esportivos estão ligados à cultura do associativismo que chegou ao Brasil pela influência das comunidades imigrantes alemãs. Inicialmente eles estavam ligados à elite, mas com o tempo passaram a fazer parte das camadas médias e populares, tendo contribuído fortemente para a popularização das práticas esportivas no Brasil (PNUD, 2017). Já no “terceiro setor”, como vimos, cresceu bastante a quantidade de entidades que passaram a atuar no esporte a partir dos anos 1980, em grande parte contando com os recursos públicos para desenvolverem suas atividades, seja por meio de isenções ou com recebimento de verbas.

Já as entidades de administração esportiva, desde os anos 1940, contam com o apoio estatal para o desenvolvimento das suas atividades, sendo em grande parte as instituições que realizam o esporte de alto rendimento. Na Tabela 23, apresentamos todos os Comitês e Confederações esportivas que receberam recursos pela LIE de 2007 a 2015.

Tabela 23 - Patrocínios recebidos pelos comitês e confederações esportivas pela LIE – Série 2007-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões e %)

Comitê	Tipo de entidade	Comitês e federações	Valor (R\$)	%	% por Comitê
COB	Olímpicas	Comitê Olímpico Brasileiro	51,85	16,30	88,84
		Confederação Brasileira de Judô	47,32	14,88	
		Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos	31,91	10,03	
		Confederação Brasileira de Basketball	30,19	9,49	
		Confederação Brasileira de Golfe	29,33	9,22	
		Confederação Brasileira de Rugby	17,44	5,48	
		Confederação Brasileira de Handebol	11,82	3,71	
		Confederação Brasileira de Voleibol	10,24	3,22	
		Confederação Brasileira de Tênis	7,66	2,41	
		Confederação Brasileira de Hipismo	6,13	1,93	
		Confederação Brasileira de Vela	4,34	1,36	
		Confederação Brasileira de Tênis de Mesa	2,91	0,92	
		Confederação Brasileira de Remo	1,32	0,42	
		Confederação Brasileira de Tiro Esportivo	0,10	0,03	
		Confederação Brasileira de Pentatlo Moderno	0,06	0,02	
		Confederação Brasileira de Canoagem	0,01	0,00	
		Reconhecidas	Confederação Brasileira do Desporto Universitário	17,74	
	Confederação Brasileira de Automobilismo		8,88	2,79	
	Confederação Brasileira de Beisebol e Softbol		0,96	0,30	
Confederação Brasileira de Futebol de Salão	0,73		0,23		
Vinculadas	Confederação Brasileira de Orientação	0,13	0,04		
CPB	Paralímpicas	Confederação Brasileira de Futebol de Areia	1,50	0,47	
		Comitê Paralímpico Brasileiro	3,35	1,05	2,27
		Confederação Brasileira de Voleibol para	3,32	1,04	



		Deficientes			
		Confederação Brasileira de Basquetebol em Cadeira de Rodas	0,56	0,18	
Outros	Não reconhecidas	Confederação Brasileira de Esportes Radicais	15,91	5,00	8,89
		Confederação Brasileira Macabi	5,55	1,74	
		Confederação Brasileira de Skate	2,95	0,93	
		Confederação Brasileira de Mountain Bike	1,50	0,47	
		Confederação Brasileiro de Desportos dos Surdos	1,23	0,39	
		Confederação Brasileira de Esporte de Força	0,42	0,13	
		Confederação Brasileira de Bicicross	0,02	0,00	
		Confederação Brasileira de Futvôlei	0,01	0,00	
		Outros	Comitê Olímpico Nacional Italiano	0,69	0,22
		Total	318,08	100,00	100,00

Fonte: Ministério do Esporte (2016). (Elaboração própria)

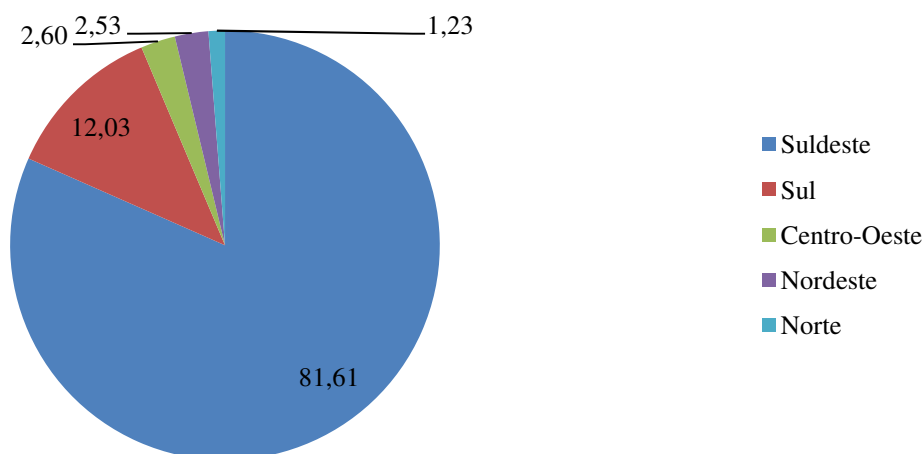
Os comitês e confederações esportivas receberam 15,31% (R\$ 318,08 milhões) de todo o recurso da LIE. Destas, quem mais recebeu recursos foi o COB, mas isto se deu graças ao patrocínio recebido da Petrobras em 2007, no valor de R\$ 40,37 milhões (77,85% de todo patrocínio recebido pela LIE). Também receberam valores expressivos a Confederação Brasileira de Judô (R\$ 47,32 milhões), a Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos (R\$ 31,91 milhões), a Confederação Brasileira de Basketball (R\$ 30,19 milhões) e a Confederação Brasileira de Golfe (R\$ 29,33 milhões), tanto que ficaram no rol das 15 instituições que mais receberam recursos da LIE. O COB e estas 4 confederações concentraram os patrocínios recebidos pelos comitês e confederações da LIE, os representando 59,93% do total recebido.

As confederações ligadas ao COB – olímpicas, reconhecidas e vinculadas – representaram 88,84% de todos os recursos recebido pelos comitês e confederações esportivas, com destaque para as confederações olímpicas que receberam 79,42% do total. O CPB e as instituições ligadas a ela tiveram pouca expressão nos patrocínios recebidos pela LIE, foram apenas R\$ 7,23 milhões. As confederações não reconhecidas e outros receberam R\$ 28,27 milhões de patrocínio pela LIE, sendo necessário destacar que até um comitê olímpico de outro país recebeu patrocínio da LIE, o Comitê Olímpico Nacional Italiano.

Também houve concentração de recursos recebidos pela LIE por região brasileira. Como pode ser notado no Gráfico 24, a grande maioria dos recursos isentados pela LIE foram encaminhados para projetos esportivos no Sudeste (81,61%) e Sul (12,03%). As outras três regiões brasileiras somadas representaram 6,36% de todo recurso da LIE. Portanto, houve concentração de recursos nas regiões com melhores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) – Sudeste e Sul –, em detrimento daquelas com piores – Norte e Nordeste.

Desse modo, constatamos que a LIE tem contribuído pouco para a democratização do acesso ao esporte no país, sobretudo naquelas regiões que mais necessitariam desse setor.

Gráfico 24 - Recursos recebidos pelos proponentes da LIE por região brasileira – Série 2007-2015 (valores em %)



Fonte: Ministério do Esporte (2016). (Elaboração própria)

No inciso I do artigo 21 do Decreto nº 6.180/2007<sup>168</sup> que regulamentou a LIE, foi estabelecido que, na análise dos projetos submetidos, a Comissão Técnica deve observar a “não-concentração por proponente, por modalidade desportiva ou paradesportiva, por manifestação desportiva ou paradesportiva ou por regiões geográficas nacionais”. Entretanto, apontamos que houve concentração de recursos por empresas patrocinadoras, instituições proponentes que receberam recursos da LIE, comitês e confederações e regiões brasileiras. A seguir mostraremos a concentração de recursos em projetos de esporte de alto rendimento. Com isso, fica claro o descumprimento dos dispositivos legais estabelecidos pela LIE.

Outra infringência ao dispositivo legal regulamentador da LIE é o caso do inciso II do artigo 24, onde é vedado conceder incentivo a projetos esportivo que “haja comprovada capacidade de atrair investimentos, independente dos incentivos de que trata este Decreto”. Dentre os 15 proponentes que mais receberam recursos, há instituições que teriam condições de atrair patrocínios sem a LIE, como é o caso do COB e de outros famosos clubes esportivos. Além disso, o COB e estes clubes apresentam outras fontes de financiamento público, bem como ampla visibilidade nacional.

Para além destas questões, o TCU (2009, p. 14) aponta que

<sup>168</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/D6180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6180.htm). Acesso em: 06/06/2017.

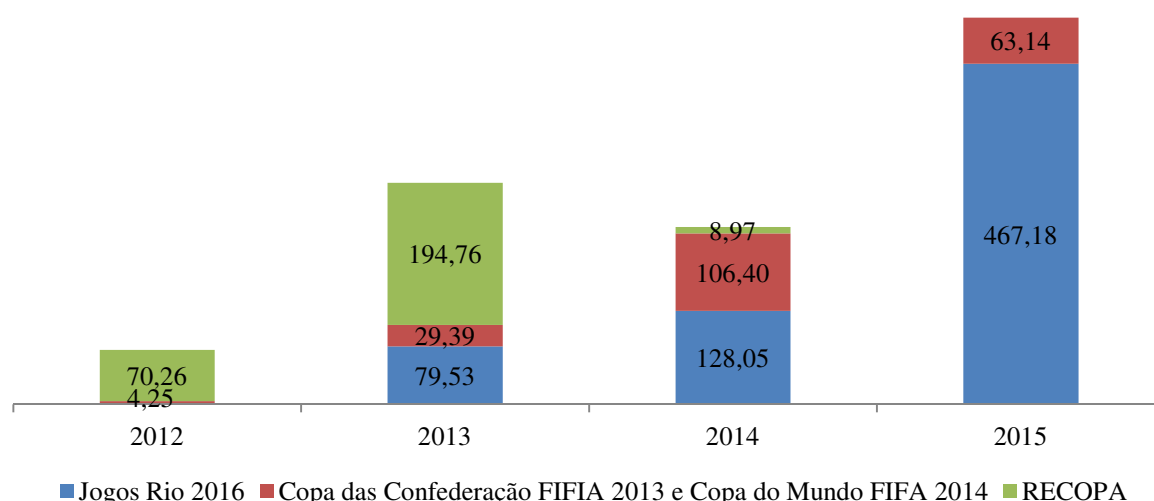
a atuação incipiente do Ministério do Esporte na fiscalização e no acompanhamento da execução dos projetos, além de descumprir os dispositivos da Lei de Incentivo ao Esporte e do decreto que a regulamenta, abre margem a desvios na execução das despesas, tendo em vista a baixa expectativa de controle por parte dos proponentes.

Portanto, fica clara a dificuldade do ME de acompanhar a execução dos projetos, havendo fragilidade no monitoramento e fiscalização. Assim, “[...] as facilidades de lograr os recursos para a execução dos projetos contrastam com a dificuldade do ME de acompanhar e fiscalizar os termos de parceria” (MATIAS et al., 2015, p. 105). Ademais, a LIE conta com falta de mecanismos de controle democrático e participação social, tanto no processo de aprovação das propostas, quanto no acompanhamento da execução (MATIAS et al., 2015).

A partir de 2012, foram iniciadas as desonerações para realização dos grandes eventos esportivos, especificamente a Copa das Confederações 2013, a Copa 2014 e os Jogos Rio 2016. Esta subfonte representou 18,33% (R\$ 1,15 bilhão) de todos os gastos tributários com esporte. Já na matriz de financiamento do esporte, representou 3,88% (vide Gráfico 3).

Como pode ser visto no Gráfico 25, as desonerações para a realização dos grandes eventos esportivos incrementaram bastante os gastos tributários com esporte a partir de 2012. Quando isolamos os gastos tributários para o esporte de 2012 a 2015, a referida subfonte representou 35,30%.

Gráfico 25 - Desoneração para realização dos grandes eventos esportivos – Série – 2012-2015 (valores deflacionado pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões)



Fonte: Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal. (Elaboração própria)

A partir de 2012, com a Lei nº 12.350/2010, houve desonerações tributárias para a realização da Copa das Confederações 2013 e para a Copa 2014, bem como a RECOPA. As desonerações com a Copa das Confederações 2013 e Copa 2014 foram realizadas de 2012 a 2015, totalizando R\$ 203,18 milhões – representando 17,64% do total da subfonte desoneração para realização dos grandes eventos esportivos. Mais da metade dos recursos com estes dois grandes eventos esportivos foi liberado no próprio ano de realização da Copa. Em 2015 foram finalizadas as desonerações para estes dois grandes eventos esportivos.

A RECOPA teve recursos de 2012 a 2014, representando 23,78% (R\$ 273,98 milhões) dos gastos tributários com a referida subfonte, e a concentração de recursos se deu em 2013, haja vista ter sido realizado neste ano a Copa das Confederações 2013<sup>169</sup>.

Em 2013, com a Lei nº 12.780/2013, as desonerações tributárias começaram também para a realização dos Jogos Rio 2016. O montante de gasto tributário com este foi R\$ 674,76 milhões – que representa 58,58% dos gastos tributários da subfonte relacionada. Houve um crescente de recurso entre 2013 e 2015, sendo que a grande maioria deste se deu no ano anterior à realização dos Jogos Rio 2016.

A criação das referidas desonerações para a realização dos grandes eventos esportivos no Brasil esteve diretamente relacionada às definições do PPA 2012-2015, que teve como um dos seus grandes motes a realização dos três referidos grandes eventos esportivos. A seguir analisaremos com maior profundidade esta relação.

A isenção de equipamentos e materiais esportivos totalizou R\$ 15,55 milhões (0,25% da fonte gastos tributários e 0,05% da matriz de financiamento do esporte), entretanto, somente em 2004, como pode ser notado no Gráfico 20, foi realizado 99,77% deste gasto tributário. A isenção para eventos esportivos foi a subfonte que teve recursos mais diminutos, representando apenas 0,003% (R\$ 0,84 milhão) de todos os recursos para o esporte no período.

Discutida a magnitude do gasto com esporte ao longo de 2004 a 2015, passamos a seguir à análise do direcionamento destes recursos.

---

<sup>169</sup> Este evento é realizado um ano antes da Copa do Mundo, servindo de teste para realização desta, assim, boa parte da estrutura deve estar pronta para realização da Copa das Confederações.

### 3.4 DIRECIONAMENTO DO GASTO COM ESPORTE

Para analisar o direcionamento do gasto com esporte nos pautaremos novamente nos PPAs dos governos Lula e Dilma, devido estes serem os documentos que melhor nos permitem analisar os gastos das fontes orçamentária, extraorçamentária e os gastos tributários.

Partindo da premissa de Marx que “a anatomia do homem explica a anatomia do macaco”, isto é, que o mais desenvolvido explica o menos desenvolvido, teremos por base o que foi estabelecido no PPA 2012-2015 para analisar os outros dois (PPAs 2004-2007 e 2008-2011). Vejamos a partir do Quadro 7 como foram consignados os objetivos/programas finalísticos dos PPAs dos governos Lula e Dilma.

Quadro 7 - Comparação entre as ações governamentais voltadas ao esporte consignadas nos PPAs 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015

	PPA 2012-2015	PPA 2008-2011	PPA 2004-2007
<b>Categoria</b>	Programa Temático Esporte e Grandes Eventos	Sem correspondência	Sem correspondência
	<b>Objetivos:</b>	<b>Programas Finalísticos:</b>	<b>Programas Finalísticos:</b>
<b>EELIS</b>	Ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e ao lazer, por meio de articulações intersetoriais, promovendo a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida.	- Proteção e promoção dos povos indígenas - Inclusão social pelo esporte - Esporte e Lazer da Cidade; - Vivência e iniciação esportiva educacional – Segundo Tempo	- Identidade étnica e patrimônio cultural dos indígenas - Inserção social pela produção de material esportivo - Esporte e Lazer da Cidade; - Segundo Tempo.
<b>EAR</b>	Elevar o Brasil à condição de potência esportiva mundialmente reconhecida, com apoio à preparação de atletas, equipes e profissionais, da base a excelência esportiva, com estímulo à pesquisa e inovação tecnológica, qualificação da gestão, melhoria e articulação das estruturas, com segurança e conforto nos espetáculos, fomentando a dimensão econômica	- Brasil no esporte de alto rendimento – Brasil campeão	- Brasil no esporte de alto rendimento
<b>Grandes eventos</b>	Coordenar, monitorar e fomentar os esforços governamentais de preparação e realização da Copa do Mundo 2014 e eventos a ela relacionados	- Brasil no esporte de alto rendimento – Brasil campeão	Sem correspondência
<b>Grandes eventos</b>	Coordenar e integrar a atuação governamental na preparação, promoção e realização dos Jogos Rio	- Brasil no esporte de alto rendimento – Brasil campeão	Sem correspondência

	2016, considerando a geração e ampliação do legado esportivo, social e urbano, bem como implantar a infraestrutura esportiva necessária		
Grandes eventos	Sem correspondência.	Sem correspondência	- Rumo ao Pan 2007
Gestão	Programa de gestão e manutenção do ME	- Gestão das políticas de esporte e lazer - Apoio administrativo	- Gestão das políticas de esporte e lazer - Apoio administrativo

Fontes: BRASIL (2004; 2008; 2012) (Elaboração própria)

A nova organização do PPA 2012-2015, a partir de programas temáticos e programas de gestão, sofreu inúmeras críticas, uma vez que, ao agrupar os programas, causou dificuldade em monitorar as políticas públicas, ocasionando generalização e um esvaziamento dessas ações como categoria de programação de despesa (MASCARENHAS, 2016a). No âmbito do esporte, isto impactou mais diretamente o Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (EELIS), pois os programas finalísticos dos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 ligados aos povos/cultura indígena, à inclusão social, ao PELC e ao PST, passaram a ser apenas um objetivo do programa temático “Esporte e Grandes Eventos” do PPA 2012-2015.

Assim, estudos que trabalharam com a discussão de programas finalísticos como o PST (ATHAYDE, 2009 e 2011; MATIAS, 2012), o PELC (TEIXEIRA et al., 2014) ou ambos os programas (ATHAYDE, 2014; ATHAYDE, SALVADOR e MASCARENHAS, 2015) teriam dificuldades em realizar a continuidade destes estudos no que se refere ao gasto, pois não há, a partir do PPA 2012-2015, a discriminação do gasto por programas finalístico no SIGA Brasil.

Portanto, no período do PPA 2012-2015, nem mesmo pelas ações é possível identificar os recursos para os dois programas supracitados, por serem denominados como ações genéricas, ou seja, “Desenvolvimento de atividades e apoio a projetos de esporte, educação, lazer, inclusão social e legado social” ou “Realização e apoio a eventos de esporte, lazer e inclusão social”.

No objetivo de EELIS no PPA 2012-2015 é colocada a intenção de melhorar e aumentar o acesso ao esporte pela população, buscando promover a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida. Estes elementos, conforme é apontado por Flausino e Mascarenhas (2012) e Carneiro (2013), são recorrentes nos discursos estatais sobre o esporte, e, como consequência, são criadas visões mistificadoras sobre esporte, de que a prática do esporte por si só levaria a cidadania e/ou inclusão social e/ou qualidade de vida. É como se

colocassem poderes mágicos sobre o esporte, sendo que a resolução destes problemas demanda políticas sociais muito mais profundas e complexas.

A categoria EELIS está diretamente vinculada à função do Estado de promover a integração, sendo realizada por meio do discurso da inclusão social e de forma restritiva e focalizada, tornando o esporte acessível às chamadas populações de risco (MASCARENHAS, 2016a). Agregado a isto, está o discurso da inserção e mobilidade social pelo esporte, contribuindo com a integração por meio dele. Mascarenhas (2016b, s. p.), aponta que as políticas de esporte e lazer “[...] contribuem para a construção de identidades culturais, clubísticas, territoriais ou nacionais, muitas vezes apelando ao ufanismo patriótico”.

No âmbito da categoria Esporte de Alto Rendimento (EAR), o que está por trás é a participação de atletas em competições esportivas. Contudo, autores como Bracht (2011) utilizam a expressão “Esporte de alto rendimento ou espetáculo”, pois “esporte espetáculo” seria a tendência mais marcante do EAR, por ter transformado o esporte em mercadoria veiculada pelos meios de comunicação de massa. Proni (1998) aponta que a mercantilização e a espetacularização do esporte foram iniciados na sociedade burguesa, tendo sido elevado à máxima potência na sociedade de massa. Assim,

a ação da mídia especializada e as oportunidades criadas por um mercado publicitário em expansão certamente contribuíram para revolucionar o universo do esporte contemporâneo, particularmente em virtude da relação que se estabeleceu entre o esporte-espetáculo, a televisão e o marketing esportivo. (PRONI, 1998, p. 75)

Destarte, Proni (1998) indica que o EAR tem respondido a uma nova conjunção de fatores sociais, econômicos e políticos que demarcam uma forte presença do esporte espetáculo – esporte da era da globalização. Exemplo disso é que “os grandes atletas se transformaram em *mega-stars* e são pagos não apenas para competir, mas para fazer propaganda de empresas e produtos” (PRONI, 1998, p. 81, grifos do autor).

Como pode ser visto no Quadro 7, o objetivo do EAR no PPA 2012-2015 passou a ser de “Elevar o Brasil à condição de potência esportiva mundialmente reconhecida”, isto é, aponta tanto para prática do EAR, quanto para a característica fundamental desta categoria na contemporaneidade, que tem sido o esporte espetáculo.

Ao longo do século XX, observou-se uma progressiva mercantilização da prática esportiva e uma crescente espetacularização de torneios esportivos. Na chamada “era da globalização”, tais tendências se acentuaram e reconfiguraram o mundo esportivo contemporâneo. Entre as mudanças mais visíveis estão as que transformaram o

“esporte de alto rendimento” em atividade profissional orientada para satisfazer a próspera indústria do entretenimento. (PRONI, 2008, p. 2)

Além disso, fica claro no próprio objetivo desta categoria o fomento à dimensão econômica do Estado (MANDEL, 1982), ou seja, a associação do EAR com a garantia das condições gerais de produção. Mas, a maior aproximação do EAR é com a função de integração do Estado, uma vez que o esporte é um dos elementos da superestrutura da sociedade capitalista que foi criado e tem sido utilizado como elemento para reprodução da ideologia dominante, podendo também ser utilizado como elemento contra-hegemônico a ideologia dominante.

Os clubes e as entidades de administração esportiva são os principais aparelhos privados de hegemonia do setor esportivo, que, como vimos, tem um caráter conservador e retrógrado, utilizando-se de seus intelectuais, sobretudo ex-atletas e/ou dirigentes, para reproduzir a ideologia dominante por meio do esporte. Além disso, há inúmeros registros históricos em que o esporte foi utilizado como elemento para construção da ideia de nação, ocorrendo inclusive ufanismo nacionalista, vide os Jogos Olímpicos de 1936 na Alemanha nazista.

No âmbito de EAR, embora tenha deixado de ser um programa finalístico no PPA 2012-2015, suas ações continuaram em consonância com o que era realizado nos PPAs elaborados no governo Lula.

No que tange à categoria grandes eventos, no PPA 2012-2015 foram elaborados um objetivo para a realização da Copa 2014 e outro para os Jogos Rio 2016. Estes correspondem ao programa finalístico “Brasil no esporte de alto rendimento – Brasil campeão” do PPA 2008-2011, e ao PPA 2004-2007 como o programa finalístico “Rumo ao Pan 2007”. É possível identificar que o EAR e os grandes eventos esportivos no PPA 2012-2015, se basearam diretamente no que foi estabelecido pelo PDEL em 2010.

O PDEL se pautava no *slogan* “10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais”, ou seja, buscava “qualificar” o esporte de alto rendimento para que o país se projetasse internacionalmente. Flausino (2013) aponta que, nas discussões do PDEL, houve uma mudança de tônica do ME em relação ao que vinha sendo discutido nas CNEs, buscando justificar a necessidade de um plano que orientasse as ações do setor para os grandes eventos esportivos. Entretanto, “o surgimento da pauta nos Megaeventos Esportivos ocorre fora das Conferências, como também, fora das discussões realizadas nas reuniões do Conselho Nacional do Esporte.” (FLAUSINO, 2013, p. 94-95). Flausino (2013) conclui, então, que o



estabelecido no PDEL teve reflexo direto sobre as modificações na Lei Pelé e a construção do PPA 2012-2015.

Os grandes eventos esportivos estão diretamente vinculados à função do Estado de manutenção das condições gerais de produção. O Estado brasileiro deu inúmeras garantias que asseguraram as condições para a realização dos grandes eventos esportivos no Brasil, estabelecendo leis que afiançaram a diminuição de tributos, conforme discutimos anteriormente; leis como a Lei nº 12.035/2009 – conhecida como Ato Olímpico – que deu garantias e definiu regras especiais no país para realização dos Jogos Rio 2016; trouxe o foco do PPA 2012-2015 para os grandes eventos esportivos; garantiu empréstimos de bancos públicos – BNDES e CEF – para realização das obras cidades sedes; realizou novos arranjos institucionais com a criação de comitês e entidades para a organização dos grandes eventos; bem como ações de manejo social do risco no Rio de Janeiro.

Em certa medida, os grandes eventos esportivos também cumprem a função de integração, porque eles têm um papel ideológico, considerando que são apresentados como os maiores espetáculos da terra, fazendo com que, nos diversos países, a população se una para torcer por sua nação ou time – já que apenas alguns privilegiados praticam esporte, enquanto o resto da nação participa junto com seu time/atleta como espectadora.

Em relação à gestão, há o “Programa de gestão e manutenção do ME” do PPA 2012-2015, e nos outros dois PPAs anteriores haviam os programas denominados: gestão das políticas de esporte e lazer, e apoio administrativo. O PPA 2012-2015 unificou os programas de gestão, pois nos PPAs do governo Lula havia a desagregação dos gastos com gestão do PST, do PELC e do Brasil no Esporte de Alto Rendimento.

As definições sobre a política esportiva brasileira nos PPAs impactaram todas as fontes de gasto com esporte ao longo de 2004 a 2015. Apesar das críticas e das modificações realizadas pelo PPA 2012-2015, que impactaram diretamente a organização orçamentária da função “Desporto e Lazer”, tomamos os objetivos do programa temático “Esporte e Grandes Eventos” e do “Programa de gestão e manutenção do ME” do PPA 2012-2015 como referência para interpretar os PPAs 2004-2007 e 2008-2011.

Conforme apresentamos no Quadro 7, delineamos de início quatro categorias para análise do direcionamento do gasto orçamentário com esporte. Depreende-se do programa temático “Esporte e Grandes Eventos” as três categorias: EELIS, EAR<sup>170</sup> e grandes eventos. A

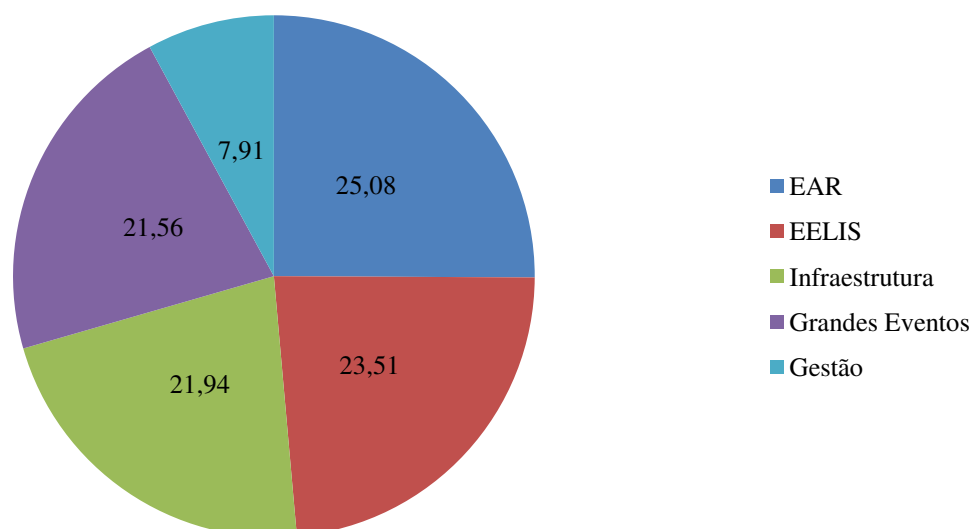
---

<sup>170</sup> As categorias EELIS e EAR, estão articuladas à denominação da estrutura organizacional do Ministério do Esporte, onde há a Secretaria Nacional Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNEELIS) e a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR).

quarta categoria corresponde ao “Programa de Gestão e Manutenção do ME”. Todavia, há uma quinta categoria: a “Infraestrutura”, pois no momento da consolidação dos dados, se pode notar que um percentual significativo de recursos orçamentários foi vinculado à construção, ampliação ou modernização de equipamentos esportivos. Discutiremos agora como esta categoria está diretamente associada à função do Estado de garantia das condições gerais de produção e integração, e apontaremos as relações que levam a isso.

Até então, estas cinco categorias têm sido utilizadas para analisar o gasto orçamentário com esporte, conforme apontam Mascarenhas (2016a), Teixeira (2016), Carneiro et al. (2018) e Pereira (2017). Contudo, compreendemos que elas podem ser utilizadas para analisar os gastos com esporte em sua totalidade, com as três fontes. A justificativa para isso é a importância do PPA na definição das políticas públicas como um todo do governo, uma vez que, no esporte, mais da metade dos recursos são orçamentários (vide Gráfico 2). Desta maneira, apresentamos no Gráfico 26 a totalidade do direcionamento do gasto com esporte de 2004 a 2015.

Gráfico 26 - Direcionamento do gasto com esporte – Série 2004-2015 (valores em %)



Fonte: SIGA Brasil; e-SIC; Relatórios de repasses de recursos públicos as entidades esportivas; Relatórios contábeis da FAAP e FENAPAF; Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal; e Ministério do Esporte (2016). (Elaboração própria)

Na Tabela 24, apresentamos como se deu o direcionamento do gasto com esporte em cada ano a partir das 5 categorias.

Tabela 24 - Direcionamento do gasto com esporte – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões e %)

Ano	EAR		EELIS		Infraestrutura		Grandes Eventos		Gestão	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
2004	215,17	23,10	251,73	27,02	283,84	30,47	87,07	9,35	93,69	10,06
2005	284,70	20,47	548,05	39,41	450,17	32,37	10,68	0,77	97,11	6,98
2006	247,83	12,84	589,15	30,53	501,72	26,00	450,96	23,37	140,01	7,26
2007	459,07	14,28	632,78	19,69	669,01	20,81	1275,75	39,69	177,92	5,53
2008	461,65	18,93	660,67	27,10	1030,45	42,26	101,85	4,18	183,54	7,53
2009	674,19	23,70	662,56	23,29	1000,56	35,17	322,84	11,35	184,72	6,49
2010	707,65	21,30	725,18	21,83	740,69	22,30	933,08	28,09	215,61	6,49
2011	780,14	19,11	737,71	18,07	1625,87	39,82	673,82	16,50	265,29	6,50
2012	698,42	39,16	531,76	29,82	80,52	4,51	142,40	7,98	330,32	18,52
2013	959,09	43,19	504,52	22,72	122,72	5,53	435,61	19,62	198,76	8,95
2014	1008,88	36,09	586,65	20,98	0,45	0,02	961,69	34,40	238,09	8,52
2015	948,55	34,66	550,66	20,12	9,15	0,33	1005,30	36,74	222,69	8,14
Média	620,44	25,57	581,785	25,05	542,929	21,63	533,421	19,34	195,646	8,41
Média – Governo Lula	435,75	19,23	581,44	26,98	668,06	29,91	454,61	16,68	156,09	7,19
Média – Governo Dilma	879,01	34,44	582,26	22,34	367,74	10,04	643,76	23,05	251,03	10,12

Fonte: SIGA Brasil; E-SIC; Relatórios de repasses de recursos públicos as entidades esportivas; Relatórios contábeis da FAAP e FENAPAF; Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal; e Ministério do Esporte (2016). (Elaboração própria)

A seguir, a partir destes dados mais gerais, passaremos a discutir cada uma destas cinco categorias e suas diferentes fontes de financiamento.

### 3.4.1 Gastos finalísticos com esporte: EAR e EELIS

A categoria que mais teve recursos públicos federais de 2004 a 2015 foi a de EAR, totalizando R\$ 7,45 bilhões (25,08%). Ao organizarmos o direcionamento das cinco categorias em relação aos períodos dos governos Lula e Dilma, ficam claras as diferenças. Em relação a EAR, como pode ser visto na Tabela 24, houve uma média de gasto bem maior no período do governo Dilma, em relação ao do governo Lula. Enquanto este em sete anos alocou R\$ 3,05 bilhões em EAR, aquela, em cinco anos, direcionou R\$ 4,39 bilhões. A variação percentual de EAR no governo Lula foi de 12,84% a 23,70%, já no governo Dilma o menor ano foi 19,11% e o maior 43,19% (vide Tabela 24). A média de recursos com EAR no governo Dilma foi de 34,44%, e durante este governo mais de 1/3 dos recursos foram encaminhados à referida categoria. Podemos perceber que aquilo que foi definido no PDEL e

no PPA 2012-2015, acabou impactando diretamente no direcionamento da política esportiva desenvolvida no governo Dilma.

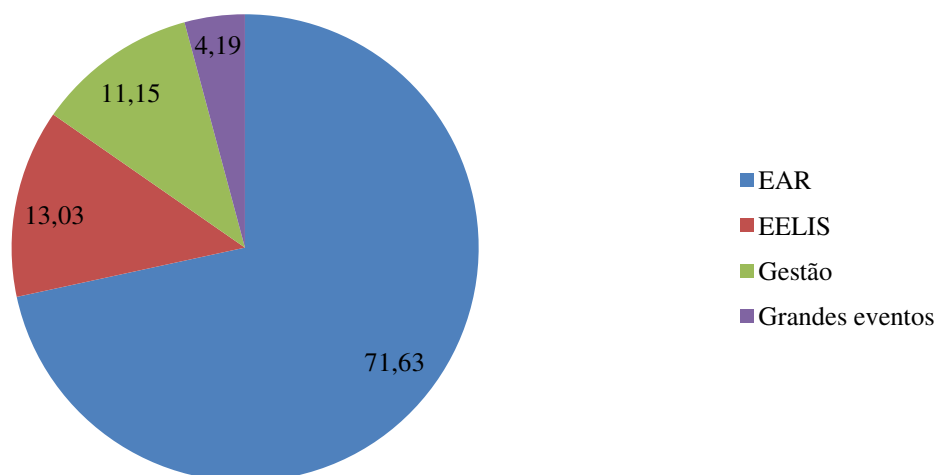
Tabela 25 - Direcionamento do gasto com EAR e EELIS por fonte de financiamento – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões e %)

Categoria		EAR			EELIS		
Ano/Fonte	Orçamento	Extra-orçamento	Gasto tributário	Orçamento	Extra-orçamento	Gasto tributário	
2004	11,05	188,61	15,51	116,03	44,21	91,48	
2005	51,05	233,65	0,00	253,30	44,10	250,65	
2006	32,84	214,99	0,00	266,81	33,29	289,05	
2007	99,59	277,69	81,80	284,58	47,07	301,13	
2008	55,37	305,88	100,40	275,25	54,81	330,61	
2009	91,78	478,36	104,05	273,11	60,62	328,83	
2010	93,11	416,67	197,87	309,08	63,10	353,00	
2011	110,99	467,19	201,96	293,17	67,97	376,57	
2012	108,18	412,81	177,43	34,89	143,60	353,27	
2013	157,20	614,54	187,35	50,99	110,77	342,76	
2014	155,15	669,74	183,99	99,30	132,72	354,63	
2015	112,01	677,14	159,40	99,41	99,21	352,04	
Total	1078,31	4957,27	1409,74	2355,91	901,48	3724,02	
% sobre total das 3 fontes	14,48%	66,58%	18,93%	33,75%	12,91%	53,34%	
Média	89,86	413,11	117,48	196,33	75,12	310,34	
% sobre o total das 3 fontes - Governo Lula	14,25%	69,37%	16,38%	43,69%	8,53%	47,78%	
Média - Governo Lula	62,11	302,26	71,37	254,02	49,60	277,82	
% sobre o total das 3 fontes - Governo Dilma	14,64%	64,65%	20,71%	19,84%	19,04%	61,12%	
Média - Governo Dilma	128,70	568,28	182,02	115,55	110,86	355,86	

Fonte: SIGA Brasil; e-SIC; Relatórios da CEF sobre repasses de loterias; Relatórios contábeis da FAAP e FENAPAF; Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal; e Ministério do Esporte (2016). (Elaboração própria)

A partir da totalidade do gasto com EAR, podemos verificar o quanto correspondeu a cada uma das fontes de financiamento, conforme Tabela 25. A maior parte do gasto com EAR em todo o período foi proveniente de recursos extraorçamentários (66,58%). Embora no período do governo Lula o percentual de gasto extraorçamentário tenha sido maior que do governo Dilma, em valores absolutos e de média, o governo desta teve mais recursos que aquele. Assim, no governo Dilma continuou forte o peso dos recursos extraorçamentários para o EAR, e foram fortalecidos os recursos das fontes orçamentária e gasto tributário.

Gráfico 27 - Direcionamento de recursos da fonte extraorçamentária – Série 2004-2015 (valores em %)



Fonte: e-SIC; Relatórios da CEF sobre repasses de loterias; e Relatórios contábeis da FAAP e FENAPAF. (Elaboração própria)

O EAR foi a categoria que mais recebeu recursos da fonte extraorçamentária, foram 71,63% (R\$ 4,96 bilhões) de todo recurso, como pode ser notado no Gráfico 27. Dos recursos extraorçamentários para EAR, a maior parte foi fruto do patrocínio das estatais, ao longo de 2004 a 2015. Esta foi a categoria que as estatais mais direcionaram recursos em termos absolutos, totalizando R\$ 2,59 bilhões.

Como o EAR é a dimensão que mais fornece visibilidade às marcas, houve uma atuação direcionada pelos governos Lula e Dilma para garantir que as estatais ampliassem os recursos direcionados ao esporte, sobretudo para o EAR. Embora com o governo Lula as estatais viessem realizando patrocínios ao EAR, foi no governo Dilma que houve uma indução ainda mais contundente e direcionada para que patrocinassem o esporte. Assim, o Plano Brasil Medalhas 2016 buscou fortalecer o papel das estatais, o que fez incrementar os recursos para o EAR, tanto que no governo Dilma, em cinco anos, elas alocaram R\$ 1,42 bilhão nesta categoria – só de 2013 a 2015 foi R\$ 1,00 bilhão –, enquanto o governo Lula em sete anos colocou R\$ 1,16 bilhão.

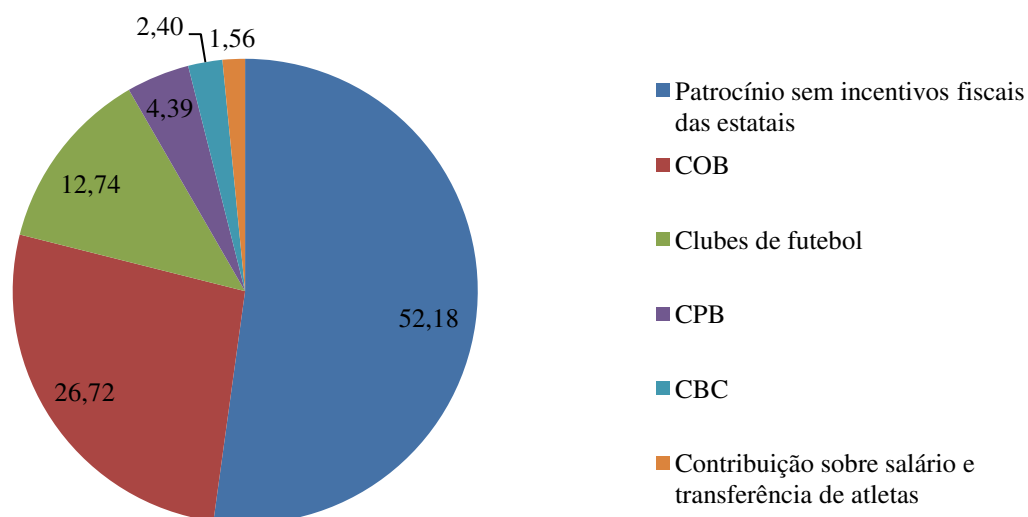
Desta forma, fica claro que as estatais tiveram um papel estratégico para fortalecer o EAR, sobretudo para que o Brasil melhorasse os resultados obtidos nos Jogos Rio 2016 – como vimos nos Jogos Olímpicos o Brasil teve sua melhor participação. Este papel primordial das estatais no patrocínio ao esporte esteve diretamente associado ao ativismo estatal que vinha sendo realizado pelos governos Lula e Dilma. Destarte, há aqui uma associação em que,

ao patrocinar o esporte, as estatais fortaleciam a sua imagem no mercado, proporcionando benefícios econômicos a elas, e também contribuindo com a política esportiva federal.

A segunda subfonte que mais direcionou recursos para EAR foi a das instituições esportivas privadas – COB, CPB, CBC e clubes de futebol – que recebem recursos de concursos prognósticos e loterias. Ao longo de todo o período, direcionaram ao EAR R\$ 2,29 bilhões (46,25% dos recursos extraorçamentários para EAR). Nem todos os recursos recebidos pelo COB, CPB e CBC de repasses das loterias são direcionados a EAR. Estas entidades poderiam alocar no máximo 85% dos recursos recebidos nesta categoria, pois, de acordo com a Lei Pelé, conforme apresentamos, elas devem direcionar 10% para CBDE e 5% para CBDU, sendo que, com estes recursos, estas duas também gastam com despesas administrativas para realizar sua gestão, conforme apontaremos adiante.

Relativamente aos períodos de governo, no de Lula foram R\$ 907,83 milhões das entidades esportivas para o EAR, enquanto no governo Dilma foram R\$ 1,38 bilhão. No período dos governos Lula e Dilma houve criação de legislações e alterações da Lei Pelé, que garantiram maior quantidade de recursos às referidas instituições esportivas privadas que puderam alocar mais recursos em EAR (exemplo disso é o CBC, que passou a receber recursos a partir de 2013).

Gráfico 28 - Gasto com EAR da fonte extraorçamentária – Série 2004-2015 (valores em %)



Fonte: e-SIC; Relatórios da CEF sobre repasses de loterias; e Relatórios contábeis da FAAP e FENAPAF. (Elaboração própria)

Como vimos, a relação do Estado com as entidades de administração esportiva é de longa data, tendo causado, ao longo do tempo, uma dependência mútua entre elas, pois o Estado passou a depender cada vez mais destas para promoverem o EAR, enquanto as entidades, por sua vez, dependem financeiramente do Estado para realização das suas atividades.

Prova disso, é que o TCU (2015a, p. 5) no TC 023.765/2015-1<sup>171</sup> aponta que “verifica-se que a viabilidade financeira do COB é significativamente dependente dos repasses da Lei Agnelo/Piva, pois suas demais receitas pouco representam no conjunto de sua arrecadação” e que “[...] as Confederações olímpicas, que representam a quase totalidade do colégio eleitoral, são economicamente dependentes do COB, detentor e repassador das verbas da Lei Agnelo/Piva [...]” (TCU, 2015a, p. 13). Este entendimento do TCU (2015b) foi ratificado no TC 026.325/2015-2<sup>172</sup> ao apresentar que COB, CPB, CBC, CBDU, CBDE e confederações olímpicas e paralímpicas dependem dos recursos da Lei Agnelo/Piva para se manterem funcionando.

Os clubes de futebol contam com o Estado como um grande parceiro, pois recebem recursos públicos de concursos prognósticos e loterias – 9,57% da Loteria esportiva conforme estabelecido na Lei Pelé, 22% da Timemania criada em 2006 e 2,7% da LOTEX criada 2015. Além disso, em 2006 o Estado entrou fortemente em cena para ajudar os clubes de futebol a pagarem seus débitos tributários, elemento que voltou a se repetir em 2015. Desta forma, além de receber recursos do Estado, eles contam com condições muito mais vantajosas para o pagamento de seus débitos tributários.

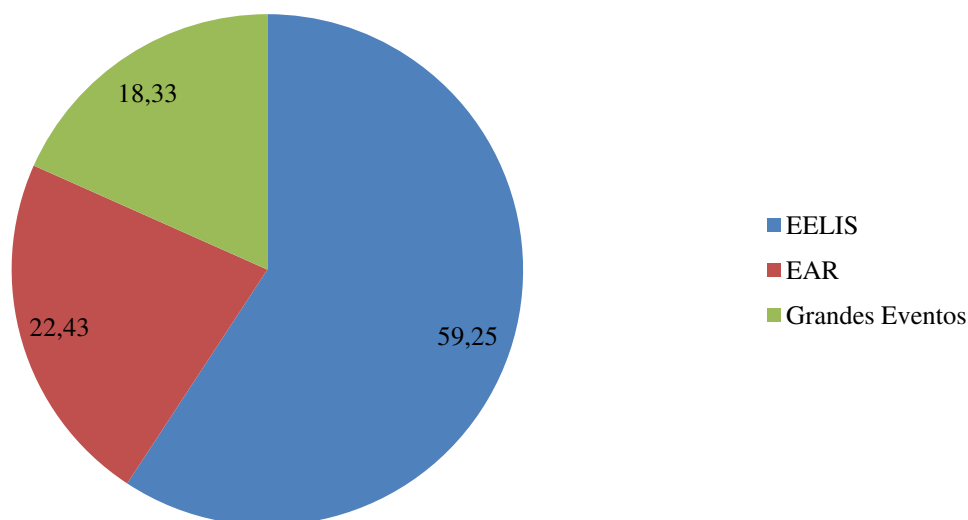
A contribuição sobre salário e transferência de atletas foi a subfonte que menos destinou recursos para o EAR. É um dos únicos recursos públicos que apresentam a perspectiva de assistência social e educacional a atletas profissionais, ex-atletas e atletas em formação após deixarem de praticar o EAR, e que visam auxiliar aqueles atletas que estão longe de receber salários milionários. Para se ter uma ideia, de acordo com a Confederação Brasileira de Futebol (2016), 82,40% dos jogadores de futebol que atuam no Brasil receberam salário de até R\$ 1.000,00 por mês em 2015.

---

<sup>171</sup> Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F7/12/F1/0F109510EE89EF851A2818A8/023.765-2015-1%20FOC%20COB.pdf>. Acesso em: 09/06/2017.

<sup>172</sup> Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/data/files/FD/30/85/07/0F109510EE89EF851A2818A8/026.325-2015-2%20FOC%20CBClubes.pdf>. Acesso em: 09/06/2017.

Gráfico 29 - Direcionamento de recursos da fonte gasto tributário – Série 2004-2015 (valores em %)



Fonte: Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal; e Ministério do Esporte (2016). (Elaboração própria)

A segunda fonte que mais direcionou recursos para o EAR foi a de gasto tributário, cerca de R\$ 1,41 bilhão (18,93% de todo recurso para EAR). Durante o governo Dilma houve o aumento dos recursos de gasto tributário para EAR, foram R\$ 910,12 milhões, enquanto no governo Lula foram R\$ 499,62 milhões. Além disso, tanto a porcentagem de gasto tributário com EAR em relação ao total das 3 fontes, quanto a média, foram maiores no período do governo Dilma.

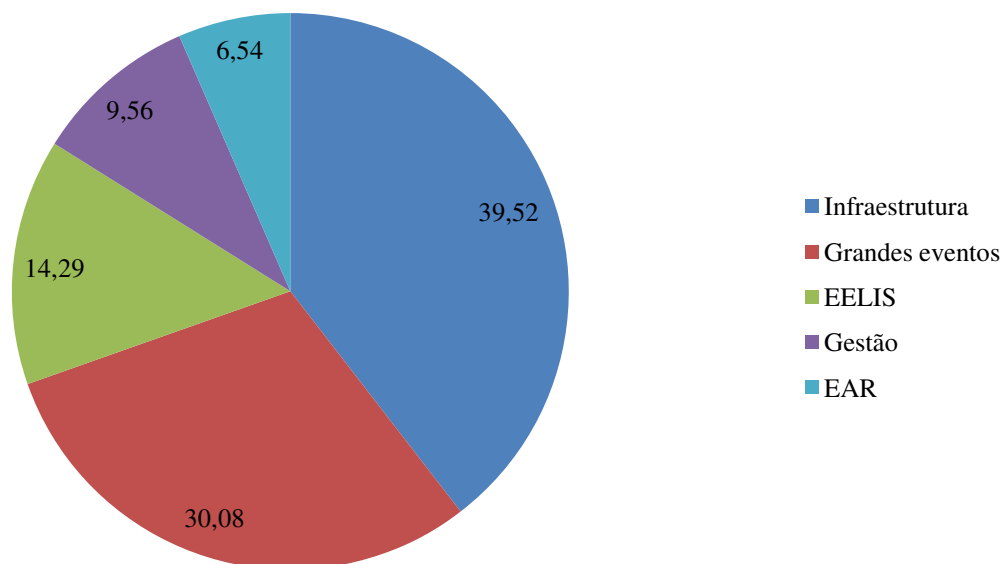
A maior parte dos recursos de gastos tributários para EAR foram provenientes da LIE – R\$ 1,39 bilhão (98,84% do gasto tributário com EAR). Como vimos, esta subfonte de recurso foi criada em 2007 durante o governo Lula. Dos recursos da LIE para EAR, 35,44% foi do período do governo Lula, enquanto 64,56% foi do governo Dilma.

As subfontes de isenção de impostos na fabricação nacional e importação de equipamentos e materiais esportivos, e de isenção de tributos na importação de bens recebidos - como premiação em evento esportivo realizado no exterior, e de bens e materiais consumidos, distribuídos ou utilizados em eventos esportivos no Brasil - tiveram uma participação pouco relevante na categoria EAR, apenas R\$ 16,38 milhões (1,16% de gasto tributário para EAR).

A fonte que menos alocou recursos em EAR foi a Orçamentária, com R\$ 1,08 bilhão (representou 14,48% das três fontes para EAR). Esta categoria foi a que menos teve recurso orçamentário direcionado, como pode ser visto no Gráfico 30.



Gráfico 30 - Direcionamento do gasto orçamentário com esporte – Série 2004-2015 (valores em %)



Fonte: SIGA Brasil. (Elaboração própria)

Enquanto o governo Lula gastou R\$ 434,79 milhões de recursos orçamentários com EAR (40,32% de todo o gasto orçamentário), o governo Dilma gastou R\$ 643,52 milhões (59,68% de todo o gasto orçamentário). O período de vigência do PPA 2012-2015 foi o quadriênio que mais teve gasto orçamentário com EAR, representando 49,39% de todo o gasto orçamentário. Este maior gasto no governo Dilma se justifica por ter precedido a realização dos Jogos Rio 2016 aqui no Brasil, havendo documentos de planejamento da política pública de esporte como PDEL, o PPA 2012-2015 e o Plano Brasil Medalhas 2016, que apontaram para maior participação do Estado brasileiro na política esportiva direcionada ao EAR.

O Plano Brasil Medalhas 2016 passou a ser mais diretamente implementado em 2013, como pode ser visto na Tabela 25. 2013 e 2014 foram os dois anos em que o EAR mais teve recursos orçamentários, entretanto em 2015 eles voltaram a patamares de 2011 e 2012. Portanto, podemos inferir que o incremento de cerca de R\$ 91,56 milhões do ME em EAR, em 2013 e 2014, foi fruto do Plano Brasil Medalha 2016.

Tabela 26 - Direcionamento do gasto orçamentário com EAR por ação – Série 2004-2015 (valores liquidados; valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões)

Ação	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Concessão de Bolsa Atleta	0,00	24,45	23,18	45,57	34,67	59,66	29,02	65,96	94,56	125,73	138,55	76,83	718,17
Preparação de atletas e capacitação de recursos humanos para o EAR	0,49	0,49	1,71	2,76	1,13	0,79	1,18	1,51	13,61	31,47	16,60	35,18	106,90
Preparação das equipes brasileiras para os V Jogos Mundiais Militares	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	22,62	32,61	18,91	0,00	0,00	0,00	0,00	74,14
Participação de atletas em competições internacionais de alto rendimento	2,07	2,32	3,85	46,81	7,56	2,30	7,12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	72,03
Promoção de eventos esportivos nacionais de alto rendimento	4,03	1,61	1,05	0,86	6,89	3,60	11,51	7,09	0,00	0,00	0,00	0,00	36,65
Funcionamento de núcleos de categorias de base do EAR	0,30	1,57	1,58	1,91	4,32	2,04	8,93	4,85	0,00	0,00	0,00	0,00	25,50
Fomento a projetos de esporte de base	0,00	18,66	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	18,66
Captação e promoção de eventos esportivos internacionais de EAR	1,57	0,65	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,24	0,00	0,00	0,00	0,00	12,46
Deteção e avaliação de atletas de alto rendimento	1,11	0,41	1,47	1,68	0,82	0,76	2,75	2,43	0,00	0,00	0,00	0,00	11,43
Promoção de eventos científicos e tecnológicos para o EAR	1,48	0,89	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,37
<b>Total</b>	<b>11,05</b>	<b>51,05</b>	<b>32,84</b>	<b>99,59</b>	<b>55,37</b>	<b>91,78</b>	<b>93,11</b>	<b>110,99</b>	<b>108,18</b>	<b>157,20</b>	<b>155,15</b>	<b>112,01</b>	<b>1078,31</b>

Fonte: SIGA Brasil (Elaboração própria).

A maior parte dos recursos orçamentários direcionados ao EAR foi proveniente da função “Desporto e Lazer” (93,12%), enquanto a menor parte foi da função “Defesa Nacional” (6,88%). O MD alocou R\$ 74,14 milhões na subfunção “Desporto de Rendimento”, de 2009 a 2011, para preparar a equipe brasileira para participar dos Jogos Mundiais Militares 2011. Na Tabela 26 podem ser vistas as ações para EAR que mais receberam recursos de 2004 a 2015 do orçamento federal.

Apenas duas ações tiveram recursos orçamentários ao longo dos 3 PPAs analisados: a concessão de Bolsa Atleta e a preparação de atletas e capacitação de recursos humanos para o EAR. Como já havíamos apontado anteriormente no capítulo 2, o PBA foi a principal política esportiva desenvolvida ao longo dos governos Lula e Dilma, e o direcionamento do financiamento orçamentário de EAR reforça isso, pois foram R\$ 718,17 milhões ao longo do período, representando 66,60% de todo o gasto orçamentário com EAR. É possível notar na Tabela 26 que houve um grande incremento dos recursos para o PBA no PPA 2012-2015. Isto também pode ser percebido em relação à preparação de atletas e capacitação de recursos humanos para o EAR, tanto que de 2012 a 2015 foi gasto 90,60% de todo o recurso com esta ação, ao longo dos 12 anos analisados.

Outras ações tiveram destaque de gasto orçamentário com o EAR de 2004 a 2011, como: a participação de atletas em competições internacionais de alto rendimento, que consumiu R\$ 72,03 milhões; a promoção de eventos esportivos nacionais de alto rendimento, que gastou R\$ 36,65 milhões; e o funcionamento de núcleos de categorias de base do EAR, que recebeu R\$ 25,50 milhões.

A partir da discussão sobre as diferentes fontes de recursos para o EAR é possível afirmar que, durante as vigências do PPA 2012-2015 e do Plano Brasil Medalhas 2016, houve a ampliação da participação dos recursos orçamentários, extraorçamentários e de gasto tributário a partir da LIE. Assim, o aparecimento de outras fontes de financiamento para o EAR, ou mesmo o fortalecimento das existentes, não fez com que diminuísse a pressão dos recursos orçamentários para esta categoria, pelo contrário houve crescimento.

A análise de Castellani Filho (2008, p. 141) sobre o governo Lula é que “nunca houve antes, nesse país, tanto dinheiro público bancando o esporte de alto rendimento [...]”. Como pudemos perceber, este processo se agravou no governo Dilma, haja vista o fortalecimento de fontes existentes e a criação de novas.

A segunda categoria que mais recebeu recursos no período foi EELIS, com R\$ 6,98 bilhões (23,51%), conforme o Gráfico 26. Em valores absolutos, o governo Lula gastou R\$ 4,07 milhões com EELIS, e o governo Dilma R\$ 2,91 milhões. Entretanto, por mais que o

governo Lula tenha gasto mais do que o governo Dilma, a média anual de gasto desta foi pouco maior (R\$ 582,26 milhões) com EELIS do que a daquele (R\$ 581,44 milhões) (vide Tabela 24). Enquanto com Lula o percentual de gasto com EELIS foi de 19,69% a 39,41%, no com Dilma variou de 18,07% a 29,82%.

A maior parte dos recursos para EELIS foram provenientes da fonte de gasto tributário, 53,34% de todo o recurso para esta categoria (vide Tabela 25). Logo, EELIS foi a categoria que mais recebeu recursos de gasto tributário, R\$ 3,72 bilhões (Gráfico 29), onde destes, R\$ 3,04 bilhões (81,62% do gasto tributário) foram provenientes da subfonte de desoneração das entidades recreativas sem fins lucrativos e R\$ 684,54 (18,38% do gasto tributário) foi direcionado pela LIE.

A desoneração das entidades recreativas sem fins lucrativos foi maior no período do governo Lula (52,22%) do que no governo Dilma (47,78%), entretanto a média de gasto anual com esta subfonte foi maior com Dilma (R\$ 255,52 milhões) do que com Lula (R\$ 251,70 milhões). Como a LIE foi se consolidando ao longo do tempo, EELIS contou com mais recursos desta área no governo Dilma (73,29%) do que no governo Lula (26,71%).

A segunda fonte que mais direcionou recursos para EELIS foi a orçamentária, 33,75% de todas as 3 fontes de recursos. Dos R\$ 2,35 bilhões de recursos orçamentários para EELIS, R\$ 2,26 bilhões foram provenientes da função “Desporto e Lazer” e R\$ 95,37 milhões foram direcionados por outras funções, como pode ser visto na Tabela 27.

O FNDE pela função “Educação” colocou recursos na subfunção “Lazer” para o desenvolvimento de atividades esportivas do Programa Escola Aberta<sup>173</sup> (R\$ 87,17 milhões de 2005 a 2009) e o FNCA pela função “Direito de Cidadania” alocou recursos na subfunção “Desporto Comunitário” para a ação Projetos Esportivos Sociais<sup>174</sup> (R\$ 8 milhões em 2008 e 2009). Chama a atenção que apenas durante o governo Lula teve outras unidades orçamentárias alocando recursos em EELIS.

De 2004 a 2011, período dos dois PPAs elaborados no governo Lula, foi quando houve a maior parte de gasto orçamentário da função “Desporto e Lazer” com EELIS, ou seja, 87,41% em todo o período. Neste mesmo período, os dois principais programas sociais esportivos eram programas finalísticos, o PST e o PELC. Somente, de 2004 a 2011 é possível definir os recursos direcionados para cada um destes programas, pois de 2012 a 2015 as ações deles passaram a não ser diferenciadas no SIGA Brasil devido a alteração no PPA 2012-2015.

---

<sup>173</sup> Ver: <http://portal.mec.gov.br/par/195-secretarias-112877938/seb-educacao-basica-2007048997/16739-programa-escola-aberta>. Acesso: 12/07/2016.

<sup>174</sup> Ver: <http://www2.esporte.gov.br/snee/esportesocial/default.jsp>. Acesso em: 07/06/2016.

Tabela 27 - Direcionamento do gasto orçamentário com EELIS por ação – Série 2004-2015 (valores liquidados; valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões)

Ação	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
<b>Ações do PST</b>	<b>73,64</b>	<b>177,95</b>	<b>172,37</b>	<b>197,61</b>	<b>211,56</b>	<b>205,72</b>	<b>229,81</b>	<b>266,54</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1535,20</b>
Funcionamento de núcleos do PST	68,60	173,38	168,08	193,68	201,09	190,37	214,27	256,36	0,00	0,00	0,00	0,00	1465,84
Promoção de eventos de esporte educacional	4,46	3,64	4,29	3,93	4,11	4,41	10,61	9,93	0,00	0,00	0,00	0,00	45,38
Desenvolvimento de atividades esportivas educacionais	0,00	0,00	0,00	0,00	4,78	7,57	2,11	0,24	0,00	0,00	0,00	0,00	14,70
Participação de crianças, adolescentes e jovens em atividades esportivas nacionais e internacionais	0,58	0,93	0,00	0,00	1,58	3,36	2,82	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	9,28
<b>Ações do PELC</b>	<b>16,58</b>	<b>15,45</b>	<b>24,89</b>	<b>50,31</b>	<b>37,45</b>	<b>31,10</b>	<b>53,99</b>	<b>11,72</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>241,49</b>
Funcionamento de núcleos do PELC	14,00	13,63	22,30	40,53	30,29	26,15	43,93	6,98	0,00	0,00	0,00	0,00	197,81
Desenvolvimento de atividades esportivas, recreativas e de lazer para pessoas adultas e da terceira idade (Vida Saudável)	0,00	0,00	0,00	6,32	4,57	2,82	3,37	0,55	0,00	0,00	0,00	0,00	17,62
Funcionamento da Rede CEDES	0,16	1,04	1,75	1,54	1,33	1,29	1,37	0,77	0,00	0,00	0,00	0,00	9,24
Promoção de eventos de esporte recreativo e de lazer	1,69	0,00	0,29	0,00	0,49	0,22	3,63	2,34	0,00	0,00	0,00	0,00	8,65
Promoção de eventos científicos e tecnológicos voltados ao desenvolvimento de políticas sociais do esporte recreativo e de lazer	0,73	0,32	0,37	0,41	0,13	0,35	0,86	0,73	0,00	0,00	0,00	0,00	3,90
Fomento a eventos interdisciplinares do esporte recreativo e do lazer	0,00	0,28	0,00	1,37	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,65
Sistema Centro de Documentação e Informação do Ministério do Esporte (CEDIME)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,47	0,13	0,30	0,22	0,00	0,00	0,00	0,00	1,12
Concessão de prêmio de literatura do esporte recreativo e do lazer	0,00	0,00	0,00	0,00	0,16	0,14	0,54	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,98
Edição e distribuição de material técnico e científico relacionados ao esporte recreativo e ao lazer	0,00	0,17	0,19	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,51
<b>Outras ações do ME nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011</b>	<b>25,81</b>	<b>24,47</b>	<b>34,45</b>	<b>34,98</b>	<b>18,87</b>	<b>20,49</b>	<b>25,28</b>	<b>14,91</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>199,27</b>
Inserção social pela produção de material esportivo	25,81	22,99	33,39	34,98	18,72	19,01	25,14	12,93	0,00	0,00	0,00	0,00	192,98
Realização dos Jogos dos povos indígenas	0,00	1,49	1,06	0,00	0,15	1,48	0,14	1,98	0,00	0,00	0,00	0,00	6,29
<b>Ações do ME no PPA 2012-2015</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>34,89</b>	<b>50,99</b>	<b>99,30</b>	<b>99,41</b>	<b>284,58</b>
Desenvolvimento de atividades e apoio a projetos de EELIS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	18,64	28,61	79,86	82,11	209,22
Realização e apoio a eventos e competições de EELIS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14,61	22,38	15,67	11,92	64,57
Promoção da defesa dos direitos do torcedor e apoio ao desenvolvimento do futebol masculino e feminino	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,63	0,00	3,78	5,37	10,78
<b>Ações do FNDE e FNCA</b>	<b>0,00</b>	<b>35,43</b>	<b>35,09</b>	<b>1,68</b>	<b>7,37</b>	<b>15,80</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>95,37</b>
Funcionamento do Programa Escola Aberta	0,00	35,43	35,09	1,68	5,72	9,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	87,17
Apoio a projetos esportivos sociais para a infância e adolescência	0,00	0,00	0,00	0,00	1,64	6,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8,20
<b>Total</b>	<b>116,03</b>	<b>253,30</b>	<b>266,81</b>	<b>284,58</b>	<b>275,25</b>	<b>273,11</b>	<b>309,08</b>	<b>293,17</b>	<b>34,89</b>	<b>50,99</b>	<b>99,30</b>	<b>99,41</b>	<b>2355,91</b>

Fonte - SIGA Brasil (Elaboração própria).

Assim, subtraindo do PST e do PELC os valores gastos com gestão e com infraestrutura, foi possível compor o valor gasto com EELIS. O principal gasto orçamentário com EELIS foi com o PST, onde foram gastos R\$ 1,53 bilhão (65,16% de todo o recurso orçamentário com EELIS) – valor referente ao período 2004 a 2011. O principal gasto com o PST foi com a ação de funcionamento de núcleos, pois foi R\$ 1,46 bilhão, tendo representado 95,48% de tudo que foi gasto com o PST de 2004 a 2011. Esta ação é a que possibilitava maior materialidade ao PST, pois é partir dela que eram desenvolvidas as atividades continuadas de vivência esportiva do programa.

Já com o PELC, foram gastos R\$ 256,10 milhões (10,25% de todo o recurso orçamentário com EELIS de 2004 a 2015). Também no PELC, a ação de funcionamento dos núcleos foi a que consumiu mais recursos do programa, foram R\$ 197,81 milhões, representando 81,91% do gasto dele de 2004 a 2011. Atrelado ao funcionamento dos núcleos do PELC esteve a ação de desenvolvimento de atividades esportivas, recreativas e de lazer para pessoas adultas e da terceira idade (Vida Saudável), tendo recebido R\$ 17,62 milhões de 2007 a 2011. Destacamos também as ações de funcionamento da Rede CEDES pelo PELC, que consumiu R\$ 9,24 milhões, e de promoção de eventos de esporte recreativo e de lazer, que gastou R\$ 8,65 milhões.

Ao compararmos os gastos com o PST e o PELC ao longo de 2004 a 2011, fica claro que houve uma priorização do primeiro, que teve gasto mais de 6 vezes maior. Castellani Filho (2008) aponta que, durante o governo Lula, não houve uma perspectiva de política social com o PST e o PELC, tendo em vista os diminutos recursos orçamentários – quando comparado com outros gastos – e a proporção da população brasileira atendida por estas políticas.

Na vigência dos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 houve outras ações vinculadas a EELIS que não estavam vinculadas ao PST e ao PELC: o programa relacionado à inclusão/inserção social a partir de produção de material esportivo, que teve gasto de R\$ 192,98 milhões ao longo de 2004 a 2011; e a realização dos Jogos dos Povos Indígenas, que gastou R\$ 6,29 milhões de 2005 a 2011.

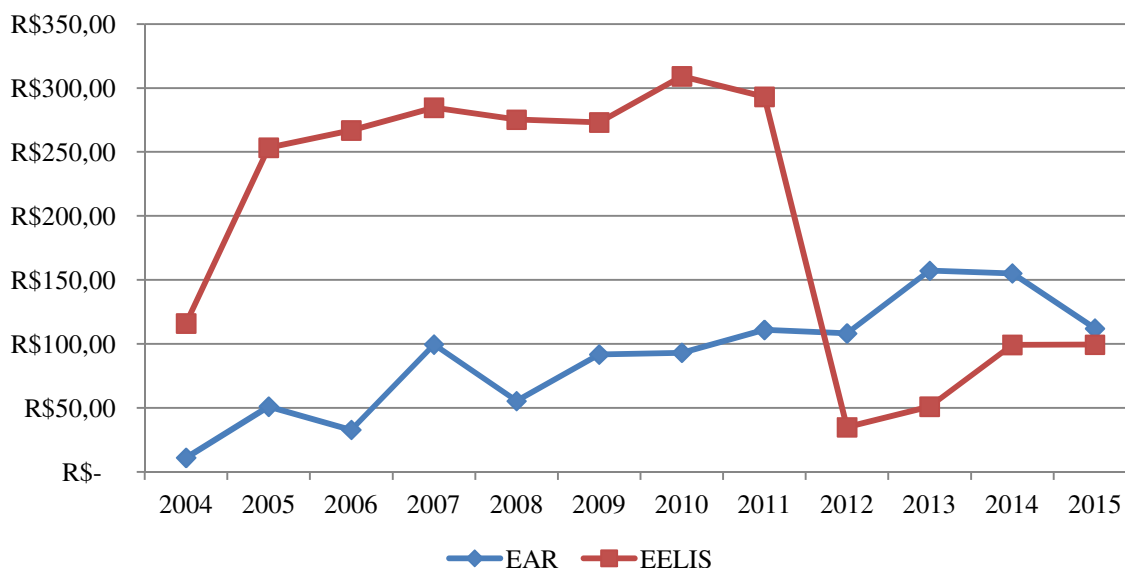
Quando o PST e o PELC eram programas finalísticos, eles contavam com uma maior quantidade de recursos para serem aplicados na vivência esportiva. Contudo, à medida que ficaram genéricos, e ao serem agregados como ações de EELIS no PPA 2012-2015, eles perderam o quantitativo de recursos que eram recebidos nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 (vide Tabela 25 e 27 e Gráfico 31). Entretanto, a diminuição de recursos para EELIS na

vigência do PPA 2012-2015 se deve muito mais à questão da priorização de EAR e dos grandes eventos esportivos.

Na vigência do PPA 2012-2015 foi gasto com EELIS apenas 12,08% de todo o gasto orçamentário com esta categoria. O destaque foi para a ação de desenvolvimento de atividades e apoio a projetos de EELIS, tendo consumido R\$ 209,22 milhões, correspondendo a 73,52% de tudo que foi gasto no orçamento com EELIS de 2012 a 2015. A realização de eventos relacionados a EELIS gastou R\$ 47,77 milhões, enquanto a promoção da defesa dos direitos do torcedor e apoio ao desenvolvimento do futebol masculino e feminino gastou R\$ 10,78 milhões, ao longo de 2012 a 2015.

No governo Dilma, enquanto apenas em 2011 foi gasto R\$ 293,17 milhões de recursos orçamentários com EELIS, de 2012 a 2015 foi gasto R\$ 284,58 milhões, ou seja, o gasto orçamentário com EELIS no PPA 2012-2015 é menor que apenas um ano do gasto com EELIS no PPA 2008-2011. Além disso, o patamar de gasto com EELIS no período do PPA 2012-2015 foi inferior ao pior ano (2004) dos PPAs elaborados no governo Lula.

Gráfico 31 - Comparação do gasto orçamentário com EELIS e EAR – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões)



Fonte: SIGA Brasil. (Elaboração própria)

Desta forma, ao compararmos o gasto orçamentário com o EAR e com EELIS ao longo dos PPAs dos governos Lula e Dilma, é possível notar que, no período dos PPAs do governo Lula, houve absoluta priorização do gasto com EELIS em detrimento de EAR, tanto que aquele foi 3,80 vezes deste. Já durante o PPA do governo Dilma, houve priorização do gasto com EAR em detrimento de EELIS, sendo cumpridas as definições de prioridade do

PDEL, do PPA 2012-2015 e do Plano Brasil Medalhas 2016. É importante pontuar que trazer EAR ao primeiro plano era uma questão presente na discussão do governo Lula, sobretudo por causa dos grandes eventos esportivos que foram assumidos em seu governo. Esse processo possui relação com a busca de Lula por equacionar o social e o econômico, ponto bastante diferente de Dilma.

É importante situar que a maior parte dos recursos orçamentários da função “Desporto e Lazer” para EELIS foi proveniente de emendas parlamentares. EELIS teve 73,53% de todo o recurso da função “Desporto e Lazer” originado de emendas parlamentares ao longo dos 12 anos, conforme Tabela 28. Na maior parte dos anos as emendas parlamentares foram mais de 80% dos recursos da função “Desporto e Lazer” para EELIS. O FNDE, por meio da função “Educação”, alocou com as emendas parlamentares R\$ 1,68 milhão em 2007, e R\$ 0,81 milhão em 2008, na categoria EELIS.

Tabela 28 - Participação de emendas parlamentares em relação aos gastos da função “Desporto e Lazer” por categoria – Série 2004-2015 (valores em %)

Ano	EAR	EELIS	Infraestrutura	Grandes Eventos	Gestão	Total
2004	74,24	95,63	97,07	41,33	87,88	86,62
2005	36,85	81,25	98,86	0,00	1,78	81,54
2006	0,53	82,24	97,75	72,51	11,38	77,87
2007	2,72	82,79	73,69	11,86	0,00	36,04
2008	7,80	86,38	99,76	0,00	52,91	84,08
2009	0,53	85,90	99,96	0,00	0,00	84,22
2010	91,37	6,07	99,49	0,00	0,00	53,94
2011	8,14	91,42	96,64	24,50	3,26	67,00
2012	0,00	53,44	100,00	0,00	10,70	10,59
2013	20,02	56,11	100,00	0,00	0,00	16,17
2014	10,70	81,38	75,00	0,00	1,17	10,32
2015	31,40	82,60	9,23	0,00	0,00	16,52
Total	17,99	73,53	95,58	16,01	10,35	56,25

Fonte: SIGA Brasil. (Elaboração própria)

Como pode ser visto na Tabela 28, mais da metade (56,25%) dos recursos da função “Desporto e Lazer” foram fruto das emendas parlamentares. Há uma clara diferença no papel delas no período dos PPAs do governo Lula, pois 71,41% foi a participação média das emendas parlamentares na função “Desporto e Lazer”, e no PPA do governo Dilma, representaram em média 13,40%. Assim, no governo Lula os recursos para ME ficaram muito dependentes de emendas parlamentares, tendo sido o período que a função “Desporto e



Lazer” mais teve recursos. Já no governo Dilma, a diminuição drástica do papel das emendas parlamentares fez cair o orçamento da função “Desporto e Lazer”.

O montante alcançado por EELIS de recursos orçamentários só foi possível graças aos recursos alocados por emendas parlamentares. Elas se deram, sobretudo, para manutenção do funcionamento de núcleos do PST e do PELC, buscando atender as bases eleitorais dos parlamentares. Teixeira (2016) compreende que a base aliada ao governo geralmente direciona as emendas parlamentares nos programas governamentais prioritários. Isso demonstra porque a maior parte das emendas foram para EELIS nos PPAs do governo Lula. No âmbito do EAR, as emendas parlamentares representaram apenas 17,99%, com destaque para anos como 2004 e 2010 que representaram, respectivamente, 74,24% e 91,37%.

A fonte de recurso que menos alocou em EELIS foi a extraorçamentária, foram R\$ 901,48 milhões de 2004 a 2015, que representaram 12,91% de todo o recurso direcionado a EELIS. Enquanto a média de gasto extraorçamentário com EELIS no governo Lula foi de R\$ 49,60 milhões (8,53% de todo o gasto), no governo Dilma foi de R\$ 110,86 milhões (19,04%). É possível notar na Tabela 25 que, de 2012 a 2015, houve um grande crescimento do gasto extraorçamentário com EELIS: somente nestes 4 anos foram gastos 53,95% de todo o gasto desta fonte com a categoria. Desta maneira, esse aumento de gasto extraorçamentário com EELIS ajudou a cobrir a redução do gasto orçamentário, embora sejam direcionados para elementos diferentes.

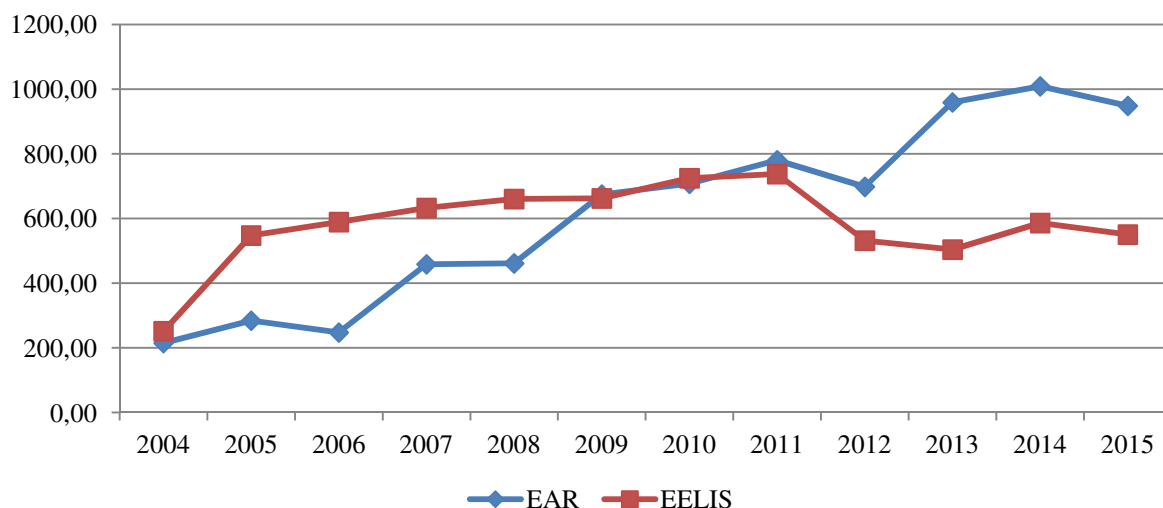
O aumento de gasto extraorçamentário com EELIS de 2012 a 2015 pode ser explicado pelo aumento de recursos aplicados pelas estatais em EELIS: somente nestes 4 anos foram 63,69% de todo o recurso direcionado por elas a EELIS. Além disso, a partir de 2013 surgiu uma nova fonte, pois 15% dos recursos recebidos pelo CBC de concursos prognósticos e loterias passaram a ser direcionados para EELIS – por meio da CBDE e CBDU –, sendo que de 2013 a 2015 foram R\$ 27,44 milhões.

Os gastos com o EAR e EELIS, abrangem os gastos com as ações das atividades finalísticas, ou seja, vinculados à vivência e prática esportiva. Na Constituição Federal de 1988, foi estabelecido no artigo 217º que deve ser priorizada a manifestação educacional e em casos específicos, o esporte de rendimento.

Se entendermos que EELIS corresponde à totalidade da manifestação educacional – EELIS abrange ao longo de 2004 a 2015 programas sociais esportivos vinculados as manifestações esportivas educacional, de formação e de participação – e se isolarmos o EAR e EELIS, de 2004 a 2008 e em 2010, este preceito parece ter sido respeitado. Entretanto em 2009 e de 2011 a 2015, isso não aconteceu, pois o governo Lula liberou mais recursos para

EELIS que para EAR. Já no governo Dilma, a relação foi inversa, conforme pode ser visto na Tabela 24 e no Gráfico 32.

Gráfico 32 - Comparação de todo gasto com EAR e EELIS – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões)



Fonte: SIGA Brasil; e-SIC; Relatórios da CEF sobre repasses de loterias; Relatórios contábeis da FAAP e FENAPAF; Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal; e Ministério do Esporte (2016). (Elaboração própria)

Se no governo Lula a centralidade do gasto finalístico estava com EELIS, no governo Dilma a centralidade passou para o EAR. É alarmante que, ao longo de 2004 a 2015, menos da metade (48,59%) dos recursos públicos federais para o esporte foram direcionados para vivência esportiva (EAR e EELIS), conforme Tabela 24 e Gráfico 26. No período do governo Lula, 44,30% de todo o gasto com esporte foi com vivência esportiva, enquanto no governo Dilma este foi de 53,65%.

Estes percentuais com vivência esportiva tiveram reflexo direto sobre o acesso ao esporte e lazer pela população brasileira, pois de acordo com IBGE (2017), a partir de dados sobre a PNAD 2015 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio), apenas 37,9% da população brasileira com 15 anos ou mais praticou algum esporte ou atividade física nos 365 dias anteriores ao momento da pesquisa. Contudo, este percentual é menor quanto mais velho(a), menos instruído(a), menos renda e se for pardo(a) ou preto(a) o(a) praticante. Portanto, a prática esportiva no Brasil é marcada profundamente por suas contradições sociais, reforçando que quem tem mais renda, instrução e é branco, tem mais acesso ao esporte que aqueles que estão fora deste perfil.

Nesse sentido, é esclarecedor a análise de Castellani Filho (2008, p. 138) sobre o esporte no governo Lula – que, em nosso entendimento, também vale para o período do governo Dilma –, ao considerar que “[...] não se rompeu, portanto, com a ideia do esporte como produto, como mercadoria a ser apropriada, comprada, por aqueles que podem pagar por ela. Para aqueles que não podem pagar por ela, que tenham acesso, quanto muito, a um ‘subproduto esportivo’”.

Desta forma, aquele que tem condição socioeconômico-cultural privilegiada acessa mais o esporte, por poder pagar e obter o produto mais elaborado do esporte (mercantilizado), enquanto quem não tem condições privilegiadas, acaba dependendo do Estado que, como vimos, tem dificuldade de fazer chegar suas políticas esportivas à população como um todo. Conclui-se então que questões sociais mais amplas afetam diretamente o acesso ao esporte em nosso país.

Embora os recursos orçamentários sejam a principal fonte de financiamento do esporte no Brasil, isso não se reflete quando observamos apenas os gastos com a vivência esportiva de EAR e EELIS, pois são a menor fonte. Ao longo do período analisado, apenas 20,83% dos recursos orçamentários foram para EAR e EELIS. Além disso, ao compararmos com todas as fontes, apenas 23,80% dos recursos para vivência esportiva foram provenientes de fontes orçamentárias. A fonte que mais alocou recursos nestas duas categorias foi a extraorçamentária, com 40,61%, acompanhada do gasto tributário com 35,59%.

Desta maneira, a maior parte dos recursos direcionados à vivência esportiva de EAR e EELIS não são concretizadas a partir de um planejamento das ações do governo federal – leia-se ME – ficando ao encargo de entidades de administração esportiva, das estatais, das empresas privadas pela LIE ou das entidades do “terceiro setor”. Além disso, ao longo dos governos Lula e Dilma houve o fortalecimento de fontes de financiamento extraorçamentário e gastos tributários, que levaram a redução da importância do financiamento de EAR e EELIS no orçamento.

Assim, o ativismo estatal presente na dimensão econômica do Estado brasileiro durante os governos Lula e Dilma (SINGER, 2015), teria se expressado na política de esporte por meio do que Castellani Filho (2008) denomina de Estado interventor, que é uma indução da política esportiva em consonância com as entidades de administração esportiva – que representam uma das frações mais retrógrado do setor esportivo –, em que a prioridade seria o EAR e os grandes eventos esportivos. Dessa maneira, o esporte é reforçado como um produto da economia brasileira – uma vez que representou, em 2012, 1,6% do PIB nacional –, e não como um patrimônio cultural da humanidade a ser apropriado (CASTELLANI FILHO, 2008).

De acordo com Mascarenhas (2016a, p. 975), “o fato é que a estratégia de ampliação e diversificação das fontes de financiamento do esporte, implementada desde 2001, ao privilegiar o EAR, poderia ter aliviado o orçamento das pressões que limitam os gastos com EELIS, o que parece não ter acontecido”. Realmente, como vimos, a ampliação das fontes de financiamento para o EAR não resultou em mais recursos orçamentários para EELIS, pelo contrário, estes foram diminuindo enquanto aqueles aumentaram.

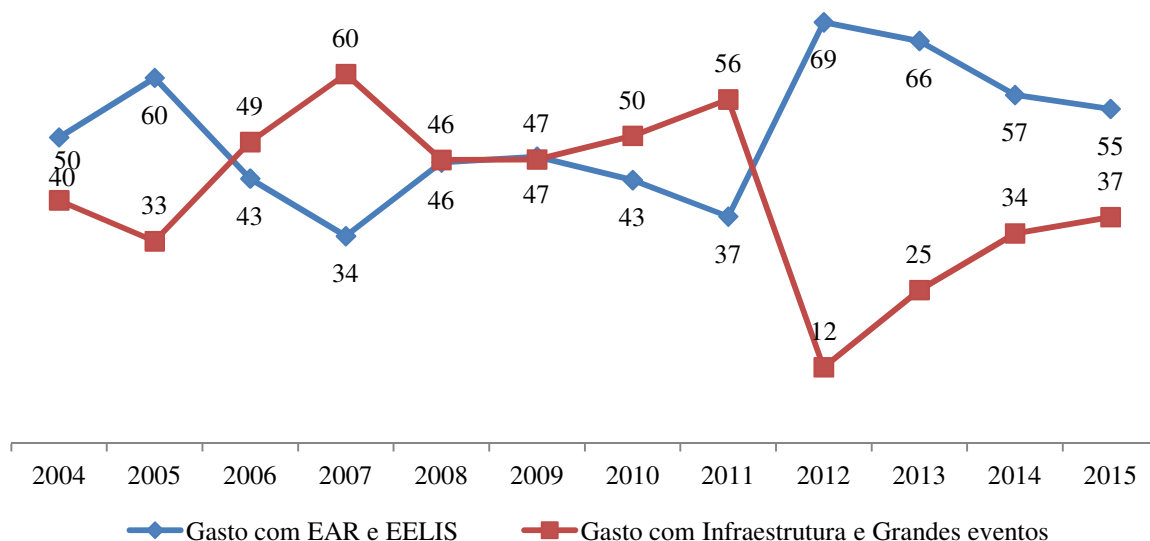
A realização dos grandes eventos esportivos no Brasil foi a principal explicação para o fortalecimento dos gastos com o EAR em detrimento de EELIS, embora no discurso seja bastante presente a ideia de legado esportivo dos grandes eventos. Todavia, como vimos acima, este legado não tem sido para pobres, pretos/pardos e analfabetos.

É importante ressaltar que EELIS está vinculado à função integradora do Estado (MANDEL, 1982), uma vez que contribui para integração das classes subalternas à ordem social, e reforça a ideologia dominante. Conforme Brohm (1982), as características do esporte estão diretamente relacionadas ao capitalismo, pois o esporte tem se apresentado como elemento que reforça o sistema social vigente, sem que as classes subalternas percebam. Além disso, as políticas esportivas desenvolvidas se pautam no discurso da inclusão social e da focalização na juventude pobre, possibilitando o acesso à chamada “população de risco” (CARNEIRO, 2013), entretanto como um “subproduto” (CASTELLANI FILHO, 2008).

Por outro lado, o EAR contribui para o processo de produção esportiva, isto é, “[...] *producir, en cantidad y en calidad, campeones, deportistas competidores para el mercado o para la escena de la competición internacional (olímpica)*” (BROHM, 1982, p. 66, grifos do autor). Desta maneira, o EAR desenvolvido pelo Estado brasileiro possibilita que sejam garantidas as condições gerais de produção, tanto que a razão de ser dele passou a ser o esporte espetáculo. A realização dos grandes eventos esportivos passou a pautar a prática do EAR, conforme foi apontado no próprio PPA 2012-2015.

É importante observar que há uma relação inversamente proporcional entre os gastos com EAR e EELIS (atividades finalísticas) e com a infraestrutura dos grandes eventos, como pode ser visto no Gráfico 33. Assim, os anos que houve mais recursos para o esporte (2007 e 2011), foram justamente os anos em que houve menos recursos proporcionalmente para a EAR e EELIS. Por outro lado, os dois piores anos de gastos com esporte do governo Lula (2004 e 2005) foram aqueles que percentualmente mais se gastou com EAR e EELIS em relação à infraestrutura e grandes eventos. Isso também ocorreu no governo Dilma em 2012 e 2013 – anos de menor gasto total com esporte e maior gasto percentual com EAR e EELIS.

Gráfico 33 - Comparativo entre a participação dos gastos com EAR e EELIS e gastos com infraestrutura e grandes eventos no gasto com esporte – Série 2004-2015 (valores em %)



Fonte: SIGA Brasil; e-SIC; Relatórios da CEF sobre repasses de loterias; Relatórios contábeis da FAAP e FENAPAF; Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal; e Ministério do Esporte (2016). (Elaboração própria)

Como vimos, somente se isolarmos os gastos de EELIS e EAR, poderíamos dizer que teria se cumprido o preceito constitucional de priorizar EELIS de 2004 a 2008 e em 2010. Contudo, se acrescentarmos ao gasto de EAR os gastos de grandes eventos, conforme realizado por Almeida e Marchi Júnior (2010) e Athayde (2011; 2014), poderíamos dizer que o preceito constitucional foi concretizado apenas em 2005 e 2008, sendo que, a partir de 2006, a centralidade da política esportiva passou a ser os grandes eventos esportivos.

### 3.4.2 Infraestrutura esportiva

A terceira categoria que mais recebeu recursos foi Infraestrutura, com R\$ 6,52 bilhões, representando 21,94% de tudo que foi gasto com esporte de 2004 a 2015 (vide Gráfico 26 e Tabela 24). Ela foi a única categoria que teve apenas uma fonte de financiamento, a orçamentária, e foi a que mais recebeu recursos desta fonte, como pode ser visto no Gráfico 30.

Quando olhamos para os períodos dos PPAs, há uma grande diferença no período dos elaborados pelo governo Lula em relação aos do governo Dilma. No PPA 2004-2007 foram gastos R\$ 1,90 bilhão (29,24% de tudo que foi gasto com infraestrutura), no PPA 2008-2011 foram gastos R\$ 4,40 bilhões (67,50%) e no PPA 2012-2015 foram gastos R\$ 212,83 milhões

(3,27%). Chama a atenção que a maior parte dos recursos aplicados em infraestrutura se deram no PPA 2008-2011. A importância de infraestrutura foi tão grande no período dos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 que apenas em 2006, 2007 e 2010 que os valores gastos com infraestrutura foram menores que 50% de todo o gasto orçamentário com esporte.

Para realização das obras de infraestrutura são contratadas empresas privadas por meio de licitações. Tanto na primeira quanto na segunda eleição em que Lula foi vitorioso, o setor econômico de construção e imobiliária foi o segundo que mais direcionou recursos para financiar suas campanhas eleitorais (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

Além disso, Mascarenhas (2016a) aponta que, com a crise financeira global de 2007/2008, houve o desenvolvimento de políticas anticíclicas, adotando medidas de ajuste para reduzir o superávit primário, o que teria possibilitado o desenvolvimento de políticas anticíclicas de investimento, sobretudo obras públicas – políticas como o PAC fortaleceram o papel de investimento do Estado. Isso demonstra que a política econômica mais ampla do governo Lula teve reflexo direto sobre a liberação de recursos orçamentários para realização de infraestrutura esportiva. Isto justificaria ter sido na vigência do PPA 2008-2011 a maior parte do gasto com esta categoria.

O gasto com infraestrutura, sobretudo durante a vigência do PPA 2008-2011, expressa o papel interventor do Estado no âmbito esportivo, pois o esporte é colocado a serviço do desenvolvimento econômico, mobilizando diversos interesses do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

Ao associarmos o gasto com infraestrutura ao período de governo, o de Lula (2004 a 2010) investiu R\$ 4,68 bilhões (71,78% de todo o gasto com infraestrutura), e o de Dilma investiu R\$ 1,84 bilhão (28,22% de todo o gasto com infraestrutura). A média do governo Dilma foi puxada para cima devido ao gasto com infraestrutura em 2011, que foi o maior gasto anual, representando 88,42% de todo o investimento nesta categoria. Além disso, os outros quatro piores anos de investimento em infraestrutura foram justamente de 2012 a 2015, durante o governo de Dilma. Ao somarmos os valores destes quatro anos, eles são menores que o investido em 2004 – pior ano de investimento em infraestrutura do governo Lula.

Tabela 29 - Gasto da fonte orçamentária com infraestrutura por ação e categoria – Série 2004-2015 (valores liquidados; valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões)

Ação e categoria	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Implantação de Centros de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e de Lazer - Rede CEDES (a)	0,53	0,31	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,84
Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional (b)	19,65	50,35	52,22	13,61	97,75	91,08	15,07	11,12	0,00	0,00	0,00	0,00	350,85
Implantação e modernização de núcleos de esporte recreativo e de lazer (c)	254,89	392,88	443,87	652,46	920,59	904,67	721,85	705,36	0,00	0,00	0,00	0,00	4996,57
Implantação e modernização de Centros Científicos e Tecnológicos para o Esporte (d)	8,78	6,63	5,63	2,94	1,29	0,23	3,77	23,97	0,00	0,00	0,00	0,00	53,22
Implantação e modernização de infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer (e)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,80	12,70	0,34	1,22	18,06
Implantação dos Centros de Iniciação ao Esporte (CIE)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,11	6,48	6,59
Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte de alto rendimento (g)	0,00	0,00	0,00	0,00	10,82	4,58	0,00	0,00	0,00	4,51	0,00	1,45	21,36
Implantação e adequação de estruturas esportivas escolares (h)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	658,94	0,00	0,00	0,00	0,00	658,94
Implantação de espaços integrados de esporte, cultura, lazer, e serviços públicos (Praças dos Esportes e da Cultura) (i)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	226,48	76,72	105,51	0,00	0,00	408,71
EAR = (d) + (f) + (g)	8,78	6,63	5,63	2,94	12,11	4,81	3,77	23,97	0,00	4,51	0,11	7,93	81,17
EELIS = (a) + (b) + (c) + (e) + (f) + (h) + (i)	275,07	443,54	496,09	666,07	1018,34	995,75	736,92	1601,90	80,52	118,21	0,34	1,22	6433,97
TOTAL	283,84	450,17	501,72	669,01	1030,45	1000,56	740,69	1625,87	80,52	122,72	0,45	9,15	6515,14

Fonte: SIGA Brasil. (Elaboração própria)

Estes valores diminutos em infraestrutura esportiva no governo Dilma estão associados à utilização do artifício de Restos a Pagar, sobretudo, o ‘não processado’, em que se executa as despesas até o Empenho. Por isso, como os ‘Valores Liquidados’ foram utilizados, acabou não se incluindo os valores que foram pagos como Restos a Pagar. É importante pontuar que, assim como nos casos anteriores, grande parte dos gastos com infraestrutura no período teve como fonte de recursos emendas parlamentares, conforme discutiremos a seguir.

Como pode ser identificado na Tabela 29, os gastos com infraestrutura se encontram dispersos, contudo, podem ser identificadas ações voltadas ao esporte de rendimento, de participação e educacional. Em todo o período, a grande maioria do gasto com infraestrutura foi para categoria EELIS (98,75%), enquanto o gasto com infraestrutura de EAR representou apenas 1,25%.

Os recursos de infraestrutura são compostos por 83,61% da função “Desporto e Lazer” e 16,39% por outras funções. O FNDE pela função “Educação” alocou recursos na subfunção “Esporte Comunitário” destinado à ação de “Implantação e adequação de estruturas esportivas escolares”<sup>175</sup> (R\$ 658,94 milhões em 2011), e o MINC destinou pela função “Cultura” recursos na subfunção “Lazer” para “Implantação de espaços integrados de esporte, cultura, lazer, e serviços públicos (Praças dos Esportes e da Cultura)”<sup>176</sup> (R\$ 408,71 milhões de 2011 a 2013).

Durante a vigência dos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 houve recursos de infraestrutura para “Implantação e modernização de Centros Científicos e Tecnológicos para o Esporte” que totalizaram R\$ 53,22 milhões. Esta ação esteve relacionada à proposta de estruturação da Rede CENESP, de acordo com o Ministério do Esporte (2017, s. p.),

a Rede Cenesp é composta por centros de desenvolvimento de pesquisa científica e tecnológica na área do esporte, treinamento e aperfeiçoamento de atletas. Formada pelas estruturas físicas e administrativas, recursos humanos e materiais existentes nas Instituições de Ensino Superior, os Centros de Excelência Esportiva têm como objetivo detectar, selecionar e desenvolver talentos esportivos, especialmente nas modalidades olímpicas e paraolímpicas.

Já a ação de “Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte de alto rendimento” foi realizada durante a vigência dos PPAs 2008-2011 e 2012-2015, totalizando R\$ 21,36 milhões no período. Também esteve associado à estruturação de treinamento

---

<sup>175</sup> Ver: <http://www.pac.gov.br/comunidade-cidada/quadras-esportivas-nas-escolas>. Acesso em: 07/06/2016.

<sup>176</sup> Esta política teve como nome “Praças do PAC” e atualmente é denominado Centro de Artes e Esportes Unificados”. Ver: <http://pracas.cultura.gov.br/>. Acesso em 07/06/2016.



esportivo o EAR, contudo, como pode ser notado na Tabela 29, houve quatro anos em que esta ação não teve recurso (de 2010 a 2012 e 2014), fazendo com que ficassem zerados os recursos de infraestrutura para EAR em 2012 e 2014.

Outra ação de infraestrutura de EAR foi a ação de “Implantação dos Centros de Iniciação ao Esporte (CIE)” que contou com recursos no período do PPA 2012-2015 que totalizaram R\$ 6,59 milhões. Este montante está longe dos R\$ 836 milhões que foram anunciados pelo ME como uma ação do PAC 2. Como havíamos discutido no capítulo 2, os CIEs são uma política associada a RNT, tendo mais relação com o EAR, haja vista a perspectiva de detecção de talentos esportivos.

Se agregarmos os gastos finalísticos com EAR e EELIS aos seus respectivos gastos com infraestrutura, o total seria de R\$ 20,94 milhões, representando 70,53% de todo o gasto com esporte. Além disso, do total, R\$ 7,53 bilhões teriam sido para EAR e R\$ 13,41 bilhões para EELIS. Houve mais gasto com EELIS nos governos Lula (R\$ 8,70 bilhões) e Dilma (R\$ 4,71 bilhões), do que gasto com EAR – R\$ 3,09 com Lula e R\$ 4,43 com Dilma, demonstrando que de fato se cumpriu o preceito constitucional de priorizar o esporte educacional (dentro das condições já citadas anteriormente).

Considerando todos os recursos que foram direcionados para o EAR, tanto da parte prática quanto de infraestrutura, podemos apontar o valor por medalha nas edições dos Jogos Olímpicos de Verão. Assim, se nos Jogos Pequim 2008 – considerando o ciclo 2004 a 2008 – o Brasil conquistou 15 medalhas (3 ouros, 4 pratas e 8 bronzes), tendo gasto o total de R\$ 1,70 bilhão, pode-se concluir que cada medalha teria custado R\$ 113,63 milhões de investimento. Nos Jogos Londres 2012 – considerando o ciclo 2008 a 2012 – o Brasil conquistou 17 medalhas (3 ouros, 5 pratas e 9 bronzes), gastando R\$ 3,37 bilhões, isto é, R\$ 198,04 milhões por medalha. Nos Jogos Rio 2016 – considerando o ciclo 2012 a 2015, não temos dados de 2016 por não fazer parte do período da pesquisa – o Brasil conquistou 19 medalhas (7 ouros, 6 pratas e 6 bronzes), com gasto de R\$ 3,63 bilhões, ou seja, R\$ 190,92 milhões por medalha.

Fica claro que teve mais investimento no ciclo dos Jogos Rio 2016, pois mesmo não considerando os dados de 2016, foi o que, em valores absolutos, mais contou com recursos. Como vimos, existiu todo um redirecionamento da política esportiva – expresso pelo PDEL, pelo PPA 2012-2015 e pelo Plano Brasil Medalhas 2016 – para buscar tornar o Brasil “uma potência esportiva”. Reconhecemos, entretanto, que estamos longe de alcançar os resultados esportivos de potências olímpicas como Estados Unidos, China e Inglaterra.

Bosscher et al. (2016) realizaram a comparação dos investimentos de 15 países participantes do Jogos Rio 2016, incluindo o Brasil. Foi constatado que o Brasil realmente está investindo fortemente e sendo bem-sucedido em alguns aspectos, contudo, o país é o exemplo de que transformar investimentos no EAR em resultados de medalhas é um esforço que demanda tempo (BROSSCHER et al., 2016). Além disso, os autores apontam que as principais fraquezas do Brasil para se tornar uma potência esportiva são: a falta de um plano geral e bem definido para EAR, a falta de liderança e a falta coordenação (BROSSCHER et al., 2016).

No que tange aos recursos de infraestrutura para EELIS, a ação que recebeu menos recurso foi a de “Implantação de Centros de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e de Lazer – Rede CEDES” que totalizou R\$ 0,84 milhão, tendo liquidado recursos apenas em 2004 e 2005. Além destes recursos com infraestrutura para Rede CEDES, houve recursos de EELIS para o funcionamento dela ao longo do mandato de Lula. Sobretudo ao longo de seu governo, houve uma série de reuniões dos coordenadores dos Centros da Rede CEDES para que fossem alocados recursos para o desenvolvimento das suas atividades. Entretanto, estes recursos ainda assim foram escassos, tendo aqueles dificuldade para concretizarem suas ações.

A grande maioria (83,39% de todo recurso de infraestrutura para EELIS) esteve associado à ação de “Implantação e modernização de infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer”. Entretanto, durante a vigência dos PPAs 2004-2007 e 2008-2011, da mesma forma que nos programas sociais esportivos havia a separação entre esporte educacional e esporte recreativo e de lazer, sobretudo pelo PST e PELC, os gastos com infraestrutura com estas duas manifestações também estiveram associados a estes dois programas finalísticos.

Destarte, a ação “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional” esteve ligado ao PST de 2004 a 2011, totalizando R\$ 350,87 milhões (5,45% de todo recurso com infraestrutura para EELIS). Já a ação “Implantação e modernização de núcleos de esporte recreativo e de lazer” se vinculou ao PELC de 2004 a 2011, somando no período cerca de R\$ 5,00 bilhões, tendo representado 76,69% de todo recurso com infraestrutura para EELIS.

Portanto, se na vivência esportiva de 2004 a 2011 a maior parte do gasto foi com PST e a menor com PELC, no âmbito de infraestrutura para EELIS esta relação se inverte. Deste modo, durante a vigência dos PPAs elaborados no governo Lula, a centralidade esteve sobre a

estruturação de espaços de esporte recreativo e de lazer a partir do PELC, tanto que 79,28% de todo recurso com infraestrutura foi para esta ação, de 2004 a 2011.

O grande gasto com infraestrutura alocado no PELC de 2004 a 2011, foi o arranjo encontrado pelo ME para justificar o direcionamento da construção de equipamentos esportivos. Tanto que a maior parte da infraestrutura direcionada para o PELC passava não pelo setor responsável por esta política, mas pela Secretaria Executiva. Desta forma, manteve-se o que era realizado no Governo FHC, de alocar gastos com infraestrutura no Programa Esporte Solidário<sup>177</sup>.

Contudo, com as mudanças no PPA 2012-2015, os gastos com infraestrutura para esporte educacional, recreativo e lazer passaram a ser agregadas na ação de “Implantação e modernização de infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer”, não sendo possível separar entre as duas manifestações – esporte educacional e esporte recreativo e de lazer. Nos quatro anos, aquela ação teve apenas 18,06 milhões, que representaram apenas 0,28% do gasto com infraestrutura de EELIS. Desta forma, estes quatro anos foram os piores para infraestrutura, cujo impacto se deu de maneira mais profunda naquele direcionado à EELIS.

As ações com infraestrutura de EELIS, sobretudo de infraestrutura para esporte educacional e esporte recreativo e de lazer, estão relacionadas principalmente à construção de equipamentos esportivos nos diferentes municípios brasileiros. Estes equipamentos são construídos com recursos federais, devendo ser mantido por estados e prefeituras, que, por sua vez, encontram dificuldades em realizar a manutenção ou mesmo promover ações contínuas para que a população possa se apropriar destes bens.

Embora infraestrutura tenha sido a categoria que mais recebeu recursos orçamentários, a pesquisa realizada pelo IBGE (2017) apontou que dos 37,9% da população brasileira com 15 anos ou mais que praticou algum esporte ou atividade física, apenas 21,2% praticou em espaço público aberto com equipamentos esportivos e 24,5% em espaço público ou privado sem equipamentos esportivos. Portanto, apenas 21,2% da população brasileira se apropria da infraestrutura pública para praticar esportes ou atividades físicas, sendo que mais da metade dos praticantes (54,2%) realizam em equipamentos privados (pagos, gratuitos ou em domicílio/condomínio).

Além disso, a Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar 2015 constatou que, dos alunos do 9º ano em escolas públicas, 69,2% tem quadra esportiva, 1,6% pista de corrida/atletismo,

---

<sup>177</sup> Principal programa social esportivo desenvolvido pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

1,2% tem piscina, e 22,2% possui vestiário em suas escolas (IBGE, 2016). Ainda há grandes desafios para que todas as faixas etárias tenham acesso a equipamentos esportivos nas regiões onde moram.

Embora as referidas pesquisas demonstrem o déficit de equipamentos públicos para prática esportiva, não é justificável o fato de existirem anos em que o gasto orçamentário com infraestrutura é mais da metade do orçamento do esporte – 2004, 2005, 2008, 2009 e 2011.

Foram realizadas diversas obras pelo país para a construção de infraestrutura esportiva, mas há uma dificuldade do ME de acompanhar todas as obras que foram realizadas a partir de recursos da função “Desporto e Lazer”. Mascarenhas (2016a) ressalva que o ME não é um “ministério de obras”, sendo que falta estrutura e pessoal para acompanhar e fiscalizar os projetos aprovados, abrindo espaço para irregularidades e ilícitos.

É importante situar que a maior parte dos recursos para infraestrutura esportiva foi proveniente de emendas parlamentares, e que ao longo de 2004 a 2015, 95,58% de todo recurso da função “Desporto e Lazer” em infraestrutura partiu de emendas parlamentares (vide Tabela 26). O MINC pela função “Cultura” alocou R\$ 105,50 milhões de emendas parlamentares no ano de 2013 em infraestrutura esportiva.

Como pode ser visto na Tabela 26, apenas em 3 anos – 2007, 2014 e 2015 – os recursos de emendas parlamentares cobriram menos de 96,00% dos recursos da função “Desporto e Lazer” para infraestrutura. Assim, a infraestrutura esportiva só foi garantida por causa das emendas parlamentares ao longo do tempo. De acordo com Boudens (2007, p. 93-94),

o Projeto de Lei Orçamentária Anual é apreciado pelo Congresso Nacional, que pode alterá-lo mediante emendas. Via de regra, essas emendas atendem interesses das bases eleitorais de deputados e senadores (comunidades urbanas e rurais, entidades beneficentes, clubes, igrejas, etc). No caso do orçamento para atividades esportivas e de lazer, é muito solicitada a construção de quadras, piscinas e ginásios poliesportivos, preferencialmente em estabelecimentos públicos de ensino. (...) Já virou rotina o orçamento da União estourar por causa do excesso de emendas de parlamentares. Depois de aprovado e sancionado o orçamento, o Ministério do Planejamento ‘descobre’ que a despesa é superior à receita. Então, ao governo, responsável pela execução das leis, não resta alternativa: é preciso barrar repasses de recursos, reter verbas, ajustar os gastos à arrecadação, contingenciar.

Nesse sentido, as emendas parlamentares atendem a interesses políticos particularistas, fortalecendo as bases eleitorais dos Deputados e Senadores em detrimento dos interesses sociais mais amplos, já que, na prática, as emendas são utilizadas como moeda clientelista pelos parlamentares (MASCARENHAS, 2016a).

[...] os recursos dessas emendas direcionadas aos investimentos em Infraestrutura, vinculam-se recorrentemente aos objetivos eleitorais e partidários recorrentes na pequena política nacional. Características essas classificadas como fragmentárias, assistencialistas, clientelistas, patrimonialistas, populistas, suportadas com recursos sempre insuficientes, negociados não raramente em função do atendimento de interesses governamentais. (TEIXEIRA, 2016, p. 167)

Assim, Teixeira (2016) ratifica que as emendas parlamentares são bastante utilizadas para a área de construção, ampliação e modernização de espaços esportivos, mas que isso seria uma forma de esvaziar e pouco acrescentariam às políticas públicas esportivas – expressão da hegemonia da “pequena política” no Estado brasileiro.

A prática clientelista “[...] corrobora para a pulverização dos recursos públicos, ou seja, para a distribuição dos gastos com o esporte por inúmeras obras, através de parcelas muitas vezes insuficiente para a conclusão de projetos” (MASCARENHAS, 2016a, p. 975). Desta maneira, as “[...] políticas locais tendem mais a gerar dissipação de recursos e ineficiências alocativas ao particularizarem os benefícios e coletivizarem os custos.” (TEIXEIRA, 2016, p. 114).

Nessa perspectiva, recursos que poderiam compor o orçamento global do esporte, sendo distribuídos por meio de uma política nacional democrática, participativa e descentralizada, acabam sendo articulados a demandas locais, integrando interesses de empreiteiras e interesses econômicos e eleitorais de parlamentares (MASCARENHAS, 2016a).

Estes elementos reforçam o papel que os gastos com infraestrutura esportiva têm na garantia das condições gerais de produção, sobretudo o setor da construção civil. Muitas empresas deste setor dependem diretamente de obras públicas para sua sustentação financeira, fator que motivou a articulação entre parlamentares e construtoras.

### **3.4.3 Grandes eventos esportivos**

Os gastos com infraestrutura também fizeram parte dos grandes eventos esportivos, mas por integrarem uma agenda específica, o gasto com infraestrutura para eles compôs a categoria ‘grandes eventos’. Entretanto, ao somarmos os gastos com infraestrutura (R\$ 6,51 bilhões) mais o gasto com infraestrutura para os grandes eventos esportivos (R\$ 3,88 bilhões), totaliza-se R\$ 10,40 bilhões, ou seja, 35,03% de tudo que foi gasto com esporte de 2004 a 2015 foi direcionado para infraestrutura.

É importante pontuar que o gasto com grandes eventos não contempla gastos com infraestrutura não-esportiva para realização daqueles. Estes se encontram difusos entre os

diferentes órgãos, programas e ações, havendo dificuldades de acompanhamento e controle. Entretanto, não constitui nosso objeto analisar estes gastos relacionados à preparação do país para receber os grandes eventos esportivos, como transporte, urbanismo, segurança, tecnologia, turismo, meio ambiente, entre outros.

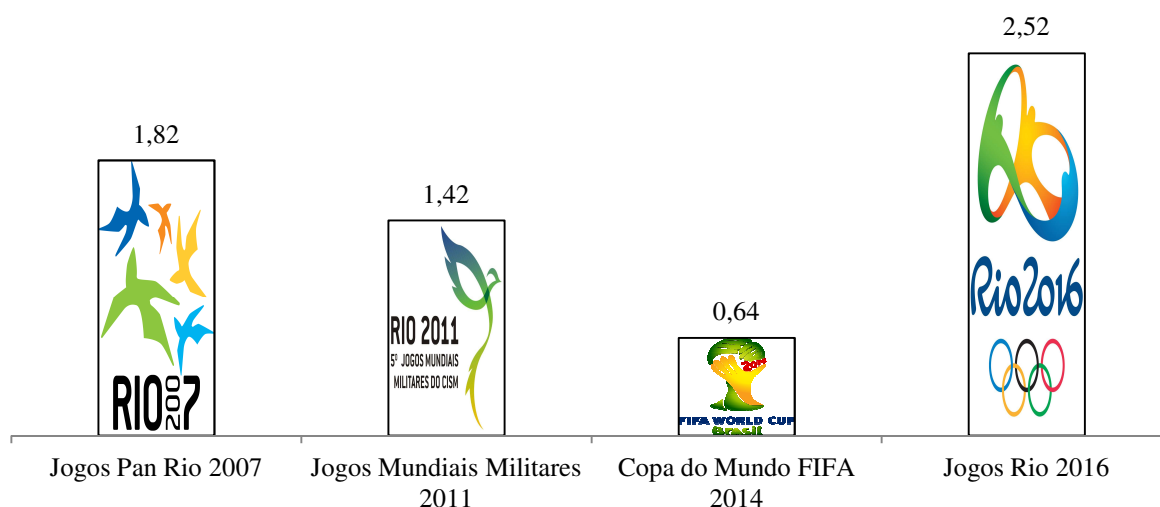
Os maiores grandes eventos esportivos foram assumidos pelo governo Lula, tendo sido herdada a realização deles pelo governo Dilma. Num primeiro momento, o governo Lula focou sua atuação no desenvolvimento dos programas sociais esportivos, sobretudo, PST e PELC. Mas a partir de 2007 – no segundo mandato de Lula – com a realização dos Jogos Pan Rio 2007, houve uma inflexão para realização dos grandes eventos esportivos (ATHAYDE, 2011), que passaram a ser o princípio organizador da agenda política de esporte e lazer no Brasil (MASCARENHAS et al., 2012).

Neste momento, faremos uma discussão restrita aos gastos com cada um dos grandes eventos esportivos, e, no próximo capítulo, buscaremos analisar de modo mais geral os diferentes interesses que perpassaram a realização destes. Os grandes eventos esportivos representaram 21,56% de todo o recurso gasto com esporte de 2004 a 2015, foram R\$ 6,40 bilhões. O direcionamento de recursos para esta categoria se deu pelos programas: “Rumo ao Pan 2007 (PPA 2004-2007); “Brasil no esporte de alto rendimento – Brasil campeão” (PPA 2008-2011), agrupando ações relacionadas aos Jogos Mundiais Militares 2011, Copa das Confederações 2013, Copa 2014 e Jogos Rio 2016; e o programa temático “Esporte e Grandes eventos” (PPA 2012-2015), reunindo ações da Copa das Confederações 2013, Copa 2014 e Jogos Rio 2016.

Na Tabela 24 é possível perceber que houve grande oscilação nos valores gastos com grandes eventos ao longo dos 12 anos analisados. Durante o PPA 2004-2007, 24,44% dos recursos com esporte foram para aquela categoria, com destaque para 2007, ano de realização do Pan Rio 2007. Durante o PPA 2008-2011, apenas 16,01% dos recursos do esporte foram para grandes eventos, já no PPA 2012-2015 houve mais recursos para esta categoria com 26,69%.

Como pode ser observado no Gráfico 34, dos grandes eventos, o que mais recebeu recursos públicos federais para sua realização foram os Jogos Rio 2016, em seguida os Jogos Pan Rio 2007, logo após os Jogos Mundiais Militares 2011 e por último a Copa 2014 – dentro do gasto deste último está o gasto com a Copa das Confederações 2013, que serviu como um evento teste.

Gráfico 34 - Gastos com os grandes eventos esportivos realizados no Brasil – Série 2004 a 2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ bilhões)



Fonte: SIGA Brasil; e-SIC; Relatórios da CEF sobre repasses de loterias; Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal; e Ministério do Esporte (2016). (Elaboração própria)

Analisaremos os grandes eventos a partir da ordem cronológica de sua realização, considerando que a tsunami deles iniciou com a realização dos Jogos Pan Rio 2007. Em 18 de Julho de 2003, o presidente Lula instituiu Decreto nº 9935/2003<sup>178</sup> para constituir o Comitê de Gestão das Ações Governamentais nos XV Jogos Pan-Americanos de 2007. Entretanto,

[...] até fevereiro de 2007, não haviam sido consolidadas as responsabilidades de cada governo – federal, estadual e municipal – e do Comitê Organizador dos Jogos (CO-Rio) no processo de preparação dos dois eventos. O orçamento inicial constava do Acordo de Responsabilidades e Obrigações para a Organização dos XV Jogos Pan-americanos assinado com a Organização Desportiva Pan-Americana (Odepa), em 24 de agosto de 2002, na Cidade do México, quando o Rio ganhou o direito de sediar os Jogos. Ali havia uma divisão de tarefas e investimentos que, entretanto, revelou-se incipiente no decorrer da organização, quando foram se detectando que várias ações não estavam programadas ou haviam sido subestimadas, entre outros motivos, porque o evento projetado em 2002 era muito mais simples do que o que foi realizado. A consolidação das obrigações da Prefeitura, do Estado, da União e do Comitê Organizador só ocorreu em 14 de fevereiro de 2007, com a assinatura da Matriz de Responsabilidades. (COMITÊ DE GESTÃO DO GOVERNO FEDERAL PARA OS XV JOGOS PAN-AMERICANOS E III JOGOS PARAPAN-AMERICANOS RIO 2007, 2008, p. 6)

Portanto, os próprios organizadores dos Jogos Pan Rio 2007 apontam que apenas 5 meses antes da realização dele que foram definidas as responsabilidades da União, do governo Estadual do Rio de Janeiro e do governo Municipal do Rio de Janeiro.

<sup>178</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/2003/Dnn9935compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/Dnn9935compilado.htm). Acesso em: 19/06/2017.

Dos R\$ 1,82 bilhão para realização dos Jogos Pan Rio 2007, 98,74% foram provenientes de recursos orçamentários da função “Desporto e Lazer”, enquanto apenas 1,26% foi gasto por recursos extraorçamentários, mais especificamente por estatais – em 2006 a Petrobras direcionou R\$ 13,54 milhões, e em 2007 a CEF alocou R\$ 5,18 milhões, o Correios R\$ 4,23 milhões e a Eletrobras R\$ 0,2 milhão. As estatais gastaram recursos apenas com a organização dos Jogos Pan Rio 2007.

Dos recursos orçamentários com os Jogos Pan Rio 2007, R\$ 1,32 bilhão foi com infraestrutura e R\$ 470,92 milhões foi com sua organização. Na Tabela 30, é possível notar que a maior parte do gasto orçamentário com este grande evento se deu no ano de sua realização, isto é, em 2007 foi gasto 70,15% de todo o orçamento com os Jogos Pan Rio 2007. Este gasto foi tão elevado em 2007, que 51,46% de todo o gasto orçamentário deste ano foi com o Pan 2007. Além disso, o gasto orçamentário em 2007 com esporte foi o maior do período do PPA 2004-2007, sendo o segundo maior gasto orçamentário no período de 2004 a 2015, e o terceiro maior gasto geral com esporte ao longo dos 12 anos. Também, foi o ano em que houve maior execução dos recursos orçamentários para o esporte (vide Tabela 19).

A justificativa para essa importância do gasto orçamentário com esporte em 2007 é, conforme supracitado, a falta de definição clara do que cada ente federado deveria realizar. Desta maneira, o governo federal acabou de última hora liberando grande parte dos recursos para que o referido grande evento fosse realizado.

Em virtude das dificuldades demonstradas por parceiros, nos meses finais da preparação o governo federal decidiu entrar com maior firmeza no processo de organização, o que resultou em maior aporte de recursos financeiros e no consequente aumento de recursos humanos envolvidos nos preparativos. GESTÃO DO GOVERNO FEDERAL PARA OS XV JOGOS PAN-AMERICANOS E III JOGOS PARAPAN-AMERICANOS RIO 2007, 2008, p. 7)



Tabela 30 - Direcionamento do gasto com grandes eventos esportivos por fonte e ação – Série 2004-2015 (valores em R\$ milhões e %)

Fonte	Ação	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Orçamento	Infraestrutura para os Jogos Rio 2007	35,99	9,71	429,11	846,99	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1321,80
	Organização dos Jogos Pan Rio 2007	51,08	0,97	8,31	410,55	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	470,92
	Infraestrutura para os Jogos Mundiais Militares 2011	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	301,17	640,59	330,57	0,00	0,00	0,00	0,00	1272,33
	Organização dos Jogos Mundiais Militares 2011	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	18,76	42,36	82,50	0,00	0,00	0,00	0,00	143,62
	Infraestrutura para Copa 2014	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	21,81	6,55	3,70	3,37	0,00	0,00	35,42
	Organização da Copa 2014	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14,23	63,88	15,15	0,00	38,24	0,00	131,51
	Candidatura aos Jogos Rio 2016	0,00	0,00	0,00	8,78	101,85	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	110,63
	Infraestrutura para os Jogos Rio 2016	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	113,76	76,17	18,38	5,84	480,22	282,14	976,51
	Organização dos Jogos Rio 2016	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,33	114,15	30,65	122,73	52,61	76,15	496,63
	Total		87,07	10,68	437,43	1266,32	101,85	319,93	933,08	673,82	67,89	131,94	571,08	358,28
Gasto tributário	Infraestrutura para Copa 2014	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	70,26	194,76	8,97	0,00	273,98
	Organização da Copa 2014	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,25	29,39	106,40	63,14	203,18
	Organização dos Jogos Rio 2016	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	79,53	128,05	467,18	674,76
	Total	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	74,51	303,68	243,42	1151,92
Extraorçamento (Estatais)	Organização dos Jogos Pan Rio 2007	0,00	0,00	13,54	9,42	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	22,96
	Organização dos Jogos Mundiais Militares 2011	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,91	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,91
	Organização dos Jogos Rio 2016	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	147,19	116,70	263,89
	Total	0,00	0,00	13,54	9,42	0,00	2,91	0,00	0,00	0,00	0,00	147,19	116,70	289,76
Total geral		87,07	10,68	450,96	1275,75	101,85	322,84	933,08	673,82	142,40	435,61	961,69	1005,30	6401,05

Fonte: SIGA Brasil; e-SIC; Relatórios da CEF sobre repasses de loterias; Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal; e Ministério do Esporte (2016). (Elaboração própria)

A consequência disso para o TCU (2008, p. 120), no Acórdão 2.101/2008<sup>179</sup>, foi

[...] a necessidade de preservar a imagem do País, obrigou a União a assumir gastos sempre que necessário. Essa percepção de segurança garantida pelo aporte de recursos federais pode ter retirado dos outros entes a dedicação necessária em alocar parcela de seus orçamentos ao empreendimento, agravando o fenômeno.

É importante situar que a realização dos Jogos Pan Rio 2007 foi estabelecida no PPA 2004-2007, ou seja, houve um planejamento do governo federal para que ele fosse concretizado.

Tabela 31 - Gasto com os Jogos Pan Rio 2007 (valores nominais em R\$ milhões e %)

Áreas <sup>180</sup>	Governo Federal	Governo Estadual	Governo Municipal	Comitê Organizador	Outros	Total
Segurança	563,14	0,04			0,00	563,18
Tecnologia	253,32		32,85	81,96	0,00	368,13
Recursos Humanos	88,84		74,71	50,36	0,00	213,91
Operações (serviços diversos)	43,05	7,50	26,04	23,83	0,00	100,42
Turismo	17,64		1,33		0,93 <sup>(1)</sup>	19,90
Comunicação e marketing (inclui cerimônias)	72,62	10,05	0,47	5,83	0,00	88,97
Jogos Parapan-americanos	36,30	1,73	23,64	1,25	0,00	62,92

<sup>179</sup> Disponível em: <http://docplayer.com.br/9816147-Acordao-no-2101-2008-tcu-plenario.html>. Acesso em: 20/06/2017.

<sup>180</sup> “*Segurança*: Aquisição de equipamentos, veículos e aeronaves; programas de prevenção; infraestrutura de segurança; tecnologia da informação e outros. *Tecnologia*: Prestação de serviços (integrador de tecnologia da informação, infraestrutura de áudio e vídeo e telecomunicações); contratação da emissora oficial dos Jogos Pan-americanos; aquisição de equipamentos e programas de informática para o Comitê Organizador. *Recursos humanos*: Custeio dos recursos humanos e da operação do Comitê Organizador e do Comitê de Gestão do Governo Federal para o Pan; pagamento de recursos humanos para operações diversas do Pan e do Parapan; pagamento de consultorias nacionais e internacionais; pagamento de despesas de árbitros e coordenadores técnicos. *Operações*: Contratos de logística e seguros; transporte e alimentação; serviços de limpeza; aquisição de passagens aéreas para atletas, árbitros e dirigentes. *Turismo*: Programas de promoção do País no exterior e ações diversas durante os Jogos Pan-americanos; campanhas educativas na cidade do Rio de Janeiro (qualificação de voluntários, formação profissional de jovens e outros). *Comunicação e marketing*: Produção das cerimônias de abertura, de encerramento e de premiação do Pan e do Parapan; serviços gráficos e de editoração de publicações diversas; criação e manutenção de portal eletrônico oficial; ações de proteção às marcas; serviços de tradução simultânea, entre outros. *Parapan-americanos*: Todos os serviços e despesas relativas à organização e realização dos Jogos Parapan-americanos (tecnologia, recursos humanos, operações, comunicação e marketing, esporte, cultura e educação e instalações). *Esporte*: Aquisição de equipamentos esportivos; organização e apoio a eventos esportivos diversos; serviços de operação esportiva e de transporte de animais de competição; serviços e equipamentos de antidopagem. *Cultura e educação*: Realização de seminários; produção e organização do revezamento da Tocha Pan-americana; produção do diagnóstico social sobre comunidades populares da cidade do Rio de Janeiro. *Instalações*: Construção, reforma e adaptação das instalações esportivas e não-esportivas utilizadas nos Jogos Pan e Parapan-americanos; montagem de instalações provisórias de apoio à realização das competições e da identidade visual dos eventos; serviços e adaptações complementares. *Vila Pan-americana*: Direito real de uso, obras de infraestrutura viária e urbanização no entorno, instalações provisórias, montagem e funcionamento do restaurante, serviços de hotelaria e custos de financiamento público e privado.” (COMITÊ DE GESTÃO DO GOVERNO FEDERAL PARA OS XV JOGOS PAN-AMERICANOS E III JOGOS PARAPAN-AMERICANOS RIO 2007, 2008, p. 78)

Esporte	32,29	4,29	9,32	0,20	2,12 <sup>(1)</sup>	48,22
Cultura e educação (inclui o revezamento da Tocha)	8,87		3,50		0,54	12,91
Instalações e Vila	505,56	166,47	713,10	4,82	24,87 <sup>(2)</sup>	1.414,82
Subtotal Jogos	1.621,63	190,08	884,96	168,25	28,46	2.893,38
Vila Pan-americana	189,30 <sup>(3)</sup>		0,00		15,00 <sup>(4)</sup>	204,30
Total Geral	1.810,93	190,08	884,96	168,25	43,46	3.097,68
%	58,46%	6,14%	28,57%	5,43%	1,40%	100,00

Fonte: COMITÊ DE GESTÃO DO GOVERNO FEDERAL PARA OS XV JOGOS PAN-AMERICANOS E III JOGOS PARAPAN-AMERICANOS RIO 2007 (2008, p. 80). (Elaboração própria)

Notas: (1) Recursos oriundos das contrapartidas de diversas instituições em convênios firmados com o governo federal. (2) Parcela do investimento realizado pela concessionária do Estádio de Remo da Lagoa – Glenn Entertainment. (3) Financiamento da Caixa Econômica Federal. (4) Garantia da construtora Agenco para o financiamento da Vila Pan-americana.

Os dados que apresentamos sobre os Jogos Pan Rio 2007 se referem aos que apuramos a partir das fontes orçamentárias e extraorçamentárias para ele. Entretanto, na Tabela 31 mostramos todos os gastos que foram efetivados para que este evento fosse realizado. Como pode ser visto, o valor apontado pelo Comitê de Gestão do Governo Federal para os XV Jogos Pan-Americanos e III Jogos Parapan-Americanos Rio 2007, que foi gasto pelo governo federal, se aproxima do valor que encontramos. Contudo, se referem a elementos diferentes, pois nos pautamos nos gastos da função “Desporto e Lazer” e suas subfunções, e nos gastos das estatais, tendo sido os valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015. Os valores apontados na Tabela 31 do que foi gasto pelo governo federal não foram deflacionados, e há recursos de diferentes fontes do governo federal, inclusive financiamento da CEF – elementos que fugiram do escopo de nossa pesquisa.

No entanto, pelo gasto oficial apresentado na Tabela 31, é possível perceber que o governo federal foi o ente federado que mais gastou (58,46%), em seguida foi o governo da cidade do Rio de Janeiro (28,57%). Como pode ser visto, o principal gasto com os Jogos Pan Rio 2007 foi com infraestrutura esportiva e não-esportiva, que representou 52,27% de todo o gasto – R\$ 1,07 bilhão com infraestrutura esportiva, R\$ 480,72 milhões com infraestrutura não-esportiva, e R\$ 65,48 milhões com instalações esportivas e não-esportivas<sup>181</sup> (COMITÊ DE GESTÃO DO GOVERNO FEDERAL PARA OS XV JOGOS PAN-AMERICANOS E III JOGOS PARAPAN-AMERICANOS RIO 2007, 2008).

<sup>181</sup> Não foi possível definir quanto deste gasto foi com infraestrutura esportiva e quanto foi com infraestrutura não esportiva.

O TCU (2007a), pelo TC-005.437/2007-2<sup>182</sup>, elaborou um relatório de acompanhamento da organização dos Jogos Pan Rio 2016 em Abril de 2007, levantando uma série de complicações que poderiam afetar a realização dele. Foi constatado que

[...] as instalações e a infra-estrutura foram superdimensionadas. Os Jogos são continentais, mas a estrutura que se está construindo é praticamente olímpica. Seria possível realizar o Pan com menos obras, aproveitando ou adaptando a infra-estrutura esportiva já existente na cidade do Rio de Janeiro/RJ. (TCU, 2007a, p. 43).

O resultado disso seria a possibilidade de subutilização da infraestrutura esportiva construída. Além disso,

[...] os organizadores subestimaram ou ignoraram a multiplicidade de ações necessárias para realizar um evento desse porte. A evidência mais clara dessa imprevisão é a superlativa diferença entre o orçamento inicial dos Jogos e os custos já contabilizados ou reconhecidos que, na esfera federal, chega a ser dez vezes superior ao que foi inicialmente pressuposto. (TCU, 2007a, p. 44)

O gasto inicial previsto com Jogos Pan Rio 2007 foram de R\$ 980,70 milhões, contudo foi gasto 3,16 vezes do que foi previsto inicialmente (COMITÊ DE GESTÃO DO GOVERNO FEDERAL PARA OS XV JOGOS PAN-AMERICANOS E III JOGOS PARAPAN-AMERICANOS RIO 2007, 2008). O TCU (2007a) aponta que, ter deixado ações importantes para última hora, levou a contratações sem licitação e alterações posteriores no objeto dos contratos, ou a realização de serviços sem cobertura contratual.

O TCU (2007a) aponta que os problemas de organização dos Jogos Pan Rio 2007 estavam para além da infraestrutura, tendo ocorrido dificuldades: no sistema de credenciamento; nos serviços de telecomunicação; na segurança – a Agência Brasileira de Inteligência ameaçou não participar dos Jogos devido à falta de organização; nas cerimônias de abertura e encerramento – que foram contratadas sem licitação em Janeiro de 2007, tendo sido acolhida a situação emergencial pelo TCU, que apontou falta de organização do Comitê Organizador dos Jogos; e um número extremamente alto de despesas, contratos e convênios na reta final dos Jogos. Todas estas questões levaram a posteriores investigações de irregularidades pelo TCU.

Desta forma, a relatório final do TCU (2008) sobre os Jogos Pan Rio 2007 foi que: houve falta de planejamento adequado para organizar este grande evento, que levou à ameaça

---

<sup>182</sup> Disponível em:

<https://extranet.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/tcu/..%5Ctcu%5Cpdfs%5CAcordao8762007-TCU-Plen%C3%A1rio.pdf>. Acesso em: 19/06/2017.

de não entrega de algumas instalações que levaram anos e turnos ininterruptos de trabalho para sua construção; houve custo elevado de hospedagem na Vila Pan-Americana, que custou R\$ R\$ 1.137,00 para cada pessoa, por dia; não houve investimentos em infraestrutura urbana e de transporte para o Pan 2007, não tendo havido legado nesse sentido; embora não tenham ocorrido incidentes de segurança nos Jogos, os problemas de planejamento acabaram gerando situações contingenciais que poderiam ter levado a grandes riscos; houve pouca colaboração das três esferas de governo envolvidas nos Jogos; e o Comitê Organizador dos Jogos teve dificuldade em gerir os recursos públicos. Sobre este grande evento, a conclusão do TCU (2007b, p. 15) foi que

os Jogos Pan-americanos não foram somente o mais complexo evento esportivo já realizado no País, mas também o único dessa envergadura nos últimos quarenta anos. Não havia, portanto, experiências anteriores que pudessem orientar os gestores quanto às múltiplas e concorrentes demandas desse tipo de empreendimento. Somase esse fator a indefinição na divisão das responsabilidades pelo custeio dos Jogos entre as três esferas de governo [...]

Após os Jogos Pan Rio 2007, o outro grande evento esportivo sediado pelo Brasil foram os Jogos Mundiais Militares 2011. A escolha do Brasil como sede dele foi realizada em 2007, tendo sido decisivo na escolha o país ter sido sede dos Jogos Pan Rio 2007, e o apoio dos diferentes entes federados – ME, MD e governos estadual e municipal do Rio de Janeiro.

A atuação do Estado brasileiro sobre esporte nas forças armadas é de longa data, surgindo as primeiras legislações para o setor esportivo na década de 1940. Entretanto o esporte militar ao longo da história brasileira nunca tinha sido colocado no primeiro plano, e a própria participação brasileira nas edições anteriores a 2011 dos Jogos Mundiais Militares tinha sido sem grande destaque (GUIRRA; CASTELLANI FILHO, 2015). Destarte, os Jogos Mundiais Militares de 2011 teriam sido inseridos na agenda pré-definida, sobretudo pelas entidades de administração esportiva, e havia um projeto muito de maior de trazer os Jogos Olímpicos Rio 2016. Os Jogos Mundiais Militares 2011 teriam se dado por uma trama articulada entre as Forças Armadas, o Governo Federal e o COB (GUIRRA; CASTELLANI FILHO, 2015).

As Forças Armadas almejavam e conseguiram o reconhecimento do Esporte Militar pelo setor esportivo nacional, tendo ocorrido a incorporação de inúmeros atletas civis como militares. Além disso, o MD, em parceria com ME, passou a fazer parte da política de EAR. O Governo Federal conseguiria se fortalecer e ter visibilidade para a realização da Copa 2014 e dos Jogos Rio 2016, além de garantir no Rio de Janeiro os interesses do desenvolvimento

urbano centrado no negócio imobiliário e no turismo. O COB, com a realização dos Jogos Mundiais Militares 2011, teria conseguido atender seus interesses de fortalecer o EAR.

A grande maioria (99,79%) dos recursos federais para este grande evento se deu pela fonte orçamentário, enquanto apenas 0,21% foi proveniente das estatais, especificamente da Petrobras (R\$ 2,91 milhões) em 2009. Todos os recursos orçamentários gastos com os Jogos Mundiais Militares 2011 foram realizados pelo MD, a partir da função “Defesa Nacional” para a subfunção “Desporto de Rendimento”. Pelo MD foi gasto 1,42 bilhão de 2009 a 2015, sendo que, deste total, 89,86% foi gasto com infraestrutura e 10,10% com a organização.

A maior parte do gasto orçamentário com os Jogos Mundiais Militares 2011 se deu em 2010, com 48,23% – só neste ano o gasto com este grande evento representou 30,78% de todo o recurso orçamentário com esporte, tendo contribuído para ser o terceiro maior gasto orçamentário em 2010, e o segundo maior gasto geral com esporte no período dos 12 anos. Já em 2011, embora tenha sido o ano de realização daquele, não foi o que teve maior quantidade de gasto. Entretanto, seu gasto contribuiu para 2011 ser o ano em que o esporte mais teve recursos orçamentários e recursos totais, na comparação de 2004 a 2015.

Tabela 32 - Gasto com os Jogos Mundiais Militares 2011 – Série 2009-2011 (valores nominais em R\$ milhões e %)

Descrição	Gasto	%
Construção Vila Olímpica	500,41	34,20
Gestão e administração do programa	334,96	22,89
Implantação da infraestrutura tecnológica e de comunicações	312,48	21,35
Construção e adequação das instalações esportivas	150,12	10,26
Segurança	110,18	7,53
Preparação das equipes brasileiras	55,19	3,77
Total	1.463,33	100,00

Fonte: TCU (2011b, p. 1-2). (Elaboração própria)

Conforme pode ser identificado na Tabela 32, o valor apurado pelo TCU (2011b), na TC 002.649/2011-0<sup>183</sup>, que foi gasto com a realização dos Jogos Mundiais Militares 2011, se aproximam daqueles que levantamos, entretanto, há elementos diferentes. Os dados que identificamos se pautaram no que foi gasto pela função “Defesa Nacional” com a subfunção “Desporto de Rendimento”, sendo que o gasto com a preparação de equipes para os referidos Jogos foi para a categoria EAR, houve também gasto de patrocínio da Petrobras, além disso, os dados foram deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015. Assim, os dados da Tabela 32

<sup>183</sup> Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20110825/AC\\_2157\\_34\\_11\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20110825/AC_2157_34_11_P.doc). Acesso em: 20/06/2017.

não foram deflacionados por agregar três anos, colocam os dados de preparação das equipes brasileira e possivelmente apresenta gastos que não passaram pelas subfunções da função “Desporto e Lazer”.

Pelos gastos apontados pelo TCU (2011b), 65,81% dos recursos foram para infraestrutura, tendo sido a menor parte para infraestrutura esportiva – apenas 10,26%. Também, apenas 22,89% dos gastos teria se dado com organização dos Jogos Mundiais Militares 2011.

Os Jogos Mundiais Militares 2011 utilizaram parte da infraestrutura esportiva construída/reformada para os Jogos Pan Rio 2007, como o Estádio Olímpico João Havelange, o Parque Aquático Maria Lenk e o Complexo Esportivo Cidade dos Esportes (TCU, 2011b). A organização deste grande evento também apresentou alguns problemas que colocaram em risco a sua realização, como: a baixa execução orçamentária até um mês antes do início de sua realização, a falta de um melhor planejamento para que a infraestrutura esportiva e não-esportiva fosse entregue com antecedência necessária, falhas e irregularidades na execução de obras, como a reforma do Complexo de Tiro da Base de Fuzileiros Navais da Ilha do Governador, irregularidades na execução de contratos de serviços como o de transporte nos Jogos, e falhas no procedimento licitatório (TCU, 2011b).

Em 2013 foi realizada a Copa das Confederações 2013, isto é, um ano antes da Copa 2014. O Brasil foi definido como sede da Copa 2014 em 30 de outubro de 2007, na sede da FIFA, em Zurique-Suíça. A cerimônia contou com autoridades como: o então presidente Lula, 12 governadores de estados, ministros e senadores. A Copa 2014, diferentemente dos outros grandes eventos que tiveram a cidade do Rio de Janeiro como sede, teve 12 cidades sedes<sup>184</sup>.

A organização da Copa 2014 contou com a participação da FIFA, da CBF (que criou o Comitê Organizador Local), do governo federal (que criou o CGCOPA e o GECOPA) e das 12 cidades sedes, que têm vinculação com o governo estadual, o governo municipal e a iniciativa privada. Fica claro, portanto, que a realização deste grande evento esportivo contou com uma forte articulação entre Estado (governos federal, estaduais e municipais), as entidades de administração esportiva (FIFA e CBF) e a iniciativa privada, que em grande medida concretizou as obras de infraestrutura nas cidades sedes, a partir de financiamento público.

---

<sup>184</sup> A FIFA tinha interesses em apenas 10 cidades sedes, mas a CBF junto com o governo brasileiro para acomodar os diversos interesses quiseram justificar a realização de mais duas cidades sedes.

Foi construída então a Matriz de Responsabilidade<sup>185</sup>, que foi, segundo o governo, um “plano estratégico de investimento no desenvolvimento do país”, cujo objetivo foi definir as responsabilidades dos diferentes entes federados – União, estados, municípios e Distrito Federal – para a execução da infraestrutura necessária nas 12 cidades sedes, abrangendo áreas como aeroportos, portos, mobilidade urbana, estádios, segurança, telecomunicações e turismo. O Portal da Copa aponta que os investimentos seriam necessários, mas acabaram sendo antecipados e priorizados nas 12 sedes da Copa 2014. Na Tabela 33 são apresentados os gastos com a Copa 2014 a partir da Matriz de Responsabilidade.

Tabela 33 - Matriz de Responsabilidade da Copa 2014 consolidada (valor nominais em R\$ milhões e %)

Setor	Financiamento Federal	Investimento Federal	Investimento Governo Local	Iniciativa Privada	Investimento Global	%
Estádios	3.816,00		3.956,00	611,60	8.383,60	30,91
Mobilidade Urbana	4.327,20		3.357,60		7.684,80	28,34
Aeroportos		2.662,80		3.617,80	6.280,60	23,16
Segurança		1.797,70			1.797,70	6,63
Mobilidade Urbana - Obras de entorno	55,50	24,70	962,00		1.042,20	3,84
Instalações complementares			670,20	107,90	778,10	2,87
Portos		591,40	6,30		597,70	2,20
Telecomunicações		383,30			383,30	1,41
Turismo		155,00	17,20		172,30	0,64
Total	8.198,70	5.614,90	8.969,30	4.337,30	27.120,30	100,00
%	30,23	20,70	33,07	15,99	100,00	

Fonte: Portal da Copa. (Elaboração própria)

Obs.: Mobilidade urbana – obras de entorno se refere a obras nas imediações dos estádios de futebol. Instalações complementares se referem a montagem de estruturas temporárias para a Copa da Confederações FIFA 2013 e Copa 2014.

Como pode ser visto, o gasto total com infraestrutura para a Copa 2014 foi de R\$ 27,12 bilhões em valores nominais. O governo federal investiu 20,70% de todo o gasto, direcionando para a melhoria da mobilidade urbana em obras de entorno, aeroportos, portos, telecomunicações, segurança e turismo. Houve também pelo governo federal financiamento com a CEF e o BNDES para mobilidade urbana e mobilidade em obras do entorno dos estádios, que representam 30,23% de todo gasto da Matriz de Responsabilidade. O

<sup>185</sup> No Portal da Copa – site construído pelo governo federal para reunir informações sobre a Copa 2014 – estão as informações sobre a Matriz de Responsabilidade. Disponível em: <http://www.copa2014.gov.br/pt-br/brasilecopa/sobreacopa/matriz-responsabilidades>. Acesso em: 16/08/2017.



investimento do governo local correspondeu a 33,07% do total, e o da iniciativa privada, a 15,99%.

Nos recursos para o esporte das três fontes, o gasto com a Copa 2014 foi o que teve menor montante dos grandes eventos realizados, com R\$ 644,09 milhões. Deste montante, apenas 25,92% (R\$ 166,93 milhões) foi proveniente do orçamento federal a partir da função “Desporto e Lazer” – não houve recursos de outras funções alocados nas subfunções do esporte para a Copa 2014. Os gastos tributários representaram 74,08% do gasto com este grande evento, totalizando R\$ 477,17 milhões.

A maior parte dos gastos orçamentários com a Copa 2014 foi com sua organização (R\$ 131,51 milhões) e apenas R\$ 35,42 milhões com infraestrutura – a infraestrutura aqui se refere à ação de “Implantação de controle de acesso e monitoramento nos estádios de futebol para segurança do torcedor”, gastos de 2010 a 2013. Já os gastos tributários foram fruto das desonerações tributárias realizadas para a Copa das Confederações 2013 e a Copa 2014. Para sua organização foram isentados uma série de tributos que totalizaram R\$ 203,18 milhões, no que tange à infraestrutura, e, conforme pontuamos anteriormente, houve também a RECOPA, que totalizou R\$ 273,98 milhões.

Portanto, contando com as fontes de recursos federais do esporte, foram alocados em infraestrutura 48,04%, enquanto 51,96% foi gasto com a organização para Copa 2014. Dessa forma, além dos R\$ 5,61 bilhões investidos e dos R\$ 8,12 bilhões financiados pelo governo federal a partir da Matriz de Responsabilidade, há mais estes R\$ 644,09 milhões gastos com infraestrutura e organização daquela.

Na Tabela 33 pode-se perceber que os três maiores gastos com a Copa 2014 foram com: estádios de futebol, o que representou 30,91% do gasto total; mobilidade urbana, somando 28,34%, e aeroportos, 23,16%.

Chama a atenção que houve: 6 estádios reformados (Complexo Esportivo Curitiba 2014, Mineirão em Belo Horizonte, Estádio Mané Garrincha em Brasília, Estádio Beira Rio em Porto Alegre, Estádio Castelão em Fortaleza e Estádio Maracanã no Rio de Janeiro); 4 estádios construídos (Arena Multiuso Pantanal em Cuiabá, Arena das Dunas em Natal, Estádio “Cidade da Copa” em Recife e Estádio do Corinthians em São Paulo); e 2 reconstruídos (Estádio Vivaldão em Manaus e Estádio da Fonte Nova em Fortaleza). Isto se deu porque nenhum deles atendia às especificações da FIFA. Destes estádios, 3 são de responsabilidade da iniciativa privada, enquanto dos 9 sob responsabilidade do governo estadual, 5 foram reformados ou (re)construídos por meio de Parcerias Público Privadas (PPP), e 4 obras realizadas por meio de contratos com empreiteiras.

Podemos estabelecer um paralelo com estes dados e pensar que, com os R\$ 7,1 bilhões direcionados pelo Estado para estádios de futebol, seria possível: construir 8 mil escolas para as séries iniciais do ensino fundamental; ou adquirir 39 mil ônibus escolares; ou 28 mil quadras poliesportivas poderiam ser implementadas ou modernizadas para o esporte educacional; ou construir 2.842 km de trechos rodoviários; ou construir 1.421 km de trechos ferroviários; ou construir 128 mil casas populares do Programa Minha Casa, Minha Vida (MENEZES, 2013). Este valor também corresponde a 7 anos de recursos do ME – tendo por base a função “Desporto e Lazer” de 2009 a 2015.

Estes elementos demonstram a prioridade do Estado brasileiro.

Dentre as obras de infraestrutura, as relacionadas aos estádios possuem algumas especificidades. Diferentemente das outras obras de infraestrutura, podemos relacionar a construção e/ou reforma destes exclusivamente à Copa. Eles representam claramente um custo de oportunidade, na medida em que são obras “dispensáveis”, que servem mais aos interesses da FIFA, patrocinadores e construtoras do que às demandas das populações residentes nas cidades-sedes. (PRONI; SILVA, 2012, p. 18).

O TCU (2011c) tinha pontuado que algumas sedes da Copa 2014, como no caso de Natal, Manaus, Cuiabá e Brasília, tinham risco de ter estádios que fossem “elefantes brancos”, pois poderiam não ter rentabilidade para cobrir os custos de manutenção das arenas, já que estas cidades tinham pouca tradição com futebol – nenhuma delas tem times na primeira divisão do campeonato brasileiro há alguns anos –, e também pelas baixas médias históricas de público pagante e o valor do ingresso (PRONI; SILVA, 2012). Destas 4 cidades, apenas o Estádio Mané Garrincha (Brasília) é administrado por PPP, os outros 3 são mantidos pelos governos estaduais, isto é, além dos custos com construção/reforma, a manutenção também tem sido realizada com recursos públicos.

O que era apontado antes da Copa 2014 se materializou, tanto que a Arena Pantanal (Cuiabá) passou a ser sede de uma escola estadual, foi a saída encontrada para minimizar o prejuízo do estado com a manutenção deste “elefante branco”, que é de R\$ 700 mil por mês (MENDONÇA, 2017).

O Secretário Adjunto de Esporte e Educação do Mato Grosso declarou que “nós temos aqui alguns times, mas eles não têm torcida muito grande. Não dá para bancar com os jogos. E para os shows, não tem público para encher. A gente faz shows nacionais aqui de 10 mil pessoas, é pequeno para uma arena de 40 mil. Construíram um estádio desse que não tem como ter renda”. Contudo, este não é um problema apenas de Cuiabá. Mendonça (2017) aponta que além dos 4 estádios das referidas cidades, o estádio de Recife também é

classificado como “elefante branco”, e estima que juntos eles somam um prejuízo anual aos cofres públicos de R\$ 30 milhões.

Em estudo contratado pelo ME para a empresa Value Partners Brasil sobre os impactos econômicos potenciais da realização da Copa 2014, foi constatado que eles poderiam chegar a R\$ 183,2 bilhões, dos quais R\$ 47,5 bilhões (26%) são diretos e R\$ 135,7 bilhões indiretos (74%) (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2010). Em outro estudo encomendado pelo governo federal à empresa de consultoria Ernst e Young Brasil e à FGV Projetos, foi apontado que o impacto econômico total corresponde a um movimento adicional de R\$ 142,39 bilhões de 2010 a 2014, gerando 3,63 milhões de empregos-ano e R\$ 63,48 bilhões de renda para a população (ERNST & YOUNG; FGV Projetos, 2010).

Proni e Silva (2012), apontam que estes estudos superestimaram os impactos econômicos para Copa 2014, uma vez que “um megaevento esportivo como a Copa pode provocar um efeito catalisador que eleva o dinamismo da economia (aumentando a renda e o emprego), mas ao mesmo tempo pode provocar efeitos indesejados, como endividamento público e pressão inflacionária, ou mesmo efeitos ambivalentes” (PRONI; SILVA, 2012, p. 17). Este entendimento é corroborado pelo DIEESE (2012, p. 8):

No caso do Brasil, o volume de recursos públicos investido nas obras da Copa é muito grande, conforme indicam as projeções. Assim, era de se esperar que os benefícios sociais fossem proporcionais a esse investimento. Todavia, há, aparentemente, uma superestimação dos benefícios que a Copa pode trazer ao país e, particularmente, para as populações das cidades-sede no que tange à melhora da infraestrutura urbana.

A Copa 2014 legitimaria gastos com infraestrutura, levando a despesas que poderiam ser adiadas em razão de restrições econômicas (PRONI; SILVA, 2012), já que o Brasil sofreu diretamente com a continuação dos efeitos da crise econômica iniciada em 2008. Para Gonçalves (2015), o agravamento da desestabilização macroeconômica no Governo Dilma foi aprofundado pelas políticas de gastos públicos que teve uma péssima alocação de recursos, corrupção e vazamento de renda para o exterior, sendo este “[...] o caso dos gastos nos projetos da Copa do Mundo e das Olimpíadas, das obras de infraestrutura com duvidosa relação benefício-custo, e da megalomania, irresponsabilidade, incompetência e corrupção nos gastos do setor público e das estatais [...]” (GONÇALVES, 2015, p. 37).

É fato que, com a Copa 2014, foram gerados inúmeros postos de trabalho, muitos deles na construção civil para as obras de infraestrutura. Contudo, muitos destes apresentavam condições precárias, tanto que entre 2011 e abril de 2012 houve o registro de 20 mobilizações,

paralisações e greves nas obras dos 12 estádios das cidades sedes, e as reivindicações incluíam: aumento salarial, melhoria nas condições de trabalho (em especial no que se refere às condições de segurança, salubridade e alimentação), aumento do pagamento para horas extras, fim do acúmulo de tarefas, fim de jornadas de trabalho desumanamente prolongadas e concessão de benefícios – plano de saúde, auxílio alimentação, garantia de transporte (DIEESE, 2012). Para além disso, Barandão (2014) aponta que inúmeros direitos humanos foram desrespeitados para realização deste grande evento.

Ademais, há controvérsias quanto à aprovação popular em relação a Copa 2014. O Senado Federal (2014) realizou uma pesquisa de abrangência nacional dois meses antes do início deste grande evento e constatou que: 60% achavam que realizar a Copa no Brasil era motivo de orgulho para o povo brasileiro; 76% consideravam que os gastos com estádios estavam acima do necessário; 86% entendiam que os recursos públicos destinados a Copa seriam melhor aprovados se fossem direcionados para outras áreas (saúde, educação e segurança pública); enquanto 42% aprovavam a realização da Copa, outros 40% desaprovavam; e 49% achavam que haveria legado positivo e o mesmo percentual achava que não. Assim, fica clara uma divisão sobre a visão da população brasileira sobre a realização da Copa 2014.

O último grande evento esportivo realizado, os Jogos Rio 2016, foi o que consumiu mais recursos públicos federais do esporte, foram R\$ 2,52 bilhões que representaram 39,41% de todo gasto com grandes eventos. Os gastos começaram a ser realizados com este grande evento, antes mesmo de o Brasil ser definido como sede. Em 2007 e 2008 o ME gastou R\$ 110,63 milhões com a campanha de candidatura, entretanto a iniciativa privada também fez um investimento de R\$ 37 milhões que foi patrocinado por Bradesco, Odebrecht, TAM, Embratel e Grupo EBX (MASCARENHAS et al., 2012).

Em 2008, foi requerida no Congresso Nacional a instalação de uma CPI para apurar os recursos recebidos pelas entidades de administração esportiva e os gastos com a organização dos Jogos Pan Rio 2007. Contudo os parlamentares favoráveis à “CPI do Esporte Olímpico” foram constrangidos para que interrompessem as investigações, para não levarem uma imagem ruim à candidatura do projeto Rio 2016 (MASCARENHAS et al., 2012).

Pouco tempo antes o Brasil havia tentado candidatura para os Jogos Olímpicos de 2004 e de 2012, tendo sido eliminado na primeira fase. Os Jogos de 2016 foi a primeira vez que o país chegou à fase final, e no dia 2 de outubro de 2009 em Copenhague (Dinamarca), quando o projeto Rio 2016 foi vitorioso, o resultado foi regado a muita emoção da delegação brasileira.

A justificativa para a realização dos Jogos Rio 2016 foi serem um catalisador de obras e investimentos, dinamizar a economia e fortalecer o Rio de Janeiro e o Brasil no mercado mundial (MASCARENHAS et al., 2012), elementos que se vinculam diretamente ao projeto (neo)desenvolvimentista iniciado no segundo mandato de Lula e continuado por Dilma.

Grande parte dos recursos para a realização dos Jogos Rio 2016 foram provenientes do fundo público das três esferas de governo – União, estado do Rio de Janeiro e cidade do Rio de Janeiro. Na Tabela 34, apresentamos a Matriz de Responsabilidade dos Jogos Rio 2016 que foi consolidada em 14 de junho de 2017.

Tabela 34 - Matriz de Responsabilidade dos Jogos Rio 2016 (valor nominais em R\$ milhões e %)

Ações	Governo Municipal	Governo Estadual	Governo Federal	Iniciativa Privada	Total	%
Construção Vila da Olímpica e Paralímpica	-	-	-	2.909,5	2.909,5	40,23
Infraestrutura esportiva	164,9	7,6	1.701,8	180,0	2.054,3	28,40
Infraestrutura não-esportiva	598,1	-	-	1.150,0	1.748,1	24,17
Infraestrutura de energia elétrica	-	-	515,3	-	515,3	7,12
Fornecimento de energia, água e esgoto	-	-	5,1	-	5,1	0,07
Total	763,0	7,6	2.222,2	4.239,5	7.232,3	100,00
%	10,55	0,11	30,73	58,62	100,00	

Fonte: Portal oficial do Governo Federal sobre os Jogos Rio 2016. (Elaboração própria)

Obs.: A infraestrutura não-esportiva se refere a construção de instalações para os Jogos Rio 2016, mas que não envolvem diretamente a prática esportiva, como a construção do Parque dos Atletas, construção do Centro Internacional de Rádio Difusão, construção de hall nas Arenas Cariocas, infraestrutura no Parque Olímpicos da Barra (redes de esgoto, luz, água, paisagismos e pavimentação) e infraestrutura da Vila Olímpica e Paralímpica.

Como pode ser visto, para a parte de infraestrutura diretamente vinculada aos Jogos Rio 2016, foram gastos R\$ 7,23 bilhões, sendo que destes, 58,62% foi investido pela iniciativa privada. O principal investimento desta foi na construção da Vila Olímpica e Paralímpica, com a construção de 3.604 apartamentos em 31 edifícios. O interesse do setor da construção civil e imobiliário no empreendimento se deve ao fato dos apartamentos serem vendidos após a realização dos Jogos Rio 2016. Este empreendimento contou com financiamento de R\$ 2,33 bilhões da CEF, de acordo com a Matriz de Responsabilidade dos Jogos Rio 2016.

Além disso, a iniciativa privada investiu a maior parte dos recursos do gasto com instalações não-esportivas no Parque Olímpico da Barra. Dos R\$ 180 milhões gastos com infraestrutura esportiva, R\$ 60 milhões foram com Golfe, R\$ 60 milhões com construção de novas arquibancadas nos Sambódromo e R\$ 60 milhões com adequação da Marina da Glória.

O governo estadual gastou apenas R\$ 7,6 milhões na reforma do Estádio de Remo da Lagoa Rodrigo de Freitas.

O governo municipal gastou R\$ 763,0 milhões, a maior parte foi com infraestrutura não-esportiva, tendo sido R\$ 22,8 milhões em adequações elétricas em instalações, R\$ 535 no Parque Olímpico da Barra e R\$ 40,3 milhões na construção do Parque dos Atletas. Os outros R\$ 164,9 foram gastos com diversas instalações esportivas: R\$ 45,05 milhões na adequação do Estádio Olímpico João Havelange, R\$ 31,1 milhões nos projetos básicos e executivos das instalações esportivas, R\$ 28,7 milhões na construção do Centro Olímpico de Esportes Aquáticos, R\$ 21,4 milhões na adequação do Parque Aquático Maria Lenk, R\$ 18,1 milhões na construção de arquibancadas temporárias, R\$ 12,3 milhões na construção do Centro Olímpico de Tênis, R\$ 5,0 milhões na reforma do Sambódromo e R\$ 2,8 milhões na construção do Velódromo Olímpico.

Na Matriz de Responsabilidade com os Jogos Rio 2016, o governo federal gastou R\$ 2,22 bilhões, este total representou 30,73% de tudo que foi gasto por aquela. O maior gasto (R\$ 1,7 bilhão) foi com infraestrutura esportiva, sendo que os principais gastos foram com: o complexo esportivo de Deodoro (R\$ 719,7 milhões), a construção do Centro Olímpico de Tênis (R\$ 212,4 milhões), a construção do Centro Olímpico de Esportes Aquáticos (R\$ 198,8 milhões), a adequação do Centro Olímpico de Hipismo (R\$ 171,7), a construção do Velódromo Olímpico (R\$ 147,1 milhões) e a construção da Arena do Futuro (R\$ 140,6 milhões). Outros R\$ 515,3 foram gastos pelo governo federal com infraestrutura de energia elétrica e R\$ 5,1 milhões com fornecimento de energia, água e esgoto para os Jogos Rio 2016.

A partir dos gastos com os Jogos Rio 2016 apontados pela Matriz de Responsabilidade, fica claro que

[...] os governos locais devem garantir a realização de investimentos urbanos para capacitar a cidade-sede a abrigar os Jogos, ao passo que a bilheteria, a televisão e os patrocinadores oficiais devem cobrir os gastos com as instalações esportivas e as cerimônias olímpicas. O que esta fórmula implica, pode-se deduzir, é que a iniciativa privada só participa da produção do evento com a perspectiva de retorno financeiro e que os Jogos Olímpicos continuarão sendo financiados, em grande parte, pelos governos locais (e nacionais) que quiserem impulsionar o turismo e difundir a imagem de cidade cosmopolita, voltada para o futuro. (PRONI, 2008, p. 24)

Conforme apresentamos no Gráfico 34, pelo que apuramos nas três fontes de recursos federais do esporte que foram gastos com os Jogos Rio 2016 (R\$ 2,52 bilhões), este foi o grande evento esportivo que mais consumiu recursos da categoria grandes eventos (34,41%). A maior parte dos recursos federais para os Jogos Rio 2016 foi proveniente da fonte

orçamentária pela função “Desporto e Lazer”, foram R\$ 1,58 bilhão. Destes, R\$ 110,63 foi com a candidatura da cidade do Rio, R\$ 976,51 com infraestrutura esportiva, e R\$ 496,63 com a organização dos Jogos Rio 2016.

Desta forma, há uma diferença entre o valor que encontramos das despesas com infraestrutura esportiva para os Jogos Rio 2016 e aquele apresentado na Matriz de Responsabilidade, e isto se deve porque no âmbito do orçamento – única fonte que teve gasto com infraestrutura esportiva para este grande evento – pesquisamos apenas a função “Desporto e Lazer” e as funções que alocaram recursos nas subfunções do esporte.

Além dos gastos orçamentários com a organização dos Jogos Rio 2016, houve gasto de R\$ 263,89 milhões por empresas estatais (gastos extraorçamentários). Estes recursos foram direcionados para o COJO pelo Correios – R\$ 135,16 milhões em 2014 e R\$ 116,70 milhões em 2015 – e pela Casa da Moeda do Brasil – R\$ 12,03 milhões.

Para além dos benefícios garantidos pelo Brasil no Ato Olímpico para realizar os Jogos Rio 2016, houve de 2013 a 2016, a isenção de uma série de tributos, conforme discutimos anteriormente. De 2013 a 2015 foram R\$ 674,76 milhões de gastos tributários com os Jogos Rio 2016, a maior parte deste (69,24%) em 2015. As isenções tributárias para que este grande evento fosse realizado corrobora com a perspectiva de que, para que fossem realizados, precisou-se criar no Brasil um Estado de exceção (VAINER, 2011).

Portanto, a respeito dos grandes eventos esportivos, “além de produzir uma agenda voltada para o objetivo de elevar o país à condição de potência esportiva, tais eventos têm alavancado a cadeia produtiva do esporte e mobilizado significativos investimentos governamentais, com impacto em diversos setores da economia.” (MASCARENHAS, 2016a, p. 963). Isto retoma a percepção de que a realização destes eventos está diretamente vinculada à função do Estado de garantir as condições gerais de produção (MANDEL, 1982), haja vista as ações do Estado no sentido de mobilizar a política esportiva, bem como diferentes setores para que aqueles sejam efetivados.

#### **3.4.4 Gestão**

A categoria gestão está relacionada com os gastos com a manutenção do ME e APO, no que tange ao orçamento, e ao COB, CPB, CBC e estatais, no que se refere à fonte extraorçamentária. Ao longo de 2004 a 2015, a gestão representou 7,91% de todo o gasto público com esporte, totalizando R\$ 2,35 bilhões. Deste total, os gastos orçamentários representaram 67,13%, e os gastos extraorçamentários, 32,87%.

Tabela 35 - Direcionamento do gasto com gestão por fonte e ação/instituição – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões)

Fonte	Instituição/Ação	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total	
Orçamento	Administração da unidade	47,90	44,66	46,12	58,10	67,54	83,68	94,12	86,56	63,20	53,38	61,26	74,38	780,91	
	Publicidade	1,93	2,02	10,54	0,00	18,07	10,71	6,22	54,14	33,40	28,70	35,26	17,94	218,92	
	Pessoal (pagamento e encargos sociais)	1,37	1,59	2,41	2,28	2,42	2,44	4,55	4,55	32,48	33,09	37,86	36,69	161,73	
	Autoridade Pública Olímpica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	28,58	129,83	0,00	0,00	0,00	158,42
	Gestão de programas	0,77	2,56	19,83	52,39	25,87	12,94	17,02	17,11	0,00	0,00	0,00	0,00	148,50	
	Avaliação das políticas públicas de esporte e lazer	2,07	2,09	4,21	0,92	3,59	10,17	17,93	6,44	2,18	0,00	0,00	0,00	0,00	49,59
	Operações financeiras	0,00	4,10	5,23	8,63	5,27	1,48	0,17	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	24,96
	Outras	0,00	0,00	2,05	0,29	0,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,13	5,49	2,01	7,33	17,63
	Capacitação de pessoal	0,46	0,40	1,32	1,62	4,57	2,11	3,03	0,22	1,70	0,00	0,00	0,00	0,00	15,42
	Total		54,51	57,42	91,71	124,22	127,66	123,52	143,03	197,69	262,92	120,65	136,39	136,34	1576,06
Extraorçamento	COB - Manutenção das entidades	30,82	29,899	38,9619	43,4013	46,0597	50,4867	59,3715	54,9812	50,7663	51,0124	64,6701	51,2458	571,67	
	COB - Capacitação de servidores	0,779	2,4317	1,81591	0,99369	0,94775	1,19921	1,2548	1,61631	4,96519	6,81227	10,0766	6,36011	39,25	
	CPB - Despesas administrativas	7,38	6,98	6,40	7,71	8,14	9,44	11,09	10,87	11,66	11,83	13,26	13,87	118,62	
	CBC - Despesas administrativas										8,45	13,61	14,54	36,59	
	Estatais - Evento sobre esporte	0,20	0,36	1,13	1,59	0,73	0,08	0,43	0,14	0,01	0,00	0,08	0,33	5,09	
	Estatais - Publicidade	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,44	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,45	
	Total		39,18	39,69	48,31	53,70	55,88	61,21	72,58	67,61	67,40	78,11	101,70	86,34	771,69
Total Geral		93,69	97,11	140,01	177,92	183,54	184,72	215,61	265,29	330,32	198,76	238,09	222,69	2347,75	

Fonte: SIGA Brasil; e-SIC; e Relatórios da CEF sobre repasses de loterias. (Elaboração própria)

Obs.: Os gastos diversos de gestão da fonte orçamentária se refere as seguintes ações: cooperação e intercâmbio internacional (2006 e 2007); Conferências Nacional do Esporte (2006 e 2008); fomento à pesquisa, memória, difusão e formação em políticas sociais de esporte e lazer (2012 e 2013); promoção da defesa dos direitos do torcedor e apoio ao desenvolvimento do futebol masculino e feminino (2013); e implementação e desenvolvimento da política nacional de controle de dopagem (2014 e 2015).



Os gastos orçamentários com gestão foram realizados apenas pela função “Desporto e Lazer”, o ME teve recursos em todo o período, totalizando R\$ 1,42 bilhão, já a APO teve recursos apenas em 2011 e 2012, que somaram R\$ 158,42 milhões (10,05% de todo gasto orçamentário com gestão).

Com pode ser observado na Tabela 35, praticamente metade (49,55%) dos recursos orçamentários com gestão foram para a manutenção da unidade do ME. Outro gasto representativo com gestão foi com publicidade (13,89%) e com pessoal (pagamento e encargos sociais) (10,26%). O gasto com gestão de programas foi realizado apenas de 2004 a 2011, pois no período dos PPAs elaborados pelo governo Lula, os programas finalísticos de EELIS e EAR tinham seus gastos especificados – eles representaram 9,42% do gasto orçamentário com gestão.

Ao analisar os gastos orçamentários com gestão a partir do período dos PPAs, podemos identificar que houve crescimento, uma vez que no PPA 2004-2007 foram R\$ 327,86 (20,80%), no PPA 2008-2011 foram R\$ 591,90 milhões (37,56%) e no PPA 2012-2015 foram 656,31 milhões (41,64%). No que tange a participação de gestão em relação aos gastos orçamentários totais, foi possível identificar que no PPA 2004-2007 foi de 7,21%, no PPA 2008-2011 foi de 7,03%, e no PPA 2011-2015 foi de 25,33%. Tanto no governo Lula quanto no governo Dilma, o gasto orçamentário com gestão correspondeu a praticamente 2/3 do gasto total com gestão.

Destarte, ao longo dos PPAs o valor gasto com gestão foi aumentando, entretanto nos PPAs do governo Lula, gestão representou apenas 7,12% do gasto orçamentário, enquanto no PPA do governo Dilma saltou para 20,08%. A criação de uma pasta específica para o esporte em 2003 – o ME – fez com que, nos PPAs do governo Lula, o gasto orçamentário com gestão aumentasse, pois no último PPA do governo FHC ele era de apenas 1% – corresponde ao gasto da Secretaria Nacional do Esporte vinculado ao Ministério do Esporte e Turismo (MASCARENHAS, 2016a).

Novamente em 2011, com a criação de uma nova unidade orçamentária – a APO – houve aumento do gasto orçamentário com gestão – o PPA 2012-2015 gastou o dobro com gestão em relação ao PPA 2004-2007. Nos chamou atenção que a APO recebeu recursos liquidados do orçamento federal apenas em 2011 e 2012 – destaque para este último ano, que contou com 49,38% de todo gasto com gestão do orçamento em 2012 –, sendo que sua atuação para realização dos Jogos Rio 2016 deveria ir até o ano de concretização deste.

Nos Relatórios de Gestão da APO (2011 a 2015), foi apontado que os contratos de rateio foram firmados sempre nos últimos bimestres, tendo dificuldades em obter recursos do

ME<sup>186</sup>. No que se refere a valores efetivamente pagos (Pago e RP Pago), em 2011 foram R\$ 28,42 milhões, em 2012 foram R\$ 129,91 milhões, em 2013 foram R\$ 1,19 milhão, em 2014 foram R\$ 9,01 milhões, e em 2015 não houve. Além destes recursos, a APO contou com recursos do estado do Rio de Janeiro, do município do Rio de Janeiro e receitas de aplicações financeiras. Assim embora ela tenha recebido recursos liquidados apenas em 2011 e 2012, os recursos efetivamente pagos pela União foram maiores, sendo que o ano de 2012 garantiu o maior suporte para a APO realizar suas ações para os Jogos Rio 2016.

No que se refere aos gastos extraorçamentários com gestão, houve aumento da média no Governo Dilma (R\$ 80,23 milhões) em relação ao Governo Lula (R\$ 52,93 milhões). Isto se deve em parte por ter mais uma entidade de administração esportiva – o CBC – que passou a receber recursos da Lei Pelé, tendo direcionado parte deles para gestão a partir de 2013.

A entidade de administração esportiva que mais direcionou recursos para gestão foi o COB, com R\$ 610,93 milhões que representou 79,17% de todo gasto extraorçamentário com a referida categoria. Deste total, a maior parte foi para a manutenção das unidades, R\$ 571,67 milhões e, a menor foi para capacitação de servidores, R\$ 39,25 milhões. Estes recursos com gestão do COB se referem aos que foram utilizados por ele próprio, a CBDU, a CBDE e pelas confederações vinculadas a ele.

Foi possível apurar o gasto com gestão pelo COB porque a entidade publica regularmente em seu site o demonstrativo anual de aplicação de recursos recebidos de concursos prognósticos e loterias pela Lei Agnelo-Piva. Dessarte, cumprindo o que estabelece o artigo 28º do Decreto nº 7.984/2013 no que tange à publicação no sítio eletrônico dos gastos de recursos públicos recebidos pelas entidades de administração esportiva – COB, CPB e CBC.

Entretanto, essa não tem sido a prática do CPB e do CPC, pois buscamos a discriminação das despesas dos recursos recebidos da Lei Agnelo-Piva em seus sítios eletrônicos, e estas informações não foram encontradas de maneira clara. Entramos em contato direto com o CPB e o CBC por meio de espaços de comunicação em seus sítios eletrônicos e solicitamos as informações sobre a discriminação de despesas dos referidos recursos recebidos, mas não obtivemos retorno. No Decreto nº 7.984/2013, no artigo 25, foi estabelecido que

---

<sup>186</sup> Os relatórios de gestão da APO podem ser obtidos em: <http://www.apo.gov.br/index.php/lei-de-acesso-a-informacao/processos-de-contas-anuais/>. Acesso em: 18/06/2017.

para o acompanhamento da aplicação dos recursos nos programas e projetos referidos no § 3º do art. 56 da Lei nº 9.615, de 1998, o COB, o CPB e a CBC disponibilizarão ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério do Esporte e ao Ministério da Educação, por meio físico e eletrônico, quadro-resumo da receita e da utilização dos recursos [...]

Além disso, no parágrafo 5º do artigo 56º da Lei Pelé, é estabelecido que o ME deve ter ciência dos programas e projetos realizados pelo COB e CPB sobre os recursos da Lei Agnelo-Piva. Desta forma, entramos em contato pelo e-SIC com o ME, que demonstrou não ter estes dados e nos indicou buscar as informações sobre as despesas daqueles recursos com o CPB e o CBC em seus respectivos sítios eletrônico, isto é, nos locais que já sabemos não apresentar as informações solicitadas. No caso do CPB há uma ala em seu sítio eletrônico para divulgar as informações sobre seus recursos financeiros, mas, quando discrimina estes valores, não é possível identificar qual é proveniente da Lei Agnelo-Piva e qual é de outras fontes de recursos, havendo imprecisão nos dados.

Assim, para estabelecer os gastos com gestão pelo CPB e pelo CBC, utilizamos os percentuais máximos com despesas administrativas que podem ser gastos com os recursos recebidos de loteria. A Portaria do ME nº 1/2014<sup>187</sup> no artigo 4º definiu que o COB e o CPB podem gastar no máximo 30% com despesas administrativas, e o CBC no máximo 20%. A partir disso, apuramos que o CPB teria gasto com gestão (despesas administrativas) R\$ 118,62 milhões ao longo de todo o período, enquanto o CBC teria gasto R\$ 36,59 milhões de 2013 a 2015.

O TCU (2014) identificou que, de todos recursos das entidades de administração esportiva – COB, CPB, CBC, CBDE, CBDU, confederações olímpicas e paralímpicas – de 2010 a 2016, 71,7% teriam ido para atividades fins das entidades, enquanto 28,3% foram para atividades-meio (custeio e manutenção). Além disso, do total alocado em atividades-meio pelo COB, CPB e CBC, 83,8% foi proveniente de recursos da Lei Agnelo/Piva de 2010 a 2016 (TCU, 2014). Como 75,5% dos gastos totais das atividades-meio do CBC são oriundos da Lei Agnelo/Piva (TCU, 2014), o TCU (2015a, p. 23) problematiza:

Tal fato leva ao questionamento se a Entidade tem a viabilidade e a autonomia financeiras necessárias para se enquadrar como beneficiária de recursos oriundos da aludida Lei (art. 18, inciso I, da Lei 9.615/1998). Caso as tenha, restaria claro que, embora legal, o uso elevado de recursos públicos federais para sua subsistência decorreria do mau dimensionamento efetuado pelo Ministério dos Esportes para esses gastos, por meio da Portaria n. 1/2014.

---

<sup>187</sup> Disponível em:

[http://www.lex.com.br/legis\\_25979427\\_PORTARIA\\_N\\_224\\_DE\\_18\\_DE\\_SETEMBRO\\_DE\\_2014.aspx](http://www.lex.com.br/legis_25979427_PORTARIA_N_224_DE_18_DE_SETEMBRO_DE_2014.aspx). Acesso em: 20/06/2017.

Portanto, há uma forte dependência das entidades de administração esportiva para com os recursos da Lei Agnelo/Piva, para a manutenção de suas despesas com gestão.

Houve três estatais – Petrobras, CEF e Eletrobras – que patrocinaram eventos sobre esporte e publicidade de 2004 a 2015. O montante foi de R\$ 5,55 milhões (0,72% de todo gasto com gestão da fonte extraorçamentária), tendo sido R\$ 5,09 milhões para eventos sobre esporte – eventos acadêmicos ou palestras – e R\$ 0,45 milhões com publicidade.

## **CAPÍTULO 4**

### **A DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO NO FINANCIAMENTO E GASTO COM ESPORTE NOS GOVERNOS LULA E DILMA**

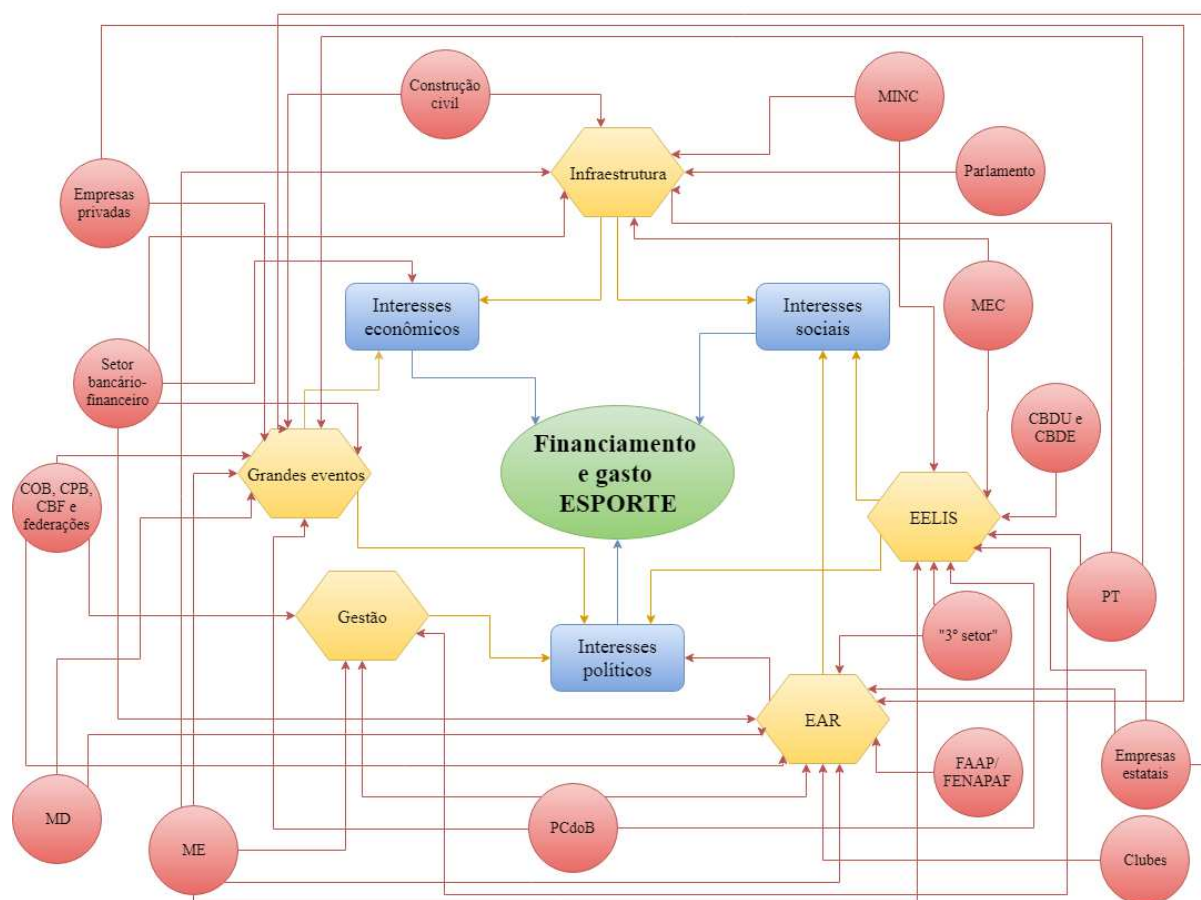
O Brasil, inserido no capitalismo, continuou sua trajetória de economia periférica durante os governos Lula e Dilma. O papel do financiamento e gasto com esporte no Brasil esteve atrelado a esta condição, sendo uma plataforma para concentração de capitais e realização de expropriações. Destarte, este é um determinante que impactou diretamente o delineamento da política esportiva no Brasil.

No capítulo anterior, realizamos uma análise do financiamento e gasto com esporte nos governos Lula e Dilma, a partir dos indicadores: fontes de financiamento, magnitude do gasto e direcionamento do gasto. Realizamos uma discussão pormenorizada dos dados, a partir da metodologia desenvolvida.

Neste último capítulo, buscaremos analisar a disputa pelo fundo público no Brasil a partir da configuração do financiamento e gasto com esporte nos dois referidos governos. Partiremos do pressuposto que a composição e divisão do fundo público é o reflexo do contexto social, político e econômico da formação da sociedade brasileira. Partiremos do debate realizado anteriormente, buscando ter um olhar mais amplo sobre os dados e discussões que apresentamos até aqui.

Durante os governos Lula e Dilma o esporte passou a ter um papel importante na garantia das condições gerais de produção – mas, sem deixar de lado a função integradora –, se configurando como um meio para alavancar o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, além de expressar, em uma dimensão micro, os diversos interesses que perpassaram o Estado brasileiro ao longo dos governos do PT. Tendo por base este processo, elaboramos a Figura 3, em que apresentamos um resumo sobre as diferentes instituições que disputaram os recursos do financiamento e gasto com esporte.

Figura 3 - A disputa pelo financiamento e gasto com esporte ao longo dos governos Lula e Dilma



Fonte: Capítulo 1, 2 e 3 da tese (Elaboração própria)

A seguir, apontaremos a disputa pelo fundo público a partir do financiamento e do gasto com esporte em sessões separadas. Além disso, traremos à tona mais uma vez a discussão em torno dos grandes eventos, que se tornaram o foco dos gastos na disputa dos recursos para o esporte.

#### 4.1 A DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO NO FINANCIAMENTO DO ESPORTE

Antes de falar sobre os recursos que efetivamente compuseram o financiamento do esporte, discutiremos aqueles que poderiam ter sido concretizados, porém foram impossibilitados por outros determinantes. Estamos nos referindo à fonte de recursos orçamentários que foram Autorizados, mas não foram Liquidados. Portanto, os compromissos do governo Lula e Dilma com o setor bancário-financeiro fizeram com que grande parte dos

recursos que iriam para o esporte fossem contingenciados para a formação de superávit primário.

Apenas 42,27% dos recursos Autorizados foram Liquidados de 2004 a 2015, fruto dos processos de contingenciamento. Somente R\$ 16,48 bilhões foram Liquidados, frente aos R\$ 39,00 bilhões Autorizados no período. Desta maneira, R\$ 22,52 bilhões de recursos poderiam ter reforçado o orçamento para esporte nos governos Lula e Dilma. Os interesses econômicos da fração detentora da dívida pública foram alçados ao primeiro plano ao analisarmos o orçamento para o esporte – isto é a expressão do que se deu no âmbito mais geral do orçamento público.

Como a maior parte dos recursos orçamentários para o esporte não são vinculados, eles podem ser contingenciados. Vimos que o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida abocanharam R\$ 4,94 trilhões de 2004 a 2015, recursos estes que poderiam ser direcionados para o atendimento de diversos direitos, dentre eles o esporte. Assim, o setor bancário-financeiro foi um dos setores hegemônicos durante os governos Lula e Dilma, conforme discutimos no capítulo 2, tendo obtido o atendimento dos seus interesses de reprodução do capital a partir do fundo público.

Nos últimos tempos, os estudos sobre o gasto orçamentário com esporte têm se atentado para o contingenciamento de recursos para este setor devido o atendimento dos interesses econômicos ligados ao capital financeiro, a exemplo das reflexões de Veronez (2007); Athayde (2014); Athayde, Mascarenhas e Salvador (2015); Mascarenhas (2016a); e Castro (2016). Entretanto, muitas vezes nos estudos sobre o financiamento orçamentário do esporte, infelizmente não é citada esta dimensão político-econômica do atendimento aos interesses do setor bancário-financeiro no orçamento público.

Outro elemento já citado anteriormente, porém que é importante lembrar sobre a disputa pelo financiamento dos recursos orçamentários, é a presença de emendas parlamentares, que surgem nesta fonte de recursos como moeda de troca para viabilizar o atendimento aos interesses políticos dos parlamentares. As emendas parlamentares compuseram 47,88% dos recursos, tendo muito mais atendido aos interesses particularista de deputados e senadores, garantindo recursos para suas bases políticas (TEIXEIRA, 2016).

Também, os recursos do MINC, MEC e MD contribuíram para que orçamentariamente o esporte contasse com mais recursos, foram R\$ 2,65 bilhões ao longo de 2004 a 2015. O financiamento do MD ao esporte estava atrelado à busca por reconhecimento do Esporte Militar pelo setor esportivo nacional, além de contribuir com a agenda dos Jogos Rio 2016 (GUIRRA; CASTELLANI FILHO, 2015). Já o MINC e o MEC, por um lado,

tiveram recursos que contribuíram com a ampliação da infraestrutura esportiva pelo país, e por outro lado, ações voltadas a EELIS, se utilizando do esporte como elemento vinculado à escola e à cultura. Além disso, a presença de uma nova unidade orçamentária no esporte – a APO – fez com que os recursos para função “Desporte e Lazer” fossem aumentados.

Conforme já discutimos, o Brasil ao longo do tempo teve uma carga tributária regressiva, sendo mantido e aprofundado este processo ao longo dos governos Lula e Dilma. Behring (2007) destaca que as justificativas para a exploração tributária se fundamentam em três conceitos: o incentivo ao progresso, a capacidade de pagar (justiça) e o tratamento igual para iguais (igualdade). Ela aponta que é a dissimulação das classes dominantes que está por trás destas justificativas, contudo apresenta problematizações sobre elas:

O primeiro difunde a perspectiva de não taxar demasiadamente os lucros para não diminuir o crescimento da produção e o emprego. Na verdade, é a política de evitar a sabotagem capitalista, protegendo suas margens de lucro e suas rendas pessoais. O segundo conceito refere-se a que cada um deve pagar imposto correspondente à renda. Evidentemente, este princípio discrimina os trabalhadores, se relacionando aos incentivos da primeira proposição. O último elemento, marcadamente ideológico, é de que todos terão igual acesso aos benefícios da tributação. [...] A ideia de “igualdade” é falaciosa, por tratar igualmente o que é diferente, e mais, antagônico, o que termina por reforçar a desigualdade (BEHRING, 2007, 85-86).

Portanto, fica evidente que por diferentes meios e justificativas, as classes dominantes buscam manter a composição do fundo público, principalmente, pela tributação dos trabalhadores. Não houve ao longo dos governos Lula e Dilma, embates contundentes para reversão da carga tributária regressiva. Pelo contrário, os trabalhadores continuaram muito onerados na tributação, e os capitalistas, além de proporcionalmente continuarem pagando menos tributos, ainda conseguiram uma série de desonerações tributária, por meio da utilização do elemento anticíclico.

O financiamento do esporte nos governos do PT se deu, principalmente, por recursos ordinários, recursos de concurso prognóstico e loterias, patrocínio das estatais e desonerações tributárias. Os recursos ordinários são compostos, sobretudo, por tributos que sobrecarregam os trabalhadores e, não, o capital. Os recursos de concursos prognósticos e loterias, orçamentários ou extraorçamentários, é consumido mais por trabalhadores, sendo sobrecarregados com os tributos inseridos neste serviço estatal.

O patrocínio das estatais ao esporte se deu na busca de fortalecer a imagem das empresas, como meio para que elas obtivessem melhores resultados econômicos. Ao longo principalmente do governo Lula, houve uma atuação no sentido de que as estatais tivessem um papel primordial na economia nacional. Desta forma, elas puderam contribuir com as



políticas esportivas, e estas, por sua vez, auxiliavam aquelas. Conforme nos aponta Pereira (2017), as estatais têm um caráter de fortalecer as políticas públicas em diferentes setores, dentre eles o esporte.

As desonerações tributárias ao esporte é outra fonte de recurso que deixa clara a disputa entre capital e trabalho por dentro do seu financiamento. A maioria das desonerações tributárias presentes nos governos Lula e Dilma foram criadas durante seus governos, com destaque para a LIE e as desonerações para os grandes eventos esportivos. Como consequência, para que o esporte “contasse com mais recursos”, foram criadas desonerações tributárias sobre as rendas do capital. Na verdade, estes recursos poderiam ser recolhidos pelo Estado para compor o orçamento público e serem direcionados ao esporte, embora houvesse um grande risco de serem encaminhados para o pagamento da dívida pública.

No âmbito mais geral dos governos Lula e Dilma, as desonerações tributárias se deram como elemento anticíclico para garantir que diferentes setores continuassem a reproduzir o capital, sobretudo, no período pós crise econômica de 2008 (SINGER, 2015; PINTO et al., 2016). Contudo, no âmbito do esporte, as desonerações tributárias foram no sentido de garantir que o setor tivesse mais recursos, no caso da LIE, ou oferecer as condições gerais de produção para que os grandes eventos fossem realizados no país.

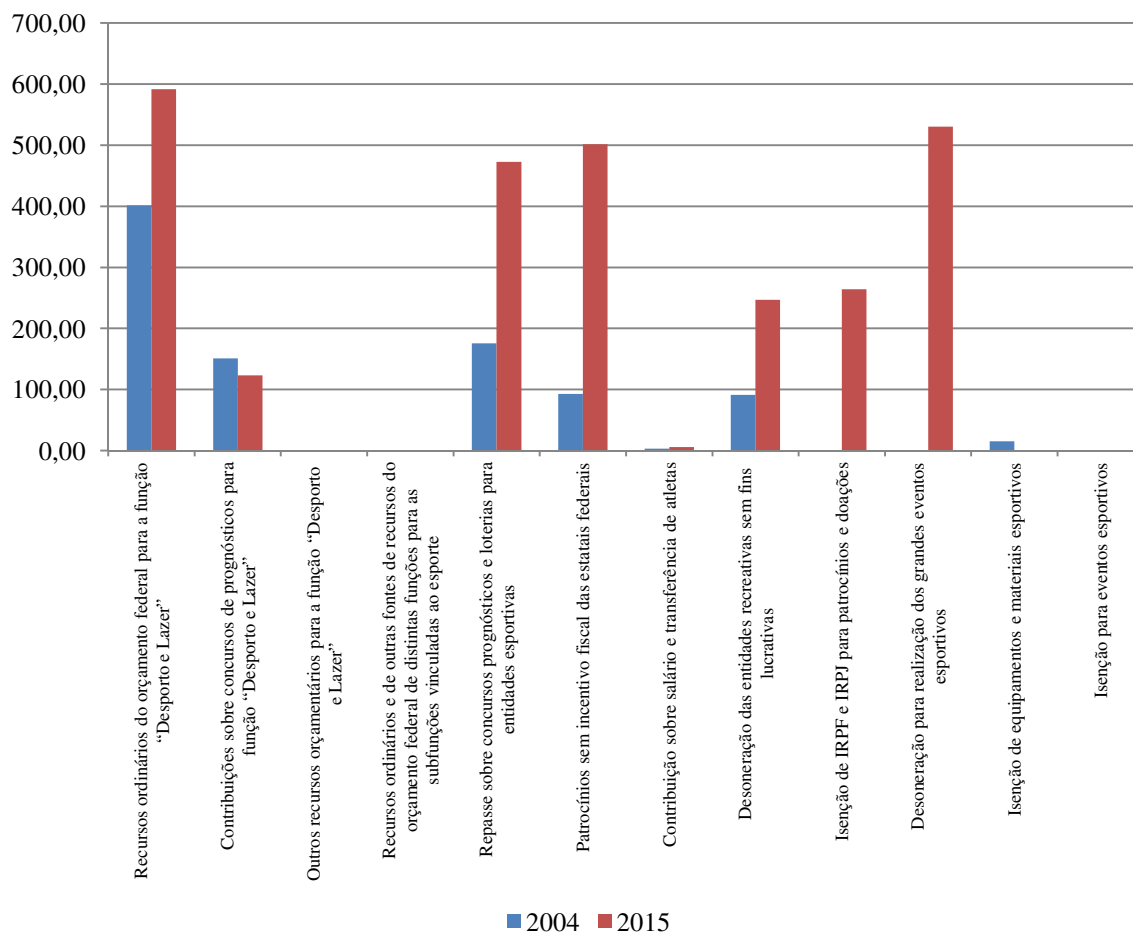
Quando apresentamos as empresas que mais se beneficiaram com a LIE, ficou evidente a forte presença do setor bancário-financeiro, que mais recursos teve desonerado. A fração bancário-financeiro foi uma das que mais se fortaleceram durante os governos Lula e Dilma, em decorrência: dos ganhos obtidos pelas altas da taxa de juros; da ampliação do crédito para grande parte da população que nunca teve acesso a este serviço, e das desonerações tributárias obtidas.

No âmbito do esporte, o seu financiamento é pautado pela regressividade, pois a maior parte do financiamento orçamentário do esporte se dá por tributos que oneram os trabalhadores. Além disso, as desonerações fiscais que compõem os recursos do esporte foram direcionadas à desoneração de tributos para o capital. Sendo assim, na disputa pelo fundo público, o esporte é um setor que contribui para retirar recursos, principalmente, dos trabalhadores, enquanto garante amplas condições para o capital. Se este tivesse sido mais onerado, poderia ter garantido mais recursos para o orçamento público e, conseqüentemente, para o esporte.

Portanto, por mais que tenha havido uma atuação contundente dos governos Lula e Dilma para aumentar os recursos públicos federais para o esporte, esta se deu com um custo muito alto para os trabalhadores.

Cresceram as fontes de recursos para este setor ao longo de 2004 a 2015, fruto da ampliação dos recursos extraorçamentários e de gastos tributários. Como pode ser visto no Gráfico 35, a forma como era a matriz de financiamento do esporte em 2004 é bastante diferente de 2015.

Gráfico 35 - Comparação da matriz de financiamento público federal do esporte por subfonte – série 2004 e 2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões)



Fonte: SIGA Brasil; e-SIC; Relatórios da CEF sobre repasses de loterias; Relatórios contábeis da FAAP e FENAPAF; Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal; e Ministério do Esporte (2016). (Elaboração própria)

No que tange à fonte orçamentária, não houve grande modificação na comparação de 2004 e 2015, embora, como vimos, o peso desta fonte foi diminuído durante o PPA 2012-2015. Por outro lado, as subfontes extraorçamentárias de patrocínio das estatais sem incentivo fiscal, e de repasses de concursos prognósticos e loterias para entidades esportivas, tiveram um grande fortalecimento, haja vista o crescimento destas subfontes de recursos. No que se refere aos gastos tributários, foram criadas desonerações tributárias que não existiam em 2004, como o caso da LIE e daquelas direcionadas aos grandes eventos esportivos. Também

ocorreu um aumento de recurso para a subfonte de desoneração das entidades recreativas sem fins lucrativos.

Assim, a matriz de financiamento público do esporte que existia quando o PT entrou na Presidência da República era completamente diferente daquela que o partido deixou no final da sua gestão. Contudo, é importante questionar: quais elementos estariam por trás desta nova matriz de financiamento, e a quais interesses esteve articulada?

Conforme discutimos no capítulo 2 sobre os governos Lula e Dilma, ocorreu dominância da fração bancário-financeira do bloco no poder, mas também contou com uma forte participação da grande burguesia interna, uma vez que teria tentado uma perspectiva (neo)desenvolvimentista em que esta fração de classe buscou uma atuação contundente no mercado interno e externo.

Partimos da compreensão de que o Estado é o agente organizador da hegemonia entre os diferentes grupos no interior do bloco no poder. No que tange ao setor esportivo, se manteve a relação de longa data entre o Estado e as entidades de administração esportiva e clubes, e pode-se afirmar que a relação foi aprofundada durante os governos Lula e Dilma, sobretudo do primeiro. Como discutimos anteriormente, o ME passou a ser refém dos interesses das entidades de administração esportiva, tendo estas comandado o fortalecimento do EAR no financiamento do esporte e influenciado diretamente para que o país realizasse os grandes eventos esportivos.

As entidades de administração esportiva e os clubes tiveram as suas fontes de financiamento fortalecidas, além de terem se beneficiado de novas fontes de financiamento como a LIE e a criação de novos concursos prognósticos e loterias. Portanto, as entidades de administração esportiva e os clubes ampliaram e diversificaram as suas fontes de financiamento, tanto que contam atualmente com as subfontes de financiamento: repasse de concursos prognósticos e loterias, patrocínio das estatais sem incentivos fiscais, isenções fiscais de PJ e PF para o patrocínio ao esporte (LIE), e isenção a instituições recreativas sem fins lucrativos.

Desta maneira, se criou uma simbiose entre as entidades de administração esportiva e o Estado, representado pelo ME. Aquelas conseguiram fortalecer o EAR dentro do ME, sendo que no caso dos grandes eventos, houve uma confluência de diversos interesses que extrapolaram o setor esportivo, conforme debate que faremos posteriormente.

A seguir, aprofundaremos esta discussão sobre a disputa pelo fundo público a partir do gasto com esporte.

## 4.2 A DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO NO GASTO COM ESPORTE

Conforme apresentamos no capítulo anterior, houve grande oscilação de recursos para o esporte, onde o peso de cada uma das fontes de recursos foi se alterando ao longo do tempo na sua matriz de financiamento. A maior expressão disso foi a diminuição do gasto orçamentário de 2012 a 2015, mas com aumento do gasto, neste período, das fontes extraorçamentária e gasto tributário.

Por dentro do orçamento, os principais vilões para que os recursos do esporte ficassem mais diminutos foram os mecanismos para elevar o superávit primário, isto é, recursos direcionados para a fração bancário-financeira.

Como a maioria do orçamento do esporte não é vinculado, acaba sofrendo com os determinantes mais amplos da política econômica. Portanto, o direcionamento de recursos do orçamento para o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida impactaram diretamente no volume de recursos para o esporte.

No entanto, a partir de 2006-2007, com a ascensão da economia mundial e melhoria das contas externas do país, possibilitou que se aumentasse o papel do Estado direcionado aos investimentos em infraestrutura (MASCARENHAS, 2016a). Este processo se articulava também ao arranjo político e econômico do bloco no poder, com forte presença das empresas vinculadas ao setor da construção civil. A flexibilização das políticas macroeconômicas promoveram uma ampliação do gasto com infraestrutura no país, tendo sido criados programas como o PAC e o PAC 2.

Este processo reverberou diretamente no investimento em infraestrutura esportiva, sobretudo, no período do PPA 2008-2011, em que dos R\$ 6,51 bilhões investidos nesta categoria de 2004 a 2015, R\$ 4,40 bilhões (67,50%) foram no período do referido PPA. Boa parte dos recursos direcionados pelo MEC e do MINC ao esporte foram para infraestrutura, totalizando R\$ 1,07 bilhão. Estes recursos estiveram atrelados aos investimentos associados à política do PAC.

O investimento em infraestrutura esportiva associou diferentes interesses econômicos, políticos e sociais. Os interesses econômicos se relacionaram ao fortalecimento de uma das frações do bloco no poder: a construção civil. Além disso, o incentivo daquela buscava atender a questões como aumento do emprego – a grande maioria com condições precárias – e de crescimento econômico. A partir de Athayde (2014) e Filgueiras e Gonçalves (2007) apontamos anteriormente que a construção civil foi um dos principais patrocinadores das campanhas eleitorais de Lula e Dilma. Destarte, o forte investimento em infraestrutura em

âmbito geral, e também no esporte, esteve fortemente associado aos interesses políticos e econômicos da fração do bloco no poder ligada à construção civil.

Os recursos direcionados para infraestrutura estiveram conectados aos interesses econômicos, políticos e sociais do PT. Os econômicos se associavam a retribuir aos seus patrocinadores, e também promover uma política de investimento pautado no (neo)desenvolvimentismo. Politicamente era interessante ter obras espalhadas pelo país, além de contribuir com melhoria nos dados econômicos. Os interesses sociais buscavam garantir que a União tivesse uma maior capilaridade pelo país, por meio de diferentes infraestruturas, dentre elas as esportivas.

Além disso, o investimento em infraestrutura esportiva atendeu ao interesse político de parlamentares que se utilizaram de emendas para construção e reforma de equipamentos esportivos nas suas bases eleitorais, tendo ali uma representação material do seu poder político. Esse processo se articula a interesses clientelistas que fazem parte da trajetória política do país. Logo, as emendas parlamentares se direcionaram “[...] ora para o fortalecimento dos políticos em seu reduto eleitoral, ora em atendimento às empreiteiras financiadoras das campanhas eleitorais.” (TEIXEIRA, 2016, p. 206).

Ainda sobre os interesses políticos no estabelecimento da infraestrutura esportiva, é preciso lembrar que as emendas parlamentares expressaram a boa articulação do presidente Lula com o Congresso Nacional, elemento diferente daquele presente na postura e prática política da presidenta Dilma.

Para Mascarenhas (2008, p. 106), o gasto estatal com infraestrutura combina dois movimentos: “[...] por um lado, a criação da estrutura para atender a essa lógica do esporte enquanto negócio [...]; e, por outro lado, tal criação/construção de infraestrutura vem combinada com a nossa tradição clientelista [...]”. A forma como se deu o gasto com infraestrutura, reforça o papel do Estado investidor no esporte, sendo seus “negócios” o foco.

Em vista disso, o grande investimento em infraestrutura esportiva, sobretudo no governo Lula, foi a expressão da convergência do atendimento de interesses políticos e econômicos, com forte presença deste último, no sentido de promover a ampliação do processo de acumulação e concentração de capital. Os elementos de interesse social serviram como justificativa para que isso fosse realizado, como geração de emprego e fortalecimento da presença do Estado por meio de infraestrutura em diversas áreas.

No gasto finalístico com esporte para EAR e EELIS foram outros interesses políticos e sociais que perpassaram a disputa por estas fatias do gasto com esporte. EAR atende a um pequeno número de atletas que realizam treinamentos para terem melhores rendimentos em

competições nacionais e internacionais. EELIS é a categoria de gasto que possibilita a prática esportiva da população, possibilitando o acesso ao esporte como direito.

Empresas privadas e empresas estatais direcionaram recursos para EAR e EELIS por meio de patrocínios com incentivos fiscais e sem. Estas empresas buscaram atrelar sua imagem ao esporte para terem melhores resultados mercadológicos, e o direcionamento para ações de EELIS se vincula ao discurso da chamada “responsabilidade social”, enquanto para EAR, elas buscaram ter uma maior exposição em competições esportivas a partir dos meios de comunicação. No caso de EAR, houve uma ação indutiva do governo federal – o Plano Brasil Medalhas 2016 – para que as empresas estatais reforçassem o patrocínio a diferentes modalidades olímpicas.

EAR foi a categoria que mais teve recursos de 2004 a 2015, além disso, ao longo dos governos Lula e Dilma os recursos foram se ampliando graças à criação de novas fontes de financiamento, ou aumento de gasto com as já existentes. Prova disso é que, enquanto no governo Lula o gasto médio com EAR em relação ao total de gasto foi de 19,23%, no governo Dilma foi 34,34%.

Esse processo foi diretamente influenciado pela atuação das entidades de administração esportiva que se fizeram bastante presentes no Estado, principalmente junto ao ME. O direcionamento da agenda esportiva para os grandes eventos promoveu o fortalecimento do gasto com EAR para possibilitar que o país tivesse uma melhor participação, sobretudo, nos Jogos Rio 2016.

O MD passou, a partir de 2009, a disputar recursos orçamentários para alocar em EAR e grandes eventos. A presença do MD no esporte contribuía para os interesses políticos do ME, pois teria mais um aliado no governo federal para o desenvolvimento das políticas relacionadas ao EAR, e das entidades de administração esportiva, que viam a potencialidade do esporte militar em contribuir com o fortalecimento do EAR e com a realização dos grandes eventos esportivos.

Houve o direcionamento da política esportiva para que o EAR tivesse mais gastos, elemento que foi justificado para o país ter uma boa participação nos Jogos Rio 2016. Por um lado, seriam atendidos interesses políticos do ME, das entidades de administração esportiva e dos governos Lula e Dilma, que buscaram associar a realização dos grandes eventos às suas imagens. Por outro lado, o EAR atende ao interesse social de que o país tenha um bom resultado na participação em competições nacionais, atendendo à função do Estado de integração, como consequência da forte presença de elementos ideológicos.

Uma fatia importante dos recursos de EAR foi a disputada pelos clubes, principalmente, os de futebol. Estes, além de contar com recursos de concursos prognósticos e loterias, isenções fiscais - por serem instituições do “terceiro setor” - e recursos da LIE, tiveram condições muito vantajosas para o pagamento de seus débitos com o Estado. Além disso, a CBC conseguiu que parte dos recursos de concursos prognósticos e loterias fossem para ela contribuir com as atividades dos diferentes clubes.

Uma pequena parte do gasto com esporte nos governos Lula e Dilma foram para FAAP e FENAPAF, instituições que atendem aos interesses sociais de atletas e ex-atletas, por terem uma perspectiva de assistência social e educacional daqueles.

Embora EELIS tenha sido a segunda categoria que mais recebeu recursos, apenas 23,51% foi direcionado para que o esporte fosse acessado como direito. Há interesse da população para que existam diferentes políticas direcionadas à prática esportiva. Quando olhamos para os resultados do Diagnóstico Nacional do Esporte<sup>188</sup>, cuja constatação foi de que 45,9% da população brasileira não praticou nenhuma atividade física ou esporte em 2013, fica claro que ainda faltam políticas públicas de esporte que promovam o acesso a este direito. Isso posto, estes números não justificam o fato de que menos de ¼ do gasto com esporte foi para EELIS.

Além disso, ao invés de ao longo do tempo o orçamento público reforçar os recursos para as políticas de EELIS, se deu uma redução desta categoria de gasto. Tanto que o gasto orçamentário com EELIS no PPA 2012-2015 foi apenas de 24,73% do gasto com EELIS no PPA 2008-2011. Dessarte, na disputa pelo orçamento público, o direito ao esporte foi colocado para escanteio, diminuindo ainda mais as possibilidades de que o esporte fosse acessado universalmente pela população.

Por dentro do orçamento, enquanto os programas sociais esportivos – PST e PELC – eram programas finalísticos nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 (contando com mais recursos que o EAR), este processo se inverteu no PPA 2012-2015. No orçamento, enquanto a centralidade foi sendo direcionada para EAR e grandes eventos, o EELIS foi perdendo espaço. A disputa pelos recursos dentro do orçamento pendeu para outros caminhos, e não para o atendimento do esporte como direito, devido à força das frações dentro do Estado brasileiro e no âmbito do esporte.

O ME, órgão que deveria ser o grande articulador e organizador das políticas esportivas em prol da concretização do direito ao esporte, perdeu a centralidade de gasto com

---

<sup>188</sup> Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/diesporte/>. Acesso em: 03/05/2018.

EELIS. Nesse sentido, outros interesses acabaram captando a agenda e os gastos do ME, sobretudo aqueles ligados ao EAR e aos grandes eventos. Em contrapartida, o MEC e o MINC também contribuíram com os interesses sociais de promover políticas direcionadas ao atendimento do direito ao esporte de 2005 a 2009.

Ao longo dos 12 anos analisados, o “terceiro setor” foi o que mais se beneficiou dos gastos com EELIS, pois contou com desonerações de entidades sem fins lucrativos. Estas instituições realizam suas ações esportivas sem um controle ou sem atender uma política esportiva direcionada. Na aparência, o “terceiro setor” se mostra como de interesse social, na medida em que realiza ações esportivas pautadas no discurso da solidariedade e da boa vontade. Contudo, há por trás interesses políticos de desresponsabilização do Estado, promovendo uma atuação focalizada, sobretudo, na juventude pobre.

Outras instituições que disputaram os recursos de EELIS foram a CBDU e a CBDE, estas se aliaram a entidades de administração esportiva, sobretudo, COB, CPB e CBC. Aquelas, a partir de recursos que seriam geridos por estas, desenvolvem ações para o esporte escolar e o esporte universitário. A referida vinculação faz com que muitas vezes as ações desenvolvidas pela CBDU e CBDE se aproximem mais do EAR do que de EELIS, exemplo disso são o formato das competições esportivas que promovem.

Assim, a garantia do direito ao esporte ficou comprometida na disputa pelo fundo público, pois além de não ter sido o foco da política esportiva, foi perdendo ainda mais espaço ao longo do tempo. Estes elementos foram expressos pelo redirecionamento da III CNE, pela construção do PDEL, pelo foco do PPA 2012-2015 e pelo direcionamento do gasto com esporte.

No que tange às funções do Estado, tanto EAR quanto EELIS se articulam à sua função de integração, embora a partir de elementos diferentes. O que prevaleceu e se fortaleceu ao longo do tempo foram aqueles atrelados a EAR, isto é, o ufanismo nacionalista, em que ter um bom resultado nos grandes eventos esportivos, sobretudo nos Jogos Rio 2016, seria o sinal de que o país estaria em um bom patamar, principalmente econômico. Além disso, o esporte, ao representar as características do capitalismo, acaba trazendo à tona a ideia de igualdade de chances, do esforço individual, do mérito, etc.

Os elementos da função integradora presentes no EAR ganharam uma dimensão tão grande que continuaram sua trajetória de influenciar as práticas esportivas presentes nas políticas de EELIS, transformando este em elemento funcional àquele, cujo exemplo mais representativo é a RNT que retoma a pirâmide esportiva. Nas políticas de EELIS desenvolvidas nos governos Lula e Dilma houve focalização na juventude pobre, em



consonância com a ideia de que o esporte seria capaz de resolver as mazelas sociais do país que requerem políticas públicas mais amplas.

O fortalecimento do EAR teve como resultado uma maior visibilidade de atletas e competições esportivas, em que o resultado foi a ampliação do esporte como negócio vinculado ao consumo. Portanto, o EAR acabou aproximando a relação entre esporte e consumo, elemento presente não apenas na prática esportiva em espaços privados, mas também no consumo de materiais e vestuário esportivo para pessoas que nem praticam esporte. Dessa maneira, a função do Estado de integração a partir de EAR, acabou se tornando também elemento para a garantia das condições gerais de produção das empresas multinacionais e nacionais ligadas ao esporte.

Há também os recursos de gestão, que foram disputados pelo ME, APO, COB, CPB, CBC e empresas estatais. Os interesses presentes na disputa pelo gasto com gestão são predominantemente políticos, embora haja o interesse da sociedade que os órgãos públicos ofereçam atendimento qualificado. Na medida em que é o órgão que realiza a gestão das políticas esportivas em âmbito nacional, o ME é a instituição que mais recursos teve dessa categoria.

Contudo, a força das entidades de administração esportiva é tão grande que conseguiram recursos públicos para a realização das suas atividades administrativas. Além disso, ao fortalecerem o direcionamento da política esportiva para EAR e os grandes eventos, conseguiram criar, na estrutura político econômica, uma nova unidade orçamentária que é a APO, para contribuir com a gestão dos Jogos Rio 2016. Logo, os interesses políticos das entidades de administração esportiva tiveram grande ressonância na disputa dos recursos para gestão esportiva.

Fica claro, portanto, que o foco da política esportiva passou a ser os grandes eventos esportivos. A seguir discutiremos eles em uma sessão à parte, apontando o seu papel na disputa pelo fundo público.

#### 4.3 OS GRANDES EVENTOS: OS DIFERENTES INTERESSES ENVOLVIDOS

Conforme temos apontado, os grandes eventos esportivos se tornaram o princípio organizador da agenda esportiva brasileira, expresso pelos documentos legais que foram construídos e pelo financiamento e gasto com esporte. Como já pontuamos anteriormente, isto tem por trás a articulação de diferentes interesses, haja vista o agendamento da política ser fruto da disputa de diferentes grupos, não sendo diferente no esporte.

Um bom sinal dos diferentes interesses relacionados aos grandes eventos é olharmos para a fotografia das articulações presentes na realização deles. Mascarenhas et al. (2012) retratam, a partir da análise de notícias publicadas no jornal Folha de São Paulo, os principais atores envolvidos nos Jogos Rio 2016. Chama a atenção a referência aos diversos personagens um dia após o anúncio do Rio de Janeiro como sede: o presidente Lula como um dos mais citados; Jacques Rogge, presidente do COI; Arthur Nuzman, presidente do COB; Mike Lee, marqueteiro da campanha; Eike Batista, o principal patrocinador da campanha; Orlanado Silva, ministro do esporte; Sérgio Cabral, governador do estado do Rio de Janeiro; e Eduardo Paes, prefeito da cidade do Rio de Janeiro.

Desta maneira, fica claro que há uma coalização de interesses para que grandes eventos como os Jogos Rio 2016 sejam concretizados, visto que se fazem presentes o Estado, as entidades de administração esportiva e o mercado. Partindo deste três, a seguir buscaremos discutir o papel e os interesses de cada um deles para que os grandes eventos esportivos fossem concretizados no Brasil, para finalmente realizarmos uma síntese sobre os grandes eventos esportivos na disputa pelos recursos do esporte.

#### **4.3.1 O Estado**

Houve um envolvimento pessoal de Lula na candidatura aos grandes eventos, especialmente para realização da Copa 2014 e dos Jogos Rio 2016. Esse processo pode ser justificado por sua paixão pelo esporte, mas também por sua percepção sobre o que representava sediar os referidos grandes eventos no plano das relações externas e da concorrência global que se vincularia à sua perspectiva de transformação e mobilidade – elementos presentes na sua trajetória e conduta política (MASCARENHAS et al., 2012).

Assim, logo após a vitória do projeto Rio 2016, Lula comemorou dizendo: “Deixamos de ser um país de segunda classe. Ganhamos a cidadania internacional”. Esta fala expressaria que o esporte e os Jogos Olímpicos estavam inscritos em seu projeto de mobilidade da nação (MASCARENHAS et al., 2012).

De acordo com Santos Júnior e Lima (2015, p. 71),

o Estado brasileiro se comprometeu diretamente com a viabilidade dos megaeventos esportivos sediados pelo país, tanto institucionalmente como economicamente. Poderia se dizer que a realização da Copa e das Olimpíadas se transformou em uma política de Estado, uma vez que diversos poderes e níveis da administração pública participaram desse processo.

Nesse sentido, a participação do Estado brasileiro na preparação e realização dos grandes eventos esportivos não é uma exceção, pois a participação dos Estados nacionais na realização destes eventos é um fator essencial, já que os altos custos envolvidos fazem com que as receitas provenientes da venda de ingressos e ações de *marketing* e *merchandising* não sejam suficientes para cobri-los. Dessa maneira, o Estado brasileiro teve que colocar os grandes eventos esportivos como uma política de Estado, garantido as condições para que fossem realizados.

Para Damo (2012) os Estados nacionais são os únicos parceiros que conseguiriam atender as demandas da FIFA para a organização de seus grandes eventos, levando em consideração a necessidade de estádios, mas também de garantir segurança às delegações, autoridades e turistas(torcedores); meios de mobilidade; e proteção legal aos seus parceiros comerciais e patrocinadores.

Compreendendo a Copa como um evento comercial, a FIFA trata o país-sede como parceiro, procurando convencê-lo das vantagens de sediar o evento e, sobretudo, precavendo-se, de todas as formas possíveis, de que sua parte no negócio seja lucrativa. O sucesso do empreendimento, a FIFA sabe muito bem, depende da performance do seu principal parceiro de realização - o que não implica dizer que seja um parceiro dos lucros, evidentemente. A FIFA seduz o país-sede alardeando que "a copa é uma oportunidade" - algo vago, portanto - que cabe ao país aproveitar. O que lhe importa, sobremaneira, é que o país-sede ofereça as condições para a realização do evento, e isso implica no dispêndio de recursos públicos. Na verdade, ao invés de dizer que a FIFA escolhe o país-sede, seria mais condizente afirmar que ela compromete um governo e, segura disso, anuncia o país ao qual aquele governo corresponde como o local da Copa. (DAMO, 2012, p. 66)

Dessa maneira, “[...] as entidades de administração esportiva locais esforçaram-se para convencer *policy* e *decision makers* ligados à estrutura estatal sobre as potencialidades econômicas e políticas intrínsecas a esses eventos.” (ATHAYDE, 2014, p. 306). Além disso, as entidades de administração esportiva buscam legitimar suas propostas em relação à opinião pública, se utilizando de discursos pautados no ufanismo e na unidade nacional, além de elementos discursivos como “investimento”, “oportunidade” e “legado” (DAMO, 2016).

O lulismo teria sido responsável pelo envolvimento governamental e a convergência e coalizão de interesses para a candidatura à Copa 2014 e aos Jogos Rio 2016. Para Gawryszewski, Penna e Melo (2015), a promoção dos grandes eventos era uma parte central das estratégias para obtenção de consenso por uma parte considerável do bloco no poder no país. Nessa mesma direção, Athayde (2014) aponta que a decisão de sediar os grandes eventos esportivos reforçou o favorecimento das pautas de frações da classe burguesa, decorrentes do trânsito facilitado desses grupos em instâncias de representação e decisão do Executivo.

De acordo com Mascarenhas (2016a, p. 970),

com o prosseguimento da fase ascendente do ciclo econômico mundial e a melhora das contas externas do país, a partir do final do primeiro mandato do governo Lula e início do segundo, 2006-2007, houve uma flexibilização das políticas macroeconômicas, inclusive da política fiscal, o que possibilitou maiores investimentos por parte do Estado. O tema do crescimento ganhou importância na agenda de governo e a ampliação da infraestrutura existente no país tornou-se essencial para um novo arranjo político-econômico, quando o Estado, mais uma vez, foi demandado para organizar, realizar e compor novos blocos de investimentos. É neste cenário que se inscreve o apoio estatal à candidatura e à realização dos grandes eventos esportivos, parte de um projeto que, ao mesmo tempo, buscava estimular o crescimento interno e reformular a imagem externa brasileira, catalisando obras e investimentos.

Portanto, os grandes eventos esportivos realizados no Brasil estariam associados a um projeto mais geral de soberania e desenvolvimento nacional concebido no governo Lula e continuado pelo governo Dilma. Mascarenhas et al. (2012) apontam que, ao analisar o projeto olímpico – consideramos que o mesmo entendimento tem validade para a Copa 2014 – deve-se considerar dois elementos: o modelo econômico desenvolvido – o (neo)desenvolvimentismo – e a política externa de reposicionamento do Brasil na geopolítica mundial.

No que tange às relações exteriores, houve uma liderança política e econômica na América-Latina do país durante o governo Lula. Assim, o Brasil teve uma atuação ativa em relação às questões e temas da agenda global, e “[...] ao se fazer ouvir nas decisões em torno dos grandes problemas da comunidade internacional, a diplomacia do governo Lula proclamou uma maior presença do Brasil no mundo, alçando-o à condição de potência e autêntico *global player*.” (MASCARENHAS et al., 2012, p. 20).

Houve a criação em 2008 de uma coordenação específica de cooperação esportiva na estrutura do Itamaraty, sobretudo pelo fato de o Brasil já ter sido definido como sede da Copa 2014 e estar em curso a candidatura brasileira aos Jogos Rio 2016 – os embaixadores brasileiros passaram a influenciar membros do COI, presidentes de federações esportivas e autoridades governamentais (RESENDE, 2010). O próprio presidente Lula discutiu o projeto Rio 2016 em encontros bilaterais com chefes de Estados em 2008 e 2009, além de ir à abertura dos Jogos Pequim 2008 e visitar o Parque Olímpicos de Londres em 2009. O marqueteiro da campanha dos Jogos Rio 2016, Mike Lee, apontou que Lula foi o personagem principal na vitória.

Realizar grandes eventos como a Copa 2014 e os Jogos Rio 2016, “[...] são oportunidades ímpares para divulgar o País no mundo. Não se trata de receber milhares de

turistas estrangeiros e criar oportunidades para atrair investimentos externos; esses megaeventos colocam o país-sede no foco da mídia internacional e resultam em visibilidade mundial.” (RESENDE, 2010, p. 40). Desta maneira, o esporte foi utilizado como elemento político para que o país tivesse uma atuação mais contundente nos fóruns internacionais, e os grandes eventos contribuíram significativamente para a política externa do país, além de colocá-lo nos holofotes internacionais.

A política externa vinculada aos grandes eventos esportivos tinha a perspectiva capital-imperialista de o Brasil de se fortalecer como uma potência econômica mundial, sobretudo direcionada aos países da América do Sul, e também de alcançar maior inserção de empresas privadas brasileiras na América do Norte e na Europa.

As justificativas para que o Brasil fosse sede dos grandes eventos esportivos eram os possíveis benefícios econômicos e sociais, cujo foco era ser um catalizador de obras e investimentos, dinamizando a economia e fortalecendo o país no mercado mundial (MASCARENHAS et al., 2012). O TCU (2008, p. 125) aponta que “[...] grandes eventos internacionais, como os jogos olímpicos, sempre foram reconhecidos como poderosos catalisadores no desenvolvimento das cidades que os sediam”.

Por trás da realização dos grandes eventos esportivos estava um projeto maior, um modelo de desenvolvimento baseado na manutenção da estabilidade e ação distributiva do Estado (MASCARENHAS et al., 2012). Esta visão é ratificada por Castellani Filho (2014, p. 105; grifos do autor) ao apresentar que “[...] os Megaeventos esportivos são menos resultado da articulação do campo esportivo brasileiro e manifestação de sua força, e mais a conjugação de interesses de Governo centrados em uma determinada compreensão de desenvolvimento e de inserção protagônica do país no cenário mundial.” (CASTELLANI FILHO, 2014, p. 105; grifos do autor).

A reformulação da imagem externa do Brasil se associava ao projeto do PT de transformação interna do país, elemento este que trouxemos no capítulo 2 ao discutir os governos Lula e Dilma, a partir dos debates sobre o lulismo, o reformismo fraco e o (neo)desenvolvimentismo. Assim, buscou-se articular diferentes interesses na política econômica desenvolvida pelo PT, em que a maior expressão foi atender os pobres, sem deixar de lado os interesses da burguesia nacional e da fração bancário-financeira. Contudo, conforme pontuaremos, com os grandes eventos esportivos, os interesses do capital foram colocados em primeiro plano, tanto que podemos dizer que a agenda dos grandes eventos é muito mais uma pauta associada à política econômica do que à política esportiva.

No âmbito econômico, houve a partir do segundo mandato do governo Lula e continuidade no governo Dilma a busca por uma perspectiva (neo)desenvolvimentista, sendo que o Estado deu a garantia das condições gerais de produção necessárias para a realização dos grandes eventos esportivos. Exemplo disso foi quando o Brasil foi eleito sede dos Jogos Rio 2016, e Dilma Rousseff, então ministra da Casa Civil, anunciou, “Vamos fazer a melhor Olimpíada de todos os tempos. O Brasil tem outras fontes de financiamento [além do BNDES], e vamos usar todas. O governo federal não vai faltar, vamos usar todos os recursos que o Brasil tem”<sup>189</sup>. Mesmo com o aprofundamento da crise econômica durante o governo Dilma, houve aporte financeiro do Estado para que os grandes eventos fossem concretizados.

Desta maneira, o Estado passou a atuar em diferentes frentes para concretizar estes eventos,

[...] o Estado investidor garante as grandes obras de infraestrutura, o Estado financiador opera na concessão de crédito aos grupos empresariais envolvidos com a construção das arenas esportivas, expansão da rede hoteleira e serviços turísticos, incremento em tecnologias de informação e telecomunicações, dentre outros setores (MASCARENHAS et al., 2012, p. 21)

Conforme vimos no capítulo 3, houve um grande investimento do Estado brasileiro em obras públicas para que os grandes eventos fossem concretizados. De fato, o Estado financiador não faltou no financiamento de diferentes setores da burguesia interna para realização daqueles.

Portanto, os grandes eventos esportivos demandam grandes investimentos, que em grande parte recaíram sobre o Estado, conforme demonstramos no capítulo 3. Desta maneira, “[...] a dimensão dessas competições e as enormes demandas que geram, em termos de infraestrutura, instalações, segurança, financiamento e mobilização acabam fazendo com que o setor público tenha que assumir responsabilidades por sua realização.” (TCU, 2008, p. 119).

Além do Estado financiador e do Estado investidor, Mascarenhas et al. (2012) apresentam que, para os grandes eventos serem realizados, houve a presença do Estado social. Athayde (2014) aponta que na reestruturação urbana da cidade do Rio de Janeiro para os grandes eventos esportivos, há uma dimensão econômica e outra social, em que para as duas se faz necessária a presença do Estado. Enquanto a primeira se associaria à consolidação da cidade-mercadoria – elemento que discutiremos a seguir no debate sobre o mercado –, a segunda se pauta pelo projeto de reorganização do lugar das classes subalternas na cidade. O

---

<sup>189</sup> “Dilma torce, chora e afirma que irá controlar gastos”. *O Globo*. 3 out. 2009. Disponível em: <http://noblato.globo.com/noticias/noticia/2009/10/dilma-torce-chora-afirma-que-ira-controlar-gastos-228879.html>. Acesso em: 14/06/2017.

melhor retrato da atuação da dimensão social nos grandes eventos é a cidade do Rio de Janeiro, por ter sido a cidade que recebeu todos os grandes eventos que passaram pelo Brasil durante os governos de Lula e Dilma.

Na dimensão social, Athayde (2014) aponta que o Estado atua em duas frentes, uma de caráter mais coercitivo, com ações voltadas a chamada “pacificação” das comunidades periféricas (Choque de Ordem, Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) e remoções) e outra de caráter persuasivo, que contempla políticas e programas sociais e habitacionais voltados às camadas sociais mais pobres, buscando afastá-las do coração dos Jogos Rio 2016.

A política de segurança desenvolvida para a preparação e realização dos grandes eventos esportivos no Rio de Janeiro esteve associada ao processo de reestruturação urbana. Foram construídas ações no sentido de viabilizar um manejo social do risco, em que o Estado se utilizou da coerção e a da integração. Vejamos o *modus operandi* do processo de “pacificação” das comunidades:

1) retomada do território: o Batalhão de Operações Especiais (Bope) ocupa e permanece na favela. É nesse momento em que geralmente ocorrem alguns confrontos armados, apreensão de armas e prisões de chefes locais; 2) estabilização do ambiente e entrada da UPP para administrar a segurança; 3) ocupação definitiva: a polícia passa a fazer parte da comunidade; 4) pós-ocupação: aprofunda-se o vínculo com a comunidade e busca-se estabelecer relações institucionais, especialmente com a associação de moradores. (GAWRYSZEWSKI; PENNA; MELO, 2015, p. 186-187)

Estes autores apresentam que o discurso em torno da pacificação se centra em objetivos como: a retomada do controle territorial por parte do Estado; a entrada de serviços públicos; o estímulo a investimentos privados com aumento da formalização das atividades econômicas; e integração das favelas ao conjunto da cidade. Dessa maneira, “a aparente tranquilidade, materializada de fato pelo fim da guerra do tráfico nas favelas cujas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) foram instaladas, faz parte da mítica da pacificação urbana como medida transitória e momentânea para satisfazer as exigências do capital neste período histórico [...]” (PENNA, 2011, p. 9). Isto possibilita que haja a presença do Estado, mas também que ocorra a formalização de atividades econômicas.

Assim, após a intervenção militar nas favelas, há a atuação do Estado social que, junto com políticas governamentais de ampliação do mercado de massa – como o Bolsa Família –, desenvolveram uma política intersetorial por meio do PRONASCI, que articulou os programas sociais esportivos do ME – PST e PELC – com ações direcionadas à juventude em conflito com a lei ou em situação de vulnerabilidade social (MASCARENHAS et al., 2012).

É importante reforçar que, no processo de integração, as políticas esportivas desenvolvidas pelo ME foram utilizadas, sobretudo, naquelas favelas que foram “pacificadas” – após a polícia ter dominado o local, entram em cena as políticas sociais, como as esportivas. Aquelas são realizadas a partir de um forte discurso de focalização na juventude pobre, trazendo um caráter de “salvador da pátria” ao esporte, políticas que sozinhas seriam incapazes de promover grandes mudanças sociais. Políticas esportivas sem a presença de serviços públicos essenciais faz com que “[...] os programas sócio-esportivos auxiliem no projeto de pacificação destas regiões empobrecidas, reforçando uma visão mistificada sobre a função social do esporte e ofuscando as reais demandas sociais. Políticas pobres para os pobres!” (ATHAYDE, 2014, p. 369).

O processo de “pacificação” das favelas exemplifica de forma clara aquelas três funções do Estado que apresentamos no capítulo 1 a partir de Mandel (1982). O Estado realiza a repressão das classes subalternas por meio da ocupação territorial da localidade em que moram, justificando isso por meio da inserção dessas comunidades na economia formal e do atendimento por políticas sociais, mascarando, contudo, que o verdadeiro interesse é voltar essas áreas para a reprodução e acumulação do capital. “Afim, se não é possível uma higiene social completa, é necessário, ao menos, garantir a coesão social, pacificando as favelas e deixando abertas as artérias da periferia para o fluxo pulsátil da acumulação de capital.” (ATHAYDE, 2014, p. 363-364). Temos então as diferentes funções do Estado presente: repressão, integração e garantia das condições gerais de produção.

Mandel (1982), conforme discutimos no capítulo 1, apresenta que, na função do Estado de garantir as condições gerais de produção, há a presença de elementos como os pré-requisitos gerais e técnicos do processo de produção que, no caso dos grandes eventos, foram efetivados por meio do processo de estruturação urbana das cidades sedes, da infraestrutura esportiva para receber as competições, da infraestrutura para receber as delegações, além de uma série de serviços como segurança, hotelaria, turísticos, etc. Além disso, Mandel (1982) aponta a necessidade de pré-requisitos gerais e sociais do processo de produção que foram atendidos a partir da justificativa dos legados dos grandes eventos, como a criação de legislações específicas para atender os interesses das entidades de administração esportiva para realizar aqueles.

Dessa maneira, houve apoio do governo Lula aos grandes eventos esportivos em diferentes frentes “[...] tanto pelos compromissos assumidos de financiamento dos negócios que envolvem a preparação para o evento, como pelo investimento em obras de infraestrutura



e incremento de programas e ações de manejo social do risco, isto é, em políticas sociais focadas na segurança da cidade.” (MASCARENHAS, 2012, p. 47).

Embora haja um forte protagonismo do Estado para que os grandes eventos fossem efetivados, a realização do papel do seu papel e a soberania nacional foram afetadas pelas exigências das entidades de administração esportiva, como discutiremos a seguir.

#### **4.3.2 As entidades de administração esportiva**

O ME se aliou às entidades de administração esportiva para conseguir legitimação e reconhecimento no setor esportivo, conforme debatemos anteriormente. Como consequência, os grandes eventos esportivos promovem “[...] a legitimação da agenda das entidades conservadoras do campo esportivo brasileiro, por meio da qual acreditam incluir o país entre as principais potências do esporte internacional.” (GUIRRA; CATELLANI FILHO, 2015, p. 3). Mascarenhas et al. (2012), Castellani Filho (2014) e Guirra e Castellani Filho (2015) apontam que o Estado brasileiro acabou se subordinando aos interesses do COI e do COB para que os Jogos Rio 2016 fossem realizados, e o mesmo teria se dado em relação à FIFA e à CBF para concretização da Copa 2014.

O COI e a FIFA são as maiores entidades de administração esportivas mundiais, em relação ao tamanho e a quantidade de membros. Embora legalmente sejam entidades sem fins lucrativos, estão organizadas como empresas, objetivando a maximização dos lucros (EICK, 2015). Para Damo (2012, p. 61), “o fato da FIFA ser exitosa em se fazer passar por uma entidade não comercial é, na verdade, a alma do seu negócio, pelo menos quando se trata de barganhar verbas governamentais ou de impor sua própria justiça a todos quantos integram o universo do futebol de espetáculo”. Os principais produtos utilizados para obtenção de lucros são os Jogos Olímpicos de verão para o COI, e a Copa do Mundo de futebol para a FIFA. A grande ferramenta para que isso ocorra é a promoção do *marketing* dessas entidades e de seus patrocinadores (EICK, 2015).

O COI, por meio do *marketing* olímpico, fez com que houvesse uma grande transformação dos Jogos Olímpicos em um grande evento empresarial, tendo se inserido na economia política global como fonte geradora de grandes lucros, algo distante da competição “pura” original que seria limpa de interesses políticos e comerciais, e que seria direcionada para o engrandecimento da cultura física universal (PRONI, 2008).

A virada dos Jogos Olímpicos como um sofisticado projeto de negócios e fonte de receitas teria se dado com os Jogos de Los Angeles 1984 – enquanto as receitas ao COI de

direitos de transmissão dos Jogos de Moscou 1980 custaram US\$ 88 milhões, os de Los Angeles foram de US\$ 286,9 milhões, tendo chegado os de Pequim 2008 a US\$ 1,74 bilhão (PRONI; ARAÚJO; AMORIN, 2008). Desta maneira, “[...] os valores dos contratos assinados pelo COI – que tratou de centralizar a comercialização das Olimpíadas em nome de todos os comitês nacionais – cresceram em progressão geométrica e converteram os famosos cinco anéis de Coubertin numa marca mundialmente mercantilizada” (PRONI, 2008, p. 12).

Mascarenhas et al. (2012) pontuam que o Movimento Olímpico oscila entre a tradição aristocrática e a organização empresarial, isto é, se abriu a interesses comerciais da mídia e de patrocinadores, mas aquele e suas instituições mantêm historicamente sua organização como um sistema fechado e elitista, havendo autorreprodução no poder. Um exemplo disso é que no Brasil, Carlos Arthur Nuzman ficou à frente do COB de 1995 a 2017, e renunciou em Outubro de 2017 após ser preso com a acusação de participar de um esquema de compra de votos na eleição dos Jogos Rio 2016, o que exemplifica a constatação de que o COB é marcado pela centralização, personalismo, clientelismo, grandes negócios e muitas suspeitas (MASCARENHAS et al., 2012). Como vimos anteriormente, o TCU apontou que essa realidade se estende também às confederações esportivas ligadas ao COB e ao CPB.

Para Damo (2012), no caso da FIFA, houve um processo de agregação de diferentes Estados nacionais aos seus quadros de associados, dando a ela o caráter de organizadora planetária do futebol. Além disso, aponta que João Havelange e Joseph Blatter fizeram um processo de aproximar a FIFA de empresas multinacionais, dispostas a gastar com publicidade. A FIFA flerta tanto com o mundo dos negócios, quanto com o da política (DAMO, 2012), mas no ramo político seus tentáculos têm âmbitos continentais, nacionais e locais, com as federações de futebol.

O COI tem o direito de imagem e propriedade intelectual das *commodities* culturais do Movimento Olímpico e dos Jogos Olímpicos, assim como a FIFA tem da Copa das Confederações e da Copa do Mundo de futebol. Estes grandes eventos devem ser encarados como mercadorias que buscam atender aos negócios daquelas entidades esportivas e seus parceiros, tendo o poder monopolista e a vantagem na negociação com os Estados nacionais no processo de definição das sedes destes grandes eventos, fazendo com que as sedes tenham que se rebaixar às imposições daquelas entidades (EICK, 2015).

Para a realização da Copa 2014 e dos Jogos Rio 2016, o governo brasileiro, para dar ainda mais garantias à FIFA e ao COI, precisou instituir a “Lei Geral da Copa” e o “Ato Olímpico”, que asseguraram e estabeleceram regras especiais para que aqueles fossem concretizados, conforme vimos no capítulo anterior. Portanto, o Estado

brasileiro teve que garantir uma série de condições que fogem à regra para que fossem realizados os grandes eventos, caracterizando um Estado de exceção.

Os mega-eventos realizam de maneira plena e intensa, a cidade da exceção. Nesta cidade, tudo passa ao largo dos mecanismos formais-institucionais. Onde foi aprovado o Plano Olímpico do Rio de Janeiro? Não se sabe nem mesmo onde e por quem foi formulado. Nem falar de partidos políticos. A cidade dos mega-eventos é a cidade das decisões *ad hoc*, das isenções, das autorizações especiais ... e também das autoridades especiais. O Comitê Olímpico, a Autoridade Olímpica... quem os elegeu? (VAINER, 2011, p. 11)

Este é o modelo de cidade buscado pelo padrão-FIFA e padrão-COI. Além disso, as decisões sobre a realização dos grandes eventos esportivos passaram por fora das instâncias das CNEs e das reuniões do Conselho Nacional do Esporte, demonstrando total falta de participação democrática (FLAUSINO, 2013; ARAÚJO, 2016).

Nessa perspectiva, “os contratos [...] preveem que nenhuma decisão pode ser tomada sem o consenso do COI e da FIFA. Além do mais, ambas as organizações não assumem qualquer responsabilidade financeira, enquanto ao mesmo tempo, o COI e a FIFA não precisam pagar nenhum tributo [...]” (EICK, 2015, p. 512). Destarte, as vantagens oferecidas às instituições promotoras dos grandes eventos são enormes, sendo o lucro praticamente garantido. A maior parte das responsabilidades recaem sobre os Estados nacionais que sediam os grandes eventos.

Eick (2015) aponta que há uma orientação elitista nos grandes eventos esportivos promovidos pelo COI e pela FIFA, mas que isto não se restringe ao setor esportivo, pois também se faz presente na lógica de planejamento urbano defendida por elas. “A interação de forças como o COI e a FIFA com elites de política econômica, magnatas do setor de construção, mídias e outras empresas durante os quase 100 anos da história Olímpica e da FIFA leva à urbanização no estilo do COI e da FIFA [...]” (EICK, 2015, p. 513). Assim, o planejamento urbano das cidades dos grandes eventos esportivos é pautado na racionalidade econômica e na gestão empresarial do espaço urbano (BARANDÃO, 2014).

As exigências daquelas entidades para a realização dos grandes eventos passaram a ser cada vez maiores, exigindo grandes investimentos urbanos por parte dos países sedes, mas também de grandes instalações, como a exigência de que fossem construídas Vila Olímpicas para acomodar os atletas durante os Jogos Olímpicos (EICK, 2015). Nessa mesma direção, outro elemento que beneficiou o setor da construção civil na realização dos grandes eventos foi a exigência de construção de grandes estruturas esportivas, como estádios, que tem se

tornado grandes problemas para países sedes dos últimos mundiais, como os da Copa 2014 aqui no Brasil e de 2010 na África do Sul.

De acordo com Eick (2015), os grandes eventos promovidos pelo COI e pela FIFA se tornaram uma verdadeira feira de comércio da indústria global de vigilância e controle, em que novos produtos são testados para serem comercializados. A pauta da segurança pública para os grandes eventos foi recorrente no Brasil, mas está associada a elementos mais amplos como gentrificação<sup>190</sup>.

[...] cidades candidatas devem seguir todos os padrões impostos conforme estipulados nas *checklists* (COI) e especificações (FIFA, UEFA) para sediar os Jogos – incluindo pacificação e incapacitação da população urbana e gentrificação do ambiente urbano. Por outro lado, elites urbanas se beneficiam desses padrões impostos para acelerar a gentrificação e, logo, a segregação social, e intensificar o processo de pacificação ao militarizar a provisão de segurança pública. (EICK, 2015, p. 516)

Dessa maneira, as exigências do COI e da FIFA para que os grandes eventos sejam realizados se articulam diretamente aos interesses de setores econômicos internacionais vinculados à segurança, à construção civil e ao imobiliário. Claro, isso acaba beneficiando as empresas nacionais que recebem estes eventos. Para além disso, Eick (2015) busca apontar a associação das entidades esportivas internacionais com os interesses das elites nacionais dos países que sediam os grandes eventos.

Eick (2015, p. 503) caracteriza que o COI e a FIFA são

[...] máquinas de lucro utilizando megaeventos esportivos no interesse de suas receitas e, em particular, de seus patrocinadores, da mídia, dos esportes, e do setor de segurança; organizações globais sem fins lucrativos instalando políticas neoliberais em cidades candidatas e que abrigam eventos; sentinelas da sustentabilidade reinvestindo aproximadamente 80% de suas receitas nas suas respectivas organizações esportivas ao redor do mundo para incrementar a geração de lucro; líderes militares *pop-up* para a incapacitação de protestos e para a pacificação de cidades que abrigam eventos ou que abrigaram eventos; *'guest-workers'* gentrificantes que invadem cidades por conta própria e por meio de Cavalos de Tróia instalados pelas elites locais para sanitizar alojamentos urbanos 'indesejados', para expulsar cidadãos 'indesejáveis', e para privatizar o espaço público.

---

<sup>190</sup> De acordo com Rangel (2015, p. 42), o conceito de gentrificação estaria relacionado a “[...] intervenções urbanas como empreendimentos que elegem certos espaços da cidade considerados centralidades e os transformam em áreas de investimentos públicos e privados, cujas mudanças nos significados de uma localidade histórica faz do patrimônio um segmento do mercado. Os processos de gentrificação culminam na valorização imobiliária, implicando na instalação de comércios com mercadorias acessíveis às classes sociais mais altas e na impossibilidade de permanência de moradores com menores recursos financeiros, sendo assim substituídos por moradores com maior poder aquisitivo, elitizando o local.”

Desta forma, os grandes eventos promovidos pelo COI e pela FIFA são um meio para o atendimento dos seus interesses econômicos e de seus parceiros. Dessarte, são interesses de empresas multinacionais que buscam ter uma atuação capital-imperialista nos países sedes dos grandes eventos.

Estas instituições têm seus tentáculos nos diferentes países, como no caso do Brasil, o COB e a CBF. As duas e também outras entidades de administração esportiva conseguiram estabelecer uma imbricada articulação com o governo brasileiro, possibilitando o fortalecimento do EAR e trazendo ao primeiro plano da agenda estatal os grandes eventos esportivos. Isso possibilitou que se tornassem uma das instituições mais fortes na disputa pelo financiamento e gasto com esporte durante os governos Lula e Dilma. O caráter retrógrado, elitista, patrimonialista e clientelista é a marca delas aqui, e também em âmbito internacional.

A seguir buscaremos explorar um pouco mais o atendimento de diferentes setores econômicos com a realização dos grandes eventos esportivos em terras brasileiras.

### **4.3.3 O mercado**

Acima apresentamos os personagens que fizeram parte da candidatura aos Jogos Rio 2016, mas além deles, diferentes empresas contribuíram por meio do patrocínio de R\$ 37 milhões para a postulação brasileira. Estas são as empresas e seus interesses envolvidos neste grande evento: o Bradesco tinha interesse e foi um dos responsáveis pelos seguros e serviços financeiros dos Jogos; a Odebrecht havia feito reformas no Maracanã para os Jogos Pan Rio 2007, estava envolvida em grande parte das obras do PAC e tinha interesse na infraestrutura esportiva, tendo sido uma das principais construtoras envolvidas com as obras dos Jogos; a TAM foi a responsável pelo transporte aéreo dos dirigentes do comitê de candidatura e tinha interesse no transporte aéreo para o Brasil antes, durante e após os Jogos; a Embratel tinha interesse e foi uma das fornecedoras dos serviços de telecomunicações; e o Grupo EBX do empresário Eike Batista – considerado “mecenas” dos Jogos – além de patrocinar a candidatura com R\$ 23 milhões, emprestou seu jato particular ao Sérgio Cabral e ao Eduardo Paes, na época governador e prefeito do Rio de Janeiro, respectivamente, para viajarem do Brasil à Dinamarca para participarem da cerimônia de definição da eleição da sede (MASCARENHAS et al., 2012).

A participação destas diferentes empresas na candidatura aos Jogos Rio 2016 demonstra as diferentes frações da burguesia que estavam interessadas na sua concretização. Portanto, os grandes eventos eram uma justificativa para que o processo de acumulação de

capital fosse ampliado em nosso país, o que motivou a imbricada articulação entre o Estado e mercado na realização dos grandes eventos esportivos.

Nos estudos sobre os grandes eventos esportivos tem sido recorrente pesquisas voltadas às questões urbanas das cidades sede. O processo de “reestruturação urbana” das cidades sedes dos grandes eventos, sobretudo da cidade do Rio de Janeiro, demonstra o atendimento mais direto dos interesses do capital, em detrimento das demandas sociais. “Destarte, criam-se cenários urbanos desenhados para atender às expectativas do mercado e da acumulação de capital, colocando em segundo plano o atendimento às necessidades sociais dos cidadãos que habitam aquela região.” (ATHAYDE, 2014, p. 349).

De acordo com Barandão (2014), a organização dos grandes eventos se pauta na lógica da gentrificação de setores da cidade, cuja justificativa seria o “saneamento socioeconômico” do local, que tem como efeito a remoção de segmentos sociais. Desta maneira, o Comitê Popular da Copa das Olimpíadas do Rio de Janeiro (2015, p. 19) aponta que

os megaeventos esportivos no Rio de Janeiro marcaram o retorno da forma mais violenta de desrespeito ao direito à moradia na cidade. A coalizão de forças políticas somada aos interesses de grandes empreiteiras acelerou a “limpeza social” de áreas valorizadas da cidade, e de áreas periféricas, convertidas em novas frentes lucrativas para empreendimentos de classe média e alta renda.

Assim, o projeto de atração de investimentos para áreas do Rio de Janeiro fez com que houvesse a expulsão dos pobres de áreas valorizadas da cidade, como o bairro da Barra da Tijuca e do Recreio, ou mesmo de regiões contempladas com investimentos públicos, como os bairros de Vargem Grande, Jacarepaguá, Curicica, Centro e Maracanã (COMITÊ POPULAR DA COPA DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2015). Estes são bairros com grande expansão imobiliária, estando as remoções ligadas ao atendimento dos interesses econômicos deste setor. De acordo com Penna (2011), as remoções de comunidades teriam sido realizadas com base no resgate da concepção higienista que pairou sobre o Brasil no final do século XIX e início do século XX, tendo como justificativa o desenvolvimento urbano e a ordem social.

De acordo com o Comitê Popular da Copa das Olimpíadas do Rio de Janeiro (2015), teriam sido removidas no Rio de Janeiro, entre 2009 a 2015, 22.059 famílias – cerca de 77.206 pessoas – direta ou indiretamente vinculadas aos grandes eventos esportivos. Entretanto, os conjuntos habitacionais produzidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida para atender a população removida não estão localizados nas áreas que tiveram investimento para a Copa 2014 e os Jogos Rio 2016, mas, principalmente, em áreas periféricas da cidade,

com baixa cobertura de serviços públicos e pouca infraestrutura urbana (COMITÊ POPULAR DA COPA DAS OLIMPIADAS DO RIO DE JANEIRO, 2015).

Este processo de remoção das famílias com a justificativa da construção de instalações esportivas ou de infraestrutura urbana nos remete aos novos processos de expropriação secundária, uma vez que incide sobre trabalhadores urbanizados que tinham suas moradias, e que passaram a depender do mercado para aquisição de novas moradias. Além disso, foi-lhe retirado o direito de permanecer em zonas urbanas que contavam com melhor infraestrutura urbana.

Outro elemento que demonstra o atendimento aos interesses do capital é a concentração de investimentos em áreas específicas que já possuíam grande desenvolvimento urbano, e que tinham uma população com alto nível socioeconômico.

A Barra será o coração dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016. A região que mais cresce no Rio de Janeiro será um belíssimo palco para as competições, recebendo atletas, espectadores e todos os clientes dos Jogos com a natureza exuberante do bairro, cercado por lagoas, montanhas e parques. (COMITÊ RIO 2016, 2009, p. 35)

O próprio Dossiê de candidatura aos Jogos Rio 2016 apontava para a concentração das suas atividades em uma região que já era muito valorizada. Por trás desta escolha, estavam interesse imobiliários naquela localidade. Portanto, a expropriação do direito de moradia em determinadas zonas da cidade se vinculou a processos de geração de mais-valia do setor imobiliário.

Além disso, no concernente à “pacificação” das favelas no Rio de Janeiro, houve um processo de concentração das UPPs em regiões em que estavam presentes equipamentos dos grandes eventos esportivos, a presença de turistas, grandes investimentos do poder público ou de empreendimentos do setor imobiliário, ou na beira das principais vias expressas da cidade (GAWRYSZEWSKI; PENNA; MELO, 2015). Desta maneira, “a conclusão de um “cinturão de segurança” é uma estratégia que reflete a intenção dos governos e frações burguesas em articular um projeto de cidade segura que abranja os principais trajetos de circulação de capital [...]” (GAWRYSZEWSKI; PENNA; MELO, 2015, p. 188-189). Assim, houve ocupação territorial das favelas em localidades estratégicas, bem como a remoção dos pobres em locais de interesse de valorização dos empreendimentos imobiliários.

No processo de reestruturação urbana, houve uma atuação contundente da construção civil, exemplo disso é o patrocínio à candidatura dos Jogos Rio 2016. Conforme apresentamos no capítulo 2, o setor da construção civil foi uma das principais frações do bloco no poder

durante os governos Lula e Dilma que se beneficiou do fundo público. No caso dos grandes projetos de empreendimento urbanos no Rio de Janeiro, é intensa a participação daquelas que são consideradas as “quatro irmãs”: Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS e Camargo Correa (COMITÊ POPULAR DA COPA DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2015).

Além disso, dos 20 maiores empreendimentos no Rio de Janeiro, pelo menos uma daquelas aparece como participante do consórcio de administração ou como a empreiteira executora das obras, além de formarem consórcios entre si (GAWRYSZEWSKI; PENNA; MELO, 2015). Assim, “os megaeventos esportivos são Cavalos de Tróia para, entre outros, os politicamente influentes e grandes capitalistas pró-cartel da indústria de construção brasileira [...]” (EICK, 2015, p. 516).

O setor da construção civil contou com o Estado financiador, via BNDES e CEF, para que realizasse as obras necessárias para a Copa 2014 e os Jogos Rio 2016. Foram oferecidas condições como prazo e juros que não são conseguidos por outros setores ou mesmo pela população em geral.

Gawryszewski, Penna e Melo (2015) apontam para outro segmento pouco observado que também tem se beneficiado dos grandes eventos esportivos: o da indústria bélica. Os países sede acabam realizando altos gastos com armas e tecnologias vinculadas à segurança pública. Dessa maneira, “conquistando legitimidade para a realização de tais aquisições os blocos no poder tendem a apresentar vultosas compras, impulsionando as margens de lucro outrora garantida por guerras ao complexo militar-industrial.” (GAWRYSZEWSKI; PENNA; MELO, 2015, p. 175). Os gastos com segurança são apontados como um legado, contudo acaba movimentando um poderoso segmento econômico que é altamente especializado e concentrado em poucas corporações.

Para Santos Júnior e Lima (2015, p. 72), “na preparação dos megaeventos esportivos a iniciativa privada usufruiu de fartos financiamentos público ou esteve associada ao poder público através de parcerias público-privadas”. Estes autores apontam que os grandes eventos foram difusores do empreendedorismo urbano neoliberal. A expressão disso no âmbito da Copa 2014 foi que, dos 12 estádios utilizados, 9 eram públicos e geridos pelo poder público, destes 6 passaram por reformas por meio de (PPPs) – Belo Horizonte, Fortaleza, Natal, Recife, Salvador e Rio de Janeiro –, sendo geridos por instituições privadas. O mesmo se deu nos aeroportos, em que o de Brasília, Viracopos e Guarulhos foram reformados sob contratos de concessão, enquanto os aeroportos do Galeão (Rio de Janeiro) e de Confins (Belo Horizonte) foram reformados com dinheiro público e, posteriormente, concedidos para empresas privadas fazerem a gestão (SANTOS JÚNIOR; LIMA, 2015).



A presença das PPPs também se deram na preparação dos Jogos Rio 2016, como: no projeto do Porto Maravilha, que contou com obras de revitalização, operação e manutenção de serviços públicos como limpeza, iluminação, sistema viário e saneamento básico; no Parque Olímpico, que seguiu o modelo do Porto Maravilha e concedeu serviços e a gestão de uma grande área urbana da cidade à iniciativa privada; no setor de transportes, houve à implantação e gestão do *Bus Rapid Transit* Transolímpica e do Veículo Leve sobre Trilhos do Centro por empresas (SANTOS JÚNIOR; LIMA, 2015).

Portanto, “o quadro apresentado evidencia que a difusão de modelos de gestão de parcerias público-privadas foi impulsionada e favorecida pelo contexto dos megaeventos esportivos no Brasil.” (SANTOS JÚNIOR; LIMA, 2015, p. 73), cuja consequência é os equipamentos e serviços públicos passarem a ser geridos pela lógica empresarial, em que o lucro é o objetivo final, e não o bem-estar dos cidadãos.

Este processo de mercadorização de instalações e serviços públicos se associa diretamente à expropriação secundária visando processos de acumulação de capital. Nesse sentido, o Estado transfere a sua responsabilidade para empresas privadas, cujo efeito é o aumento nos preços dos serviços que são oferecidos. A exemplo disso, após a concessão de estádios à empresas privadas, os valores dos ingressos ficaram mais caros, inviabilizando que parte da população os utilizassem. Outro exemplo foram os preços das passagens do transporte público que foram aumentadas no Rio de Janeiro.

O que estava por trás dos grandes eventos esportivos era a concepção (neo)desenvolvimentista de planejamento urbano, em que o esporte é ratificado como produto altamente mercadológico para o atendimento dos interesses dos negócios (CASTELLANI FILHO, 2014). Desta maneira, “[...] os megaeventos esportivos representam mais do que um simples evento envolvendo competições esportivas, mas que estão associados a uma reestruturação urbana das cidades.” (SANTO JÚNIOR; LIMA, 2015, p. 59). Nesse sentido, o esporte passa a ser secundarizado, sendo que na organização dos grandes eventos esportivo o que menos se fala é em esporte, vindo para o primeiro plano os investimentos que foram realizados, sobretudo pelo Estado.

[...] o esporte passa a ocupar um lugar secundário, deixando de representar o papel protagônico a ele conferido no discurso das autoridades brasileiras, servindo agora apenas como uma oportunidade para que o planejamento definido para as cidades seja desenhado, a partir do planejamento para o atendimento dos megaeventos esportivos e as modificações necessárias para recebê-los, em detrimento das reais necessidades da população. (GUIRRA; CASTELLANI FILHO, 2015, p. 8)

Nessa perspectiva, o esporte no Brasil foi transferido à condição de meio para o desenvolvimento econômico de diferentes setores. Portanto, frações da grande burguesia interna se beneficiaram grandemente do alto investimento orçamentário na construção de instalações esportiva pelo Brasil, bem como dos financiamentos para as obras vinculadas aos grandes eventos esportivos. Dessa maneira,

o delineamento desse cenário favorável permitiu que o então Presidente Lula, munido do bom momento econômico vivido pelo país e gozando de prestígio frente a importantes organizações internacionais, fortalecesse junto a eles a candidatura brasileira aos Jogos, vislumbrando um projeto que trouxe, em um primeiro momento, o discurso ufanista pautado na retórica olímpica, tendo o esporte como o mais nobre e importante instrumento de desenvolvimento da nação brasileira. Posteriormente, em um segundo momento, ao cair das máscaras, deixou claro que o verdadeiro motivo, tanto para o seu envolvimento pessoal, assim como o do “seleto” grupo que o acompanhava, conformava-se à “nova” ordem político-econômica mundial, um reposicionamento do país muito mais centrado no atendimento aos interesses do desenvolvimento urbano, pautado pela lógica dos negócios, do grande capital, que propriamente na materialização de uma política esportiva. (GUIRRA; CASTELLANI FILHO, 2015, p. 8)

O processo de legitimação dos grandes eventos esportivos contou com o Estado, a mídia e as frações de classes beneficiadas buscando compor um pacto social com a população, revigorando o sentimento de patriotismo ufanista para unir todos em prol da concretização da Copa 2014 e dos Jogos Rio 2016, com foco nos possíveis benefícios deles. Dessarte, as frações de classe dominante acabaram fazendo com que seus interesses fossem dominantes para toda a sociedade, em suas diferentes instâncias.

É evidente, então, que “[...] os dividendos econômicos mobilizados pelos megaeventos esportivos são apanágios concedidos indiretamente ao grande capital estrangeiro e, mais diretamente, às frações de classe da burguesia nacional.” (ATHAYDE, 2014, p. 344). De acordo com a consultoria da Ernst & Young e FGV Projetos (2010), os setores mais beneficiados pela Copa 2014 seriam os da construção civil, alimentos e bebidas, serviços prestados às empresas, serviços de utilidade pública (eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana), serviços de informação e turismo e hotelaria.

A nível do modo de produção em que se assenta a economia brasileira, é possível afirmar que

o que de fato está em jogo por meio da promoção de megaeventos esportivos consiste, sobretudo, em absorver os excedentes de capital que não estejam alocados no processo de circulação para reprodução de seu valor. Tendo em vista que o capitalismo é um modo de produção que se destina perpetuamente à produção de excedentes, a realização dos megaeventos esportivos, especialmente para os países do grupo BRICS, constitui uma medida particular que atende ao funcionamento do

sistema capitalista, sobretudo em momentos de crise. Nesse contexto os megaeventos esportivos contemporâneos se apresentam como um dos mecanismos (entre outros existentes) capazes dinamizar a economia mundial, à medida que cria condições propícias para que tanto as corporações transnacionais de nações do centro do capitalismo, como as frações burguesas locais mais bem posicionadas possam extrair maiores lucros, fruto desse evento esportivo (e comercial). (GAWRYSZEWSKI; PENNA; MELO, 2015, p. 173)

Buscamos deixar claro que a realização dos grandes eventos esportivos, tendo por base a experiência brasileira, estiveram diretamente relacionada ao processo de reprodução capitalista. Eles acabaram se colocando como elemento anticíclico à crise estrutural do capitalismo, haja vista que a organização da Copa 2014 e dos Jogos Rio 2016 se deram em um momento de crise global. Depois que a tsunami de grandes eventos deixar o país, “[...] o capital põe-se a romper fronteiras em busca de novos paraísos de expropriação de mais-valia.” (PENNA, 2013, p. 228).

#### **4.3.4 O bloco dos grandes eventos**

O cenário de concorrência interurbana para sediar os grandes eventos esportivos, sobretudo a Copa 2014 e os Jogos Rio 2016, cobrou um novo padrão de governo, pautado em uma postura empreendedora (MASCARENHAS et al., 2012). Assim, o bloco formado para realizar os grandes eventos contou com o Estado, as entidades de administração esportiva e as empresas privadas.

No caso do projeto para os Jogos Rio 2016, a coalizão de forças mobilizadas foi colocada como uma das maiores qualidades, sobretudo, a articulação entre governo federal, estadual e municipal. Contudo, a coalizão realizada esteve para além do poder estatal, devido ter integrado os interesses das entidades de administração esportiva e empresários. Mas em um bloco no poder é possível identificar que os interesses econômicos de uma ou mais frações acabam sendo dominantes (POULANTZAS, 2000). Nesse sentido, o Estado aparece como o organizador da hegemonia de algumas frações de classe no seio do bloco de poder.

Dessa maneira, o modelo (neo)desenvolvimentista adotado pelos governos Lula e Dilma, fez com que o Estado brasileiro apoiasse as empresas nacionais, contribuindo para que se fortalecessem internacionalmente, tendo uma atuação capital-imperialista. Nesse sentido, antes mesmo de haver a pauta dos grandes eventos esportivos, já havia a articulação entre o governo Lula e a burguesia nacional, sendo que a realização dos grandes eventos expressou o fortalecimento e a presença de frações como as grandes construtoras, o setor de turismo e de serviços.

Do ponto de vista econômico, portanto, o Estado brasileiro pode ser considerado o principal agente promotor da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016, beneficiando de maneira específica cada grupo de interesse agrupado em torno da FIFA e do COI. Essas duas organizações privadas, suas subsidiárias e parceiras comerciais, além das emissoras responsáveis pela transmissão do megaevento, são beneficiadas pelas isenções de impostos. As empreiteiras, sempre entre as maiores financiadoras de campanhas eleitorais, são beneficiadas com grande volume de obras e recursos públicos e têm diversificado suas operações, começando a participar da gestão de equipamentos e serviços públicos por meio de PPPs, tanto de estádios como de sistemas de transporte público implantados durante a preparação das cidades-sede para receber a Copa do Mundo e as Olimpíadas. Já o capital imobiliário se beneficia das melhorias urbanas seletivas promovidas no contexto desses megaeventos, que tem forte impacto sobre a valorização imobiliária de determinadas áreas das cidades envolvidas nesse processo. (SANTOS JÚNIOR; LIMA, 2015, p. 71)

Além disso, na coalizão para os grandes eventos houve a participação das entidades de administração esportiva que conseguiram trazer a realização destes para a agenda não apenas do esporte, mas para a agenda política e econômica em âmbito mais geral. Nesse sentido,

FIFA, COI e as inúmeras empresas nacionais e internacionais fornecedoras e prestadoras de serviços para a execução dos megaeventos no Brasil, tiveram seus contratos assinados sob regras prontamente atendidas por parte do Estado e seus entes federativos. Leis foram sancionadas e contratos foram firmados de modo a atender as demandas de um mercado flexível que exige cada vez mais relações desburocratizadas, e com mínimas possibilidades de riscos. (GAWRYSZEWSKI; PENNA; MELO, 2015, p. 193)

Assim, a subordinação do Estado brasileiro às entidades que os detém não foi apenas esportiva, mas também econômica e política. Foi construído um processo pró-mercado a partir de um projeto empreendedor, beneficiando determinadas frações da burguesia interna brasileira.

Para que os grandes eventos fossem realizados, o financiamento e gasto com o esporte garantiu o suporte econômico por meio de recursos orçamentários do ME e do MD, e do patrocínio das estatais federais sem incentivos fiscais e desonerações e isenções fiscais. Entretanto, outras pastas ministeriais também direcionaram recursos para a garantia da infraestrutura urbana, e houve vasta liberação de linhas de créditos para as construtoras e empreendimentos turísticos para os grandes eventos.

Portanto, quando dizemos que o Estado brasileiro não faltou ao garantir as condições gerais de produção àqueles, estamos nos referindo a elementos como a construção do arcabouço legal de exceção exigidos pelo COI e pela FIFA, como também a reestruturação urbana das cidades sedes com remoção dos pobres, de zonas de interesse imobiliário, para

regiões periféricas das cidades. Estes elementos apontam que houve a presença do Estado máximo para o capital na realização dos grandes eventos esportivos (ATHAYDE, 2014).

#### 4.4 O LUGAR DO FINANCIAMENTO E GASTO COM ESPORTE NOS GOVERNOS LULA E DILMA NA DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO

Na disputa pelo fundo público, espaço de lutas e disputas das diferentes classes e suas frações, ficou claro que houve interesses que tiveram maior força durante os governos Lula e Dilma. Quando olhamos para o financiamento do esporte nestes governos, descobrimos que os trabalhadores foram os que mais pagaram tributos na composição do orçamento, sendo que, por outro lado, as isenções/desonerações tributárias possibilitaram que os capitalistas deixassem de pagar parte dos tributos.

Entretanto, ao analisarmos para onde foram direcionados os gastos com esporte nos governos Lula e Dilma, a menor parte – EELIS – foi para garantir que o esporte fosse acessado como um direito pela população. O gasto com o EAR foi justificado ideologicamente como elemento importante para que o Brasil tivesse boa representação da nação. Nesse processo, as entidades de administração esportiva foram os segmentos que mais se beneficiaram com o aumento de recursos.

Quando se analisa os gastos com infraestrutura esportiva e com os grandes eventos, ficaram claros os privilégios às frações da burguesia nacional, sendo mais representativo o da construção civil. Como vimos, o gasto com estes dois elementos estiveram associados à política (neo)desenvolvimentista buscada pelos governos Lula e Dilma, elemento que fortaleceu a burguesia interna, que procurava externamente maior representatividade do país.

Embora a perspectiva do lulismo contasse com a participação dos trabalhadores buscando promover diminuição da pobreza no Brasil, no âmbito do esporte isso não reverberou no fortalecimento das políticas socioesportivas no atendimento do esporte como direito. A centralidade destes governos não foi a garantia da prática do esporte para população, sobretudo para aquela que não tem condições de acessá-lo no mercado.

Ao primeiro plano da política esportiva, e por consequência para o seu financiamento e gasto, vieram os interesses relacionados ao EAR e aos grandes eventos. Estes dois elementos buscaram reforçar o caráter nacionalista e ufanista presente no esporte, buscando justificar seus financiamentos e gastos.

Na disputa pelo fundo público, o esporte foi colocado como meio, ou justificativa, para que uma série de interesses fossem garantidos, sendo que, como vimos, o menor deles foi

o interesse social da população de ter recursos para o atendimento de políticas públicas de esporte. Por outro lado, sobrevieram os interesses das entidades de administração esportivas nacionais e internacionais, instituições estas que estão envolvidas com casos de corrupção no âmbito nacional, e cuja marca tem sido a má gestão de recursos públicos e a prática de ilícitos.

Além disso, a burguesia nacional vinculada à construção civil foi o setor que mais se beneficiou dos recursos públicos cuja justificativa era o esporte, por meio da infraestrutura esportiva e da infraestrutura para os grandes eventos, sendo que este foi o mesmo setor que mais financiou as campanhas eleitorais do PT. Também, foram atendidos interesses políticos de parlamentares devido às emendas direcionadas ao esporte, bem como dos gestores que estiveram à frente do ME e do PT, nas figuras de Dilma e Lula.

A fração bancário-financeira também acabou disputando recursos relacionados ao orçamento do esporte, considerando os contingenciamentos realizados para a geração de superávit primário ao longo dos governos Lula e Dilma. O esporte foi funcional ao processo de acumulação de capital nestes governos, tendo beneficiado diferentes setores e frações do bloco no poder.

Portanto, na disputa pelo fundo público nos governos Lula e Dilma, o lugar do financiamento e gasto com esporte foi, principalmente, de cumprir a função do Estado de garantia das condições gerais de produção, resultado da forte presença de interesses econômicos no esporte. Além disso, muito dos interesses políticos envolvidos no seu financiamento e gasto estiveram em consonância com aquela função do Estado.

À medida em que os grandes eventos esportivos se tornaram o princípio organizador da agenda esportiva no Brasil, se aprofundaram também o atendimento dos interesses políticos e econômicos para que o Estado garantisse as condições gerais produção para as diferentes frações do bloco no poder nos governos Lula e Dilma, especialmente, em um momento de crise estrutural do capital.

A função integradora do Estado se fez presente ao longo do tempo, justificando a garantia das condições gerais de produção no esporte. Apesar disso, surgiram questionamentos, como, nas manifestações em 2013 que questionavam os gastos com a Copa e com Jogos Rio 2016, as mobilizações contra as remoções para as obras relacionadas aos grandes eventos ou a produção acadêmica que passou a denunciar a priorização do gasto com os grandes eventos. Como citamos, mesmo a população em geral não estava convencida de que os gastos com os grandes eventos eram justificáveis.

Entretanto, mesmo na luta social mais ampla, o questionamento sobre o gasto com grandes eventos em nenhum momento trouxe à baila a necessidade de políticas esportivas que

garantissem o esporte como direito, muito mais trazendo a relevância de gastos em áreas como saúde e educação.

O grande papel dos interesses presentes no EAR e nos grandes eventos esportivos – expresso no financiamento e gasto com esporte – demonstra que se fortaleceu o esporte como negócio/consumo, já que nem na luta social mais ampla o direito ao esporte foi pautado. Retrato disso é que as políticas de EELIS tiveram drástica redução de gasto no orçamento – expressão mais visível do fundo público – e isso não gerou um questionamento mais amplo da sociedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das principais contribuições do presente trabalho foi trazer à tona todos os recursos federais que compõem a matriz de financiamento e gasto com esporte, uma vez que no setor do esporte há falta de estudos que tematizem estes elementos em sua totalidade. Esse era um elemento central para que pudéssemos aprofundar o debate sobre o lugar do financiamento e gasto com esporte na disputa pelo fundo público nos governos Lula e Dilma, e sobre os diferentes interesses que orbitam em torno desta questão.

O primeiro movimento que realizamos foi no sentido de compreender como se expressam as diferentes funções do Estado no capitalismo. O Estado tem se utilizado, ao longo do tempo, de diferentes instrumentos para que seja mantido o *status quo*, isto é, a garantia das condições gerais de produção, integração e repressão, funções estas que se entrelaçam para que as classes dominantes se mantenham no poder.

Ao realizarmos um debate sobre como o Estado financia e gasta com esporte, pudemos entender o quanto o fundo público tem sido uma ferramenta para a dominação de classe, expresso, principalmente, por mecanismos que buscam garantir o pagamento aos credores da dívida pública. Destarte, na disputa pelo fundo público os interesses dominantes têm sido preponderantes, contribuindo para a garantia das condições gerais de produção, mas também para concretizar a integração e, caso esta não funcione plenamente, a repressão.

Foi importante para nós discutir a trajetória do Estado brasileiro, situando o quanto a nossa história influenciou diretamente sobre como nos constituímos como país. Vimos o quanto desde sempre fomos uma economia dependente do exterior, o que trouxe como consequência a nossa inserção, enquanto país, no capital-imperialismo de maneira subordinada. Embora o Brasil também tenha atuado como capital-imperialista, isto teria se dado sem grande expressão e de forma submissa aos países capital-imperialistas centrais.

Nos pautamos em Gonçalves (2013; 2014a) para discutir a implementação do Modelo Liberal Periférico em nosso país, cujas características são: liberalismo econômico, vulnerabilidade externa estrutural e dominação bancário-financeira. Estes elementos, marcaram diretamente o fundo público brasileiro nas últimas décadas, que conta com uma alta carga tributária de caráter regressivo e grande direcionamento para o pagamento da dívida pública – para esta última foram desenvolvidos mecanismos como superávit primário, a LRF, a DRU e o aumento da dívida pública.



Tendo como ponto de partida a discussão que fizemos sobre a trajetória do Estado brasileiro, partimos então para o debate sobre os governos Lula e Dilma. A forma como se deram tais governos afetou diretamente a política esportiva, bem como o financiamento e gasto com esporte. O PT chegou à Presidência da República em 2003 carregado por grandes expectativas da população brasileira por mudanças, fator que já vinha sendo questionado por intelectuais desde as eleições.

Nas análises acadêmicas sobre os governos do PT, foram desenvolvidas diferentes perspectivas. Uma delas é a que aponta que teriam sido governos pós-neoliberais, devido a ruptura com o modelo neoliberal e a relação com as políticas desenvolvidas pelos governos Sul-Americanos. Contudo, há consenso entre os autores que o primeiro mandato do governo Lula teria sido uma continuidade da política macroeconômica do governo FHC.

Singer (2012) aponta o quanto a figura de Lula foi crescendo ao longo dos seus governos, tendo cunhado o termo Lulismo, que denomina um grande personalismo que buscou, por meio de um governo de coalizão, atender aos interesses dominantes tanto de frações da burguesia quanto dos pobres e trabalhadores. Isto teria dado sustentabilidade aos seus governos e levado às eleições de Dilma em 2010 e 2014. À medida em que tentou atender as diferentes classes e frações de classe, acabou conseguindo implementar apenas um reformismo fraco, longe dos ideais socialista defendidos pelo PT nos anos 1990.

Em outra perspectiva, os autores (BOITO JÚNIOR, 2012a e 2012b; e PINTO et al., 2016) caracterizaram o segundo governo de Lula e o primeiro de Dilma como (neo)desenvolvimentista. Este projeto político seria dirigido pelas frações da grande burguesia interna, contando com apoio do movimento sindical e popular. Isso teria feito com que houvesse uma “hegemonia às avessas”, em que os trabalhadores governariam e os capitalistas dominariam. Todavia, este processo de conciliação de classes teria perdido seu sustentáculo ainda no governo Dilma, tendo levado ao seu *impeachment*.

A implementação do (neo)desenvolvimentismo possibilitou que o governo Lula no segundo mandato tivesse melhores resultados macroeconômicos, tendo incentivado grandes grupos nacionais. Os resultados macroeconômicos do governo Dilma não conseguiram manter aquilo que foi realizado por Lula, uma vez que ela não tinha a mesma habilidade política, o que nos fez sofrer fortemente com os reflexos da crise econômica de 2008. Mesmo os bons resultados macroeconômicos de Lula não teriam levado à reversão da vulnerabilidade externa estrutural, se restringindo mais a elementos conjunturais.

A grande burguesia interna se fortaleceu durante os governos Lula e Dilma, contudo a hegemonia do bloco no poder esteve sobre o capital bancário-financeiro. Esta fração chegou a

ser enfrentada em dado momento pelo governo Dilma, contudo, na maior parte do tempo continuou com seus altos lucros.

Esta dominância bancário-financeira influenciou diretamente o fundo público brasileiro, haja vista que grande parte do orçamento federal esteve comprometido com o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública. Isto limitou que mais recursos fossem direcionados para direitos importantes, como os DHESCA's.

Além disso, o fundo público nos governos Lula e Dilma manteve a trajetória de ser pautado em tributação regressiva. Embora o governo Lula tenha tentado realizar Reformas Tributárias, estas não conseguiram apoio para se efetivarem. Além disso, foram implementadas uma série de desonerações sobre tributos pagos pelos capitalistas. Os trabalhadores e pobres continuaram sendo os mais tributados, e os recursos retirados desta classe foram distribuídos aos capitalistas, sobretudo os ligados à fração bancário-financeira, como forma de garantir as condições gerais de produção aos diversos setores da grande burguesia interna.

Tendo por base este contexto mais geral do Estado capitalista e do Estado brasileiro, bem como dos governos Lula e Dilma, foi possível analisarmos a configuração do financiamento e gasto com esporte em seus governos. Assim, foi necessário partir de estudos que propunham metodologias críticas de análise de políticas sociais para que, a partir delas, pudéssemos refletir e desenvolver uma metodologia de análise do financiamento e gasto com esporte.

Um primeiro encaminhamento foi no sentido de compreender as diferentes legislações que deram base ao financiamento e gasto com esporte, sendo que a maior parte delas foi desenvolvida após a Constituição Federal de 1988 e a Lei Pelé. A partir das legislações foi possível construir a matriz de financiamento do esporte por fonte e subfonte, que nos mostrou que, em relação às fontes, a mais representativa é o orçamento, seguida em segundo lugar pelo extraorçamento, e depois pelo gasto tributário, nos levando à conclusão que a centralidade do financiamento do esporte nos governos Lula e Dilma esteve sobre o orçamento federal.

Ao analisarmos a origem do financiamento do esporte pela fonte orçamentária, identificamos que a maior parte é formada por tributos que oneram os trabalhadores, o que faz com que os recursos orçamentários para o esporte tenham caráter regressivo. Por outro lado, a maior parte da composição da fonte de gastos tributários se deu com tributos que onerariam os capitalistas, sendo que, ao beneficiar estes, o governo impactou diretamente para que o orçamento federal ficasse mais diminuto. Como o orçamento federal e os gastos tributários

são diferentes faces de uma mesma moeda, o capital se beneficiou em ambas, enquanto os trabalhadores ficaram com o maior ônus sobre o financiamento público federal do esporte. Isso nos mostrou que o esporte é a expressão daquilo que se dá no âmbito mais geral do financiamento do fundo público brasileiro.

A maior parte das subfontes de gastos tributários foi consignada nos governos Lula e Dilma, que tiveram como destaque a LIE e as desonerações para realização dos grandes eventos esportivos (apesar de que a que teve mais recursos foi a de desoneração das entidades sem fins lucrativas). Os recursos de gastos tributários foi uma das formas de o Estado brasileiro garantir as condições gerais de produção no âmbito do esporte. Isto perpassou não apenas os gastos tributários, mas também os recursos orçamentários e extraorçamentários, pois na tributação que compõe a matriz de financiamento do esporte, os trabalhadores foram mais onerados que o capital. Se no âmbito mais geral o presidente Lula buscou atender aos diferentes interesses, no caso específico do financiamento do esporte houve um lado privilegiado, e não foram os trabalhadores.

Tanto na fonte orçamentária quanto na extraorçamentária há a presença de recursos provenientes de concursos prognósticos e loterias, que também tem um caráter regressivo, por serem os pobres que mais consomem este serviço. Este tipo de recurso para o esporte vem de longa data, tendo sido reforçado durante os governos Lula e Dilma, pois foram estabelecidas legislações que criaram concursos prognósticos e loterias, como a Timemania e a LOTEX. Embora parte desta verba tenha reforçado os recursos para o ME, a maior parte deles garantiu ainda mais fundo para as entidades de administração esportiva e os clubes de futebol.

Uma outra variável se destacou na observação dos documentos. Sabemos que a relação do Estado brasileiro com as entidades de administração esportiva é de longa data, estando presente desde as primeiras legislações esportivas da década de 1940. Até antes dos anos 1990 havia uma relação fortemente interventora e corporativista do Estado em relação às entidades de administração esportiva, e desde então as legislações buscaram dar autonomia a elas. Contudo o Estado continuou sendo o seu grande financiador. Havia frações do setor esportivo que esperavam uma atuação contundente do governo Lula em relação às entidades de administração esportiva. No lugar disso, entretanto, se deu uma grande aproximação delas com a aquele.

O resultado foi aumentarem suas fontes de financiamento, ficando assim ainda mais dependentes do fundo público. Por outro lado, o governo Dilma teve uma ação interventora nas entidades de administração esportiva, definindo regras para gestão democrática e transparentes dos recursos públicos recebidos.

As entidades de administração esportiva também passaram a ter um bom trânsito no ME, fruto de uma conciliação com o grupo do PCdoB que esteve à frente desta pasta em praticamente todo o governo Lula e Dilma. Esta aproximação teria sido tão grande que fez com que o ME se tornasse refém dos interesses das entidades de administração esportiva. Tanto que conseguiram fazer com que o EAR se tornasse uma das prioridades, além da realização dos grandes eventos esportivos. Todo esse processo fez com que as entidades de administração esportiva fortalecessem suas fontes de financiamento.

Em relação à magnitude do gasto com esporte, houve grande oscilação dos valores, o que demonstra que houve falta de constância de recursos públicos nas políticas esportivas em âmbito federal. Mesmo ao relativizar a magnitude do gasto com esporte, de 2004 a 2015, em relação ao PIB e a população brasileira, ficou clara a falta de estabilização dos recursos.

O orçamento é a expressão mais visível da matriz de financiamento público federal do esporte, com destaque para os recursos da função “Desporto e Lazer” que correspondeu à maior parte da fonte orçamentária, embora tenham tido recursos de outras funções: “Educação”, “Defesa Nacional”, “Cultura” e “Direitos da Cidadania”. Houve limites para com a execução dos recursos orçamentários para o esporte, tanto que apenas 42,27% dos recursos orçamentários Autorizados foram Liquidados de 2004 a 2015. A baixa liquidação dos recursos orçamentários para o esporte se associa ao processo de contingenciamento, fazendo com que parte dos recursos que iriam para o esporte fossem direcionados ao pagamento da dívida pública. Isso exemplifica uma das formas de como se deu, no orçamento do esporte, o atendimento aos interesses econômicos da fração bancário-financeira.

Além disso, ao longo do governo Lula grande parte dos recursos orçamentários para o esporte foram provenientes de emendas parlamentares, o que fez com que, no período do seu governo, o orçamento tenha sido a principal fonte de recurso para o esporte. Contudo, no governo Dilma houve uma considerável queda no número de emendas parlamentares, cujo efeito foi uma grande redução do papel do orçamento no financiamento do esporte. Esse fato expressa que os presidentes Lula e Dilma estabeleciam articulações diferentes com o Congresso Nacional: enquanto aquele buscou sempre atender a interesses diversos para ter uma boa relação com os parlamentares, esta teve uma relação distanciada e desarticulada com a oposição na Câmara e no Senado Federal. De qualquer forma, fica evidente que os recursos de emendas no esporte são, muitas das vezes, orientados para atender os interesses políticos dos parlamentares por meio do direcionamento de recursos.

Os gastos extraorçamentários foram a segunda fonte da qual o esporte mais obteve recursos, sendo que ao longo do tempo houve crescimento do montante representado por ela.

Grande parte dos recursos extraorçamentários foram direcionados às entidades de administração esportiva e clubes, sobretudo para as primeiras. Entretanto, por mais que a dependência entre estas entidades e o ME seja de longa data, foi detectado que elas encontraram dificuldades em gerir os recursos pelos parâmetros da administração pública, tendo ocorrido ilícitos, conforme já apontado.

As estatais também tiveram um papel importante no financiamento extraorçamentário do esporte, principalmente, na vigência do Plano Brasil Medalhas 2016, com concentração de patrocínio de 4 estatais (CEF, Petrobrás, Correios e Eletrobras). Por um lado, estes patrocínios atendem a interesses comerciais de divulgação das suas marcas, contribuindo assim com o ativismo estatal que foi desenvolvido por elas nos governos Lula e Dilma. Por outro lado, isto auxiliou nas políticas esportivas desenvolvidas pelo governo federal, sobretudo do EAR. Isto expressa a importância econômica e política que as estatais tiveram ao longo dos governos do PT, tendo contribuído diretamente com o projeto (neo)desenvolvimentista realizado pelos governos Lula e Dilma.

Ao longo do período analisado houve crescimento dos gastos tributários com esporte fruto, em grande parte, do aumento da quantidade de legislações que estabeleceram desonerações tributárias nos governos Lula e Dilma. Estas, no âmbito esportivo, foram apenas a expressão do que se deu a nível geral daqueles governos, uma vez que as desonerações tributárias estavam associadas à garantia das condições gerais de produção, tanto nas políticas como um todo, quanto nas políticas do esporte.

A subfonte que teve mais recursos foi a de desoneração das entidades recreativas sem fins lucrativos, considerando ter tido recursos ao longo de todo o período analisado. Esta desoneração buscou garantir que entidades do “terceiro setor” desenvolvessem projetos de esporte e lazer, contudo há este mesmo tipo de desoneração para instituições de outras áreas. Outra importante subfonte de gasto tributário, a partir de 2007, foi a LIE, que se consolidou ao longo do tempo mesmo que com dificuldades de concretizar os valores autorizados. Foi demonstrado que, no caso da LIE, tem ocorrido concentração de recursos por empresas patrocinadoras, instituições proponentes que receberam recursos, comitês e confederações, regiões brasileiras e em projetos de EAR, havendo desrespeito das orientações legais para esta isenção. A partir de 2012, surgiram as desonerações tributárias para os grandes eventos esportivos que incrementaram ainda mais os recursos para o esporte.

O direcionamento do gasto federal com esporte de 2004 a 2015 apontou para certa equidade entre EAR, EELIS, infraestrutura e grandes eventos. Entretanto, ao analisar os governos Lula e Dilma separadamente, é possível notar grandes diferenças devido os

acontecimentos ocorridos no contexto político de cada um. Enquanto o governo Lula gastou, principalmente, com infraestrutura e EELIS, o governo Dilma gastou, sobretudo, com EAR e grandes eventos. O foco de gasto orçamentário com esporte no período dos PPAs do governo Lula foi com EELIS, enquanto do governo Dilma foi com EAR.

No governo Lula, a maior parte do gasto orçamentário com infraestrutura e EELIS foi realizado com recursos provenientes de emendas parlamentares. Assim, de um lado, os parlamentares garantiram o atendimento às suas bases eleitorais e aos interesses dos financiadores de suas campanhas – principalmente, o setor da construção civil –, e de outro, o Poder Executivo conseguiu garantir a implementação de seus programas sociais esportivos e conseguiu apoio parlamentar em seus projetos legislativos. Em especial no caso do governo Lula, percebeu-se que o Estado conseguiu cumprir bem o seu papel integrador pelas políticas de EELIS e pelo gasto com infraestrutura.

A este respeito, este gasto foi realizado principalmente na vigência do PPA 2008-2011, tendo se articulado com o PAC, uma vez que o gasto com infraestrutura esportiva se associava à perspectiva (neo)desenvolvimentista do segundo mandato do governo Lula, que conseguiu atender aos interesses econômicos da fração do bloco no poder ligada ao setor da construção civil.

EELIS foi prioridade no governo Lula tanto na soma das três fontes de financiamento do esporte, quanto no orçamento federal. Com isso teria se cumprido o que define a Constituição Federal sobre a priorização do esporte educacional – partindo do entendimento que este abarcaria EELIS. De alguma maneira as duas primeiras CNEs acabaram influenciando aquilo que foi realizado pelo ME, sobretudo no primeiro mandato do governo Lula. Enquanto o PST e o PELC eram programas finalísticos, EELIS foi preponderante no orçamento em relação ao EAR. Além disso, a maior parte do gasto com PST foi com o funcionamento de núcleos, e a maior parte do PELC foi com infraestrutura para ele. No ME houve uma priorização do PST em relação ao PELC, tendo em vista aquele ter sido desenvolvido por quadros do PCdoB.

Ainda no governo Lula foram iniciadas as ações para que o foco da política esportiva fosse fortalecido para o atendimento ao EAR e aos grandes eventos esportivos - devido o envolvimento pessoal de Lula nas candidaturas para a Copa 2014 e os Jogos Rio 2016 -, com a criação de novas fontes de financiamento para EAR e a construção do PDEL. Isto acabou determinando o norte do governo Dilma, influenciando na construção do PPA 2012-2015, do Plano Brasil Medalhas 2016 e na mudança da Lei Pelé.

Assim, o incremento de gastos com o EAR se deu a partir do aumento do patrocínio das estatais, da criação de novas fontes de recursos para as entidades de administração esportiva, do fortalecimento da LIE e do aumento do gasto da função “Desporto e Lazer” com esta categoria.

Os grandes eventos esportivos passaram a ser o princípio organizador da agenda política de esporte no Brasil, estando eles associados a um projeto mais geral de desenvolvimento nacional que possibilitava posicionar o país na geopolítica mundial e recuperar o papel do Estado. Aquele atenderam diretamente aos interesses econômicos, pautados no ativismo estatal desenvolvido pelo projeto (neo)desenvolvimentista que estava expresso no esporte pelo Estado interventor que, associado às entidades de administração esportiva, elevou o EAR e os grandes eventos esportivos ao foco da atuação do Estado. Portanto, o esporte passou ainda mais a ser encarado como um negócio, se concretizando como uma questão econômica, em detrimento de seu entendimento como prática social constitutiva da cultura de um povo.

Para que os grandes eventos fossem realizados, houve imbricada relação entre o Estado, as entidades de administração esportiva e o mercado. Em grande parte, o Estado foi o financiador dos outros dois, tendo possibilitado a garantia das condições gerais de produção para que as empresas privadas, sobretudo o setor da construção civil, realizasse as obras necessárias. Para além disso, conforme apontamos, há uma lógica de planejamento urbano pautado na gentrificação das cidades sedes em que os eventos são realizados. O lulismo foi responsável pelo envolvimento governamental e a convergência de interesses para que os grandes eventos esportivos fossem concretizados. Realizá-los fez parte da atuação (neo)desenvolvimentista dos governos Lula e Dilma.

Com os grandes eventos o governo brasileiro cumpriu as três funções do Estado, de forma bastante geral: de garantia das condições gerais de produção, por meio do financiamento e investimento; de repressão, através o processo de pacificação das favelas e repressão aos protestos contra os grandes eventos; e de integração, pelos programas sociais direcionados às famílias removidas, bem como pela presença dos programas sociais esportivos nas comunidades “pacificadas”.

Todavia, para que as entidades de administração esportiva conseguissem trazer os grandes eventos ao primeiro plano da agenda governamental, foi necessária a instauração de um Estado de exceção, levando em consideração as regras de exceção estabelecidas pelo COI, COB, FIFA e CBF para realização daqueles. A elas coube organizar a “festa” dos grandes eventos, mesmo que a partir de recursos do Estado brasileiro, e obtendo lucros para elas e

seus parceiros comerciais. Diferentes setores da grande burguesia interna tiveram seus interesses econômicos concretizados com os grandes eventos esportivos.

Se cumpriu, portanto, os interesses das entidades de administração esportiva, pois o EAR e os grandes eventos esportivos foram colocados como prioridade da política esportiva nacional. Assim, além delas receberem grandes montantes de recursos públicos, terem autonomia de organização e funcionamento, passaram também a influenciar ainda mais a agenda esportiva brasileira, sendo a fração do setor esportivo mais fortalecida.

O lugar do financiamento e gasto com esporte nos governos Lula e Dilma na disputa pelo fundo público foi, principalmente, de ser funcional à garantia das condições gerais de produção, tendo atendido diferentes interesses econômicos e políticos. Em um momento de crise estrutural do capitalismo, o esporte foi um dos elementos anticíclicos utilizados, haja vista os investimentos em infraestrutura esportiva e os gastos com os grandes eventos. Além disso, participou diretamente da perspectiva (neo)desenvolvimentista dos governos Lula e Dilma. O financiamento e gasto com esporte contribuiu diretamente também com a função integradora do esporte.

Mesmo com a dificuldade de aprofundar ainda mais sobre cada elemento financiado e gasto, este estudo buscou abarcar todas as fontes do financiamento e gasto público federal com esporte. Priorizamos uma visão que olhasse para a totalidade da questão, e não para um ou outro viés específico. Além disso, outros elementos ficaram de fora daquilo que estabelecemos como escopo da pesquisa, como o financiamento de outros ministérios – recursos orçamentários que não estavam na função “Desporto e Lazer” e nas subfunções associadas a esta –, e de bancos públicos (BNDES e CEF) às obras para os grandes eventos esportivos.

A partir daquilo que já foi desenvolvido nas pesquisas do Avante/UnB e do presente estudo, compreendemos que devem haver novas investigações que continuem analisando a totalidade do financiamento e gasto com o esporte, abarcando períodos posteriores a 2015, cujo debate deverá ser centrado na política esportiva pós-golpe de 2016 e pós-grandes eventos. Além disso, há determinados aspectos do financiamento e gasto com esporte que merecem ser aprofundadas, como o papel dos concursos prognósticos e loterias e a totalidade dos gastos tributários.

Por fim, o financiamento da política esportiva nos governos Lula e Dilma aponta para o atendimento prioritário dos interesses econômicos e políticos, em detrimento dos interesses sociais. Assim, é preciso continuar lutando por políticas de esporte que sejam democráticas e



atendam a interesses sociais mais amplos, e, para que isto seja concretizado, uma importante bandeira se relaciona ao financiamento e gasto com esporte.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA JUNIOR, Mansueto Facundo. **Nota técnica: restos a pagar e artifícios contábeis.** Brasília: 2011. Disponível em: <https://mansueto.files.wordpress.com/2011/02/nota-rap-20111.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2017.

ALMEIDA, Bárbara Schausteck de. **Altius, citius, fortius...ditius?: lógicas e estratégias do Comitê Olímpico Internacional, comitê de candidatura e governo brasileiro na candidatura e escolha dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.** 2015. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

ALMEIDA, Bárbara Schausteck de; Marchi Júnior, Wanderley. O financiamento dos programas federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008). **Movimento**, Porto Alegre, v. 16, n. 04, p. 73-92, out./dez. 2010.

ALMEIDA, Bárbara Schausteck de; Marchi Júnior, Wanderley. Comitê Olímpico Brasileiro e o financiamento das confederações brasileiras. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p.163-179, mar. 2011.

AMARAL, José Ronaldo do. **As loterias federais brasileiras: um estudo da arrecadação e de sua previsão.** 2005. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) - Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. **Novos Estudos**, n. 91, p. 23-52, nov. 2011.

ANTUNES, Ricardo. **O migrante e os usineiros.** Folha de São Paulo, São Paulo, 12 abr. 2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1204200709.htm>. Acesso em: 02 fev. 2017.

ARAÚJO, Silvana Martins de. **Controle democrático da política esportiva brasileira: um estudo sobre o Conselho Nacional do Esporte.** 2016. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone. **Programa Segundo Tempo: conceitos, gestão e efeitos.** 2009. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone. O “lugar do social” na Política de Esporte do Governo Lula. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 184-209, jan./jun. 2011.

ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone. **O ornitorrinco de chuteiras: determinantes econômicos da política de esporte e lazer do governo Lula e suas implicações sociais.** 2014. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone et al.. O esporte como direito de cidadania. **Pensar a Prática**, Goiânia, v. 19, n. 2, p. 490-501, abr./jun. 2016.

ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone; SALVADOR, Evilasio; MASCARENHAS, Fernando. Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e

lazer no governo Lula. In: MATIAS, Wagner Barbosa; Athayde, Pedro Fernando Avalone; MASCARENHAS, Fernando (Orgs.). **Política de esporte nos anos Lula e Dilma**. Brasília: Thesaurus, 2015. p. 117-139.

BACEN. **50 maiores bancos e o consolidado do Sistema Financeiro Nacional**. Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/top50/port/top50.asp>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BANCO MUNDIAL. **População – Brasil**. Disponível em: <http://data.worldbank.org/country/brazil?locale=pt>. Acesso em: 25 nov. 2016.

BARAKAT, Livia Lopes et al.. **Ranking FDC das multinacionais brasileiras**. 11ª edição. Nova Lima: Fundação Dom Cabral, 2016. Disponível em: [https://www.fdc.org.br/.../2016/Ranking\\_FDC\\_Multinacionais\\_Brasileiras\\_2016.pdf](https://www.fdc.org.br/.../2016/Ranking_FDC_Multinacionais_Brasileiras_2016.pdf). Acesso em: 22 fev. 2017.

BARANDÃO, Juliana Cristina. **A Copa FIFA 2014 para além da política esportiva : estudo do dissenso entre os interesses da 'cidade empresarial' e os dos cidadãos, através da análise da ação dos movimentos sociais**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2014.

BASTIDAS, Marina Gallego; BASTOS, Flávia da Cunha. A Lei de Incentivo Fiscal para o desporto e a formação de atletas no Brasil. **Revista Intercontinental de Gestão Desportiva**, v.1, n. 2, p. 111-121, jul./dez. 2011.

BEGHIN, Nathalie; CHAVES, José; RIBEIRO, José. Gastos Tributários Sociais de Âmbito Federal: Uma Proposta de Dimensionamento. In: CASTRO, Jorge; SANTOS, Cláudio; RIBEIRO, José (Orgs.). **Tributação e equidade no Brasil**. Brasília: IPEA, 2010. p. 375-408.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BEHRING, Elaine Rossetti et al. (Orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 44-63.

BEHRING, Elaine Rossetti. Crise do capital, fundo público e valor. In: BEHRING, Elaine Rossetti et al. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 13-34.

BEHRING, Elaine Rossetti. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: SALVADOR, Evilasio et al. (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 153-180.

BOITO JÚNIOR, Armando. A burguesia no Governo Lula. In: Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006. p. 237-263. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C07Boito.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

BOITO JÚNIOR, Armando. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. Trabalho apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da FGV/São Paulo. 2012a. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16866/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf?sequence=1>. Acesso em: 21 jan. 2017

BOITO JÚNIOR, Armando. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: BOITO JÚNIOR, Armando; GALVÃO, Andréia (Orgs.). **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo: Alameda, 2012b. p. 67-104.

BOITO JÚNIOR, Armando. A burguesia brasileira no golpe do impeachment. **Brasil de Fato**, São Paulo, 6 jan. 2017. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/01/06/a-burguesia-brasileira-no-golpe-do-impeachment/>. Acesso em: 30 jan. 2017.

BORGES NETO, João Machado. Um governo contraditório. **Revista Soc. Bras. Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 7-27, jun. 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009, p. 575-593.

BOUDENS, Emile Paulo Johannes. **O financiamento do esporte no primeiro mandato de Lula (2003-2006)**. Rio de Janeiro: Usina das Letras, 2007.

BRACHT, Valter. **Sociologia crítica do esporte: uma introdução**. 4. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011. (Coleção educação física)

BRASIL. **Sobre o PAC**. s. d. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>. Acesso em: 24 abr. 2018.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004**. Plano Plurianual para o período 2004/2007. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.933.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.933.htm). Acesso em: 13 jun. 2016.

BRASIL. **Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008**. Plano Plurianual para o período 2004/2007. 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11653.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11653.htm). Acesso em: 13 jul. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Brasil: 2003 a 2010**. Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/lula/balancodegoverno/@@download/file/balan%C3%A7odegoverno.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012**. Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm). Acesso em: 13 jul. 2016.

BRASIL. **Pronunciamento à nação da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião do Dia do Trabalho**. 2012. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe>

[o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/pronunciamento-a-nacao-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-por-ocasio-do-dia-do-trabalho](http://o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/pronunciamento-a-nacao-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-por-ocasio-do-dia-do-trabalho). Acesso em: 09 fev. 2017.

BRASIL. **Empresas Estatais Federais.** 2016a. <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/empresas-estatais-federais>. Acesso em: 12 jul. 2016.

BRASIL. **Relatório anual de avaliação do PPA 2012-2015. Ano-base 2015.** Volume II – Programas temáticos. 2016b. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/709/relatorio-avaliacao-ppa-vol2-programas-tematicos.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 25 abr. 2018.

BRASIL. **Portal da Legislação do Governo Federal.** Disponível: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 10 set. 2016.

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR, Evilasio et al. (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo: Cortez, 2012. p. 93-120

BROHM, Jean-Marie. **Sociología política del deporte.** México: Fondo e Cultura Económica, 1982.

BOSSCHER, Veerle de, et al.. **Successful elite sport policies - an international comparison of the sports policy factors leading to international sporting success (SPLISS 2.0) in 15 nations.** 2016. Disponível em: <http://www.vub.ac.be/SBMA/sites/default/files/SPLISS%20%202.0%20brochure-final.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2017.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatórios de repasses sociais esportivos de loterias.** <http://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx>. Acesso em: 10 ago. 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Debate sobre políticas públicas para o esporte.** Comissão especial do Estatuto do desporto, Audiência Pública, p. 1-39, jun. 2004. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/esp/pl487401nt150604a.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2017.

CARCANHOLO, Reinaldo A.; NAKATANI, Paulo. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. In: GOMES, Helder. **Especulação e lucros fictícios: formas parasitárias da acumulação contemporânea.** São Paulo: Outras expressões, 2015. p. 31-59.

CARNEIRO, Fernando Henrique Silva. **A política de esporte no Distrito Federal: Centr Olímpicos, “terceiro setor” e focalização.** 2013. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CARNEIRO, Fernando Henrique Silva, et al.. Orçamento do esporte no governo Dilma: a primazia dos interesses econômicos e o direito escanteado. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte.** No prelo. 2018.

CASTELAN, Lia Polegato. **As Conferências Nacionais do Esporte na configuração da política esportiva e de Lazer no Governo Lula (2003-2010).** 2011. Dissertação. (Mestrado em Educação Física) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

CASTELLANI FILHO, Lino. O Estado Brasileiro e os Direitos Sociais: O Esporte. In: HÚNGARO, Edson Marcelo; DAMASCENO, Luciano Galvão; GARCIA, Carla Cristina (Orgs.). **Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais**. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008. p. 129-144.

CASTELLANI FILHO, Lino. **O PT, a política esportiva brasileira e a síndrome de Estocolmo**. Campinas, 2009. Disponível em: <http://observatoriodoesporte.org.br/o-pt-a-politica-esportiva-brasileira-e-a-sindrome-de-estocolmo>. Acesso em: 27 jun. 2017.

CASTELLANI FILHO, Lino. Megaeventos esportivos no Brasil: de expressão da política esportiva brasileira para a da concepção neodesenvolvimentista de planejamento urbano. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 26, n. 42, p. 98-114, jun. 2014.

CASTELLANI FILHO, Lino. O projeto social esporte e lazer da cidade: da elaboração conceitual à sua implementação. In: CASTELLANI FILHO, Lino (Orgs.). **Gestão pública e política de lazer: a formação de agentes sociais**. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo, 2007. (Coleção educação física e esportes)

CASTELLANI FILHO, Lino; VERONEZ, Luiz Fernando Camargo; LIÃO JÚNIOR, Roberto. O esporte recreativo, o lazer, a saúde, a ciência & tecnologia no âmbito da Política Nacional do Esporte no 1º governo Lula 2003/2006. In: HÚNGARO, Edson Marcelo; SOUSA, Wilson Luiz Lino de (Orgs.). **Cultura, educação, lazer e esporte: fundamentos, balanços e anotações críticas**. Santo André, SP: Alharrabio, 2008, pp. 63-92.

CASTRO, Suélen Barboza Eiras de. **Políticas públicas para o esporte e lazer e o ciclo orçamentário brasileiro (2004-2011): prioridades e distribuição de recursos durante os processos de elaboração e execução orçamentária**. 2016. Tese. (Doutorado em Educação Física) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

CHENAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHENAIS, François (Org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências**. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 25-67

COMITÊ RIO 2016. **Rio 2016: cidade candidata**. Dossiê de candidatura do Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Rio de Janeiro: COB, 2009, v. 2. Disponível em: [http://www.apo.gov.br/downloads/dossie/dossie\\_de\\_candidatura\\_v2.pdf](http://www.apo.gov.br/downloads/dossie/dossie_de_candidatura_v2.pdf). Acesso em: 05 abr. 2018.

COMITÊ DE GESTÃO DO GOVERNO FEDERAL PARA OS XV JOGOS PAN-AMERICANOS E III JOGOS PARAPAN-AMERICANOS RIO 2007. **Relatório do governo federal sobre os XV Jogos Pan-americanos e III Jogos Parapan-americanos Rio 2007**. 2008. (Volume I). Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/publicacoes/panVolume1.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2017.

COMITÊ POPULAR DA COPA DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. **Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro. Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro. Olimpíada Rio 2016, os jogos da exclusão**. nov. 2015. Disponível em: [http://www.childrenwin.org/wp-content/uploads/2015/12/Dossie-Comit%C3%AA-Rio2015\\_low.pdf](http://www.childrenwin.org/wp-content/uploads/2015/12/Dossie-Comit%C3%AA-Rio2015_low.pdf). Acesso em: 4 jan. 2017.

CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE FUTEBOL. **Raio-X do futebol: salário dos jogadores**. 2016. Disponível em: <http://www.cbf.com.br/noticias/a-cbf/raio-x-do-futebol-salario-dos-jogadores#.WR88tze1vIU>. Acesso em: 19 mai. 2017.

CONTAS ABERTAS. **Dilma herda R\$ 137 bilhões de contas a pagar**. 2011. Disponível em: <http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/1649>. Acesso em: 03 mai. 2017.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão)**. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.html>. Acesso em: 05 set. 2016.

COUTINHO, Carlos Nelson. **De Rousseau a Gramsci: ensaios de teoria política**. São Paulo: Boitempo, 2011.

COUTINHO, Carlos Nelson. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. (Orgs.). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010. pp. 29-46.

DIEESE. **Copa do Mundo 2014: algumas considerações sobre a realização do evento no Brasil**. Nota Técnica n. 110, mai. 2012. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2012/notaTec110Copa.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2017.

DAMO, Arlei Sander. Dinheiro público em megaeventos esportivos: a eficácia de uma justificativa inconsistente. **Ciência e Cultura**. São Paulo, v. 68, n. 2, p. 27-31, 2016.

DAMO, Arlei Sander. O desejo, o direito e o dever - A trama que trouxe a Copa ao Brasil. **Movimento**, Porto Alegre, v. 18, n. 02, p. 41-81, abr/jun de 2012.

DUARTE, Davi. Loterias e jogos de azar no Brasil: legalidade e ilegalidade. **Revista de Direito da ADVOCEF**, Londrina, ano III, n. 5, p. 107-129, nov. 2007.

EICK, Volker. Aumentando os Lucros (com Sangue): COI e FIFA na neoliberalização global. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Orgs.). **Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas**. Rio de Janeiro: E-papers, 2015, pp. 503-521.

ERNST & YOUNG; FGV Projetos. **Brasil Sustentável: Impactos socioeconômicos da Copa do Mundo 2014**. 2010. Disponível: [http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/estudo\\_9.pdf](http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/estudo_9.pdf). Acesso em: 16 jun. 2017.

FAAP. **Relatórios contábeis**. Disponível em: <http://www.faapatletas.com.br/index.php/institucional/relatorios>. Acesso em: 30 jan. 2017.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: RICO, Elizabeth Melo Rico (Org.) **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 6. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2009.

FAGNANI, Eduardo. O fim de um ciclo improvável (1988-2016): a política social dos governos petistas e a derrocada da cidadania pós-golpe. In: MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano (Orgs.). **Cinco mil dias: o Brasil na era lulismo**. São Paulo: Boitempo, 2017.

FERES NETO, Alfredo; VIEIRA, Luiz Renato; ATHAYDE, Pedro. Estado, poder e programas sociais: PELC e o governo Lula. In: FILGUEIRA, Dulce; FERES NETO, Alfredo (Orgs.). **Esporte e lazer: a cidadania em construção**. Brasília: Thesaurus, 2012, pp. 21-56.

FILIPINI, Flávia; LINS, Renata; ÁVILA, Rodrigo. **Superávit primário**. Cadernos para discussão. Fórum Brasil do Orçamento. 2004. Disponível em: [http://www2.unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/2004/caderno.pdf](http://www2.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2004/caderno.pdf). Acesso em: 20 Out. 2017.

FENAPAF. **Relatórios contábeis**. Disponível em: <http://www.fenapaf.org.br/legislacao>. Acesso em: 30 jan. 2017.

FILGUEIRAS, Luiz. **Notas para a análise de conjuntura**. In: PINTO, Eduardo Costa; FIGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **Governo Dilma, PT, esquerda e impeachment: Três interpretações da conjuntura econômica e política**. UFRJ, Instituto de Economia. Texto para Discussão 015. Set. 2015. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2015/TD\\_IE\\_015\\_2015\\_PINTO\\_FILGUEIRAS\\_GONALVES.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2015/TD_IE_015_2015_PINTO_FILGUEIRAS_GONALVES.pdf). Acesso em: 15 dez. 2016.

FILGUEIRAS, Luiz et al.. Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: Magalhães, João Paulo de Almeida et al.. (Orgs.). **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. pp. 35-70.

FILGUEIRAS, Luiz Antônio Mattos; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FIGUEIREDO, Pedro Osmar Flores de Noronha. **Política e formação : o programa esporte e lazer da cidade no Distrito Federal e entorno**. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

FLAUSINO, Michelle da Silva. **Plano Decenal: as políticas públicas de esporte e lazer em jogo**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

FLAUSINO, Michelle da Silva; MASCARENAS, Fernando. O direito ao esporte e lazer: apontamentos críticos à sua mistificação. **Licere**, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 1-26, jun/2012.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história**. 3. ed. Rio de Janeiro:EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Brasil e a política econômico-social: entre o medo e a esperança. In: **Observatorio Social de América Latina**, Buenos Aires: CLACSO, ano V, n. 14, p. 95-105, mai./ago. 2004.

GARCIA, Diego; VALENTE, Rafael. **Milionária, federação de atletas fatura mais que grandes clubes e metade da Série A**. 2016. Disponível em: [http://espn.uol.com.br/noticia/598631\\_milionaria-federacao-de-atletas-fatura-mais-que-grandes-clubes-e-metade-da-serie-a](http://espn.uol.com.br/noticia/598631_milionaria-federacao-de-atletas-fatura-mais-que-grandes-clubes-e-metade-da-serie-a). Acesso em: 06 abr. 2017.



GAWRYSZEWSKI, Bruno; PENNA, Adriana Machado; MELO, Marcelo Paula de. Megaeventos esportivos e indústria bélica: expressões do capitalismo contemporâneo. **Trabalho Necessário**, ano 13, n. 21, p. 165-196, 2015.

GONÇALVES, Reinaldo. **Desenvolvimento às avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

GONÇALVES, Reinaldo. Balanço crítico da economia brasileira nos governos do Partido dos Trabalhadores. **Rev. Soc. Bras. Economia Política**, São Paulo, n. 37, p. 7-39, jan. 2014a.

GONÇALVES, Reinaldo. Concentração do capital e dominação financeira nos governos do PT. **Jornal dos Economistas**, n. 305, p. 9-10, dez. 2014b.

GONÇALVES, Reinaldo. Por que a esquerda tem mais razões do que a direita para ser a favor do impedimento de Dilma e da punição de Lula? In: PINTO, Eduardo Costa; FIGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **Governo Dilma, PT, esquerda e impeachment: Três interpretações da conjuntura econômica e política**. UFRJ, Instituto de Economia. Texto para Discussão 015, set. 2015. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2015/TD\\_IE\\_015\\_2015\\_PINTO\\_FILGUEIRAS\\_GONALVES.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2015/TD_IE_015_2015_PINTO_FILGUEIRAS_GONALVES.pdf). Acesso em: 02 fev. 2017.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 4º ed. Civilização brasileira: Rio de Janeiro, 1982.

GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. São Paulo: Civilização brasileira, 1976.

GUIRRA, Frederico Jorge Saad; CASTELLANI FILHO, Lino. V Jogos Mundiais Militares no Brasil: o esporte militar a serviço da agenda Rio-2016. In: XIX Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte (CONBRACE) e V Congresso Internacional de Ciências do Esporte (CONICE). 2015, Vitória. **Anais...Vitória: 2015**. p. 1-16. Disponível em: <http://congressos.cbce.org.br/index.php/conbrace2015/6conice/paper/download/6831/3438>. Acesso em: 29 jun. 017.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HARVEY, David. **Para entender O capital**. São Paulo: Boitempo, 2013a.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013b.

HEUSI, Érika de Castro. **Emendas individuais dos senadores ao orçamento anual: uma análise dos exercícios de 2008 e 2009**. 2010. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Senado Federal e Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello, Brasília, 2010.

IANNI, Octavio. **Estado e capitalismo**. 2 ed. Revista e ampliada. São Paulo: Brasiliense, 1989.

IBGE. **Taxa de urbanização.** s. d. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>. Acesso em: 11 jan. 2016.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2014.** Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Pesquisa nacional de saúde do escolar: 2015.** Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Práticas de esporte e atividade física: 2015.** Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IBGE. **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil – 2010.** Rio de Janeiro: 2012. (Estudos e Pesquisas Informação Econômica - número 20)

INESC. **Jogos Orçamentários.** Nota Técnica, n. 176, dez. 2011. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2011/dezembro/jogos-orcamentarios-analise-da-execucao-orcamentaria-do-governo-lula>. Acesso em: 02 mai. 2017.

INESC. **Contingenciamento: necessidade tributária ou instrumento da Política Econômica?.** Nota Técnica, n. 98, mai. 2005. Disponível em: [http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/nts-anteriores/nts-2005/NT.%2098%20-%20%20OR\\_AMENTO%20-%20CONTIGENCIAMENTO.pdf/view](http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/nts-anteriores/nts-2005/NT.%2098%20-%20%20OR_AMENTO%20-%20CONTIGENCIAMENTO.pdf/view). Acesso em: 02 mai. 2017.

IPEA. **Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social.** Brasília: IPEA, 19 mai. 2011. Comunicado do IPEA n. 92.

IPEA. **IPEADATA.** Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 25 nov. 2016.

KPMG. **Fusões e aquisições: resultado mais baixo da década.** 2017. Disponível em: <https://home.kpmg.com/br/pt/home/media/press-releases/2017/01/fusoes-e-aquisicoes-resultado-mais-baixo-da-decada.html>. Acesso em: 21/02/2017.

LENIN, Vladimir Ilitch. **Estado e revolução:** o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na Revolução. São Paulo: Centauro, 2007.

LENIN, Vladimir Ilithc. **O imperialismo: etapa superior do capitalismo.** Campinas: FE/UNICAMP, 2011.

LÖWY, Michael. A dança das estrelas ou um outro Brasil é possível. In: **Margem Esquerda – ensaios marxistas 1.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2003. pp. 42-46.

LUPATINI, Márcio. Crise do capital e dívida pública. In: SALVADOR, Evilasio *et al.* (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo: Cortez, 2012. p. 59-91.

MARX, Karl. **Crítica do Programa de Gotha.** São Paulo: Boitempo, 2012. (Coleção Marx-Engels)

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política - livro I.** 27ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. Organização da introdução Osvaldo Coggiola. São Paulo: Boitempo, 2010.
- MASCARENHAS, Fernando. O Estado brasileiro e os direitos sociais: o Lazer. In: HÚNGARO, Edson Marcelo; DAMASCENO, Luciano Galvão; GARCIA, Carla Cristina (Orgs.). **Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais**. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008. pp. 95-114.
- MASCARENHAS, Fernando. Megaeventos esportivos e Educação Física: alerta de tsunami. **Revista Movimento**, Porto Alegre, v. 18, n. 01, p. 39-67, jan/mar 2012.
- MASCARENHAS, Fernando. O orçamento do esporte: aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. **Rev. Bras. Educ. Fís. Esporte**, São Paulo, v. 30, n. 4, p. 963-80, out./dez. 2016a.
- MASCARENHAS, Fernando. Panorâma das políticas públicas de esporte no Brasil. In: **1º Encontro Nacional de Pesquisadores de Políticas Públicas em Educação Física, Esporte e Lazer e II Jornada de Formação de Pesquisadores do Centro de Pesquisa em Políticas de Esporte e Lazer da Rede Cedes do Estado de Goiás**. Palestra na mesa intitulada “Perspectivas para as políticas públicas brasileiras de esporte e lazer”. Dez. 2016b.
- MASCARENHAS, Fernando. et al.. O Bloco Olímpico: Estado, organização esportiva e mercado na configuração da agenda Rio 2016. **Revista da ALESDE**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 15-32, out. 2012.
- MANDEL, Ernest. O Estado na fase do capitalismo tardio. In: Mandel, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural (Os economistas), 1982. pp. 333-350.
- MATIAS, Wagner Barbosa. **O enigma olímpico: o controvertido percurso da política esportiva no governo Lula**. Brasília. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013a.
- MATIAS, Wagner Barbosa. A política esportiva do governo Lula: o Programa Segundo Tempo. **Licere**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 1-23, mar. 2013b.
- MATIAS, Wagner; MASCARENHAS, Fernando. Caracterização histórica e a legislação sobre o futebol no Brasil. **Licere**, Belo Horizonte, v. 20, n. 4, dez/2017.
- MATIAS, Wagner Barbosa et al.. 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. 2015.
- MENDONÇA, Renata. **Três anos após início da Copa, ‘elefantes brancos’ servem até de escola para reduzir prejuízo**. 12 jun. 2017. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-40226673>. Acesso em: 16 jun. 2017.
- MENEZES, Dyelle. **Gastos de R\$ 7 bilhões com estádios correspondem à construção de 8 mil escolas**. Portal Contas Abertas, 2013. Disponível em: <http://www.contasabertas.com.br/site/arquivos/588>. Acesso em: 16 jun. 2017.

MENEZES, Dyelle. **Governo federal desembolsou R\$ 26,9 bilhões para Bolsa Família em 2015.** Contas Abertas, 2016. Disponível em: <http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/12421>. Acesso em: 09 set. 2017.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Rio 2016: alunos do Forças no Esporte participam do revezamento da Tocha Olímpica.** 2016. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/noticias/19551-rio-2016-alunos-do-forcas-no-esporte-participam-do-revezamento-da-tocha-olimpica>. Acesso em: 25 abr. 2018

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTEIOR E SERVIÇOS. **Séries históricas.** s. d. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/series-historicas>. Acesso em: 15 jul. 2016

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Lei de Incentivo ao Esporte.** 2016. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/secretaria-executiva/lei-de-incentivo-ao-esporte>. Acesso em: 30 ago. 2016.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Rede Nacional de Treinamento.** 2017. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/alto-rendimento/rede-nacional-de-treinamento>. Acesso em: 25 abr. 2018.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Diretrizes do Programa Segundo Tempo 2011.** 2011. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/snelis/segundoTempo/diretrizes2011.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Orientações para implementação do Programa Esporte e Lazer da Cidade ações: funcionamento de núcleos, Vida Saudável e eventos interdisciplinares.** 2008. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/129957/p07.pdf?sequence=1>. Acesso em: 25 abr. 2018.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Cenesp.** 2017. Disponível em: <http://www2.esporte.gov.br/snear/cenesp/default.jsp>. Acesso em: 24 mai. 2017.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Impactos econômicos da realização da Copa 2014 no Brasil.** 2010. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/futebolDireitosTorcedor/copa2014/estudoSobreImpactosEconomicosCopaMundo2014.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Glossário.** 2017. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsf/portalsf/clientes/portalsf/portalsf/glossario-1>. Acesso em: 24 abr. 2017.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. Crédito, capital fictício, fragilidade financeira e crises: discussões teóricas, origens e formas de enfrentamento da crise atual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 3 (43), p. 449-474, dez. 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia da dependência imperfeita**. 5 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

OLIVEIRA, Francisco de. O enigma de Lula: ruptura ou continuidade? In: **Margem Esquerda – ensaios marxistas 1**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003a. pp. 37-41.

OLIVERIA, Francisco de. **Entrevista da 2ª**. 2003b. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2407200614.htm>. Acesso em: 01/02/2017.

OLIVEIRA, Francisco de. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. (Orgs.). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010a. pp. 21-28.

OLIVERIA, Francisco de. O avesso do avesso. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. (Orgs.). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010b.

OLIVEIRA, Francisco de. A clonagem. **Piauí**, edição 61, out. 2011. Disponível em: <http://piaui.folha.uol.com.br/materia/a-clonagem/>. Acesso em: 01/02/2017.

OSORIO, Rafael. Desigualdade e pobreza. In: CALIXTRE, André; VAZ, Fábio. **PNAD 2014 – breves análises**. Nota técnica nº 22, IPEA, Brasília, 2015.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **O decênio que mudou o Brasil**. São Paulo: Partido dos Trabalhadores; Instituto Lula; Fundação Perseu Abramo, 2013.

PAULANI, Leda. **Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico**. São Paulo: Boitempo, 2008.

PAULANI, Leda Maria. Capitalismo financeiro e estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. (Orgs.). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010. pp. 109-136.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. **Gastos Tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil**. Brasília: Textos para Discussão n. 159, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td159/>. Acesso em: 11 abr. 2017.

PEREIRA, Claudia Catarino. **As empresas estatais e o financiamento do esporte nos governos Lula e Dilma**. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação Física) –Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

PETRAS, James. O Manifesto Comunista: qual sua relevância hoje? In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. Organização da introdução Osvaldo Coggiola. São Paulo: Boitempo, 2010. pp. 239-254

PINTO, Eduardo Costa. Dilma: de “coração valente” à “presidenta acuada”. In: PINTO, Eduardo Costa; FIGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **Governo Dilma, PT, esquerda e impeachment: Três interpretações da conjuntura econômica e política**. UFRJ, Instituto de Economia. Texto para Discussão 015. set. 2015. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2015/TD\\_IE\\_015\\_2015\\_PINTO\\_FILGUEIRAS\\_GONALVES.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2015/TD_IE_015_2015_PINTO_FILGUEIRAS_GONALVES.pdf). Acesso em: 15 dez. 2016.

PINTO, Eduardo Costa et al.. **A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise**. UFRJ, Instituto de Economia. Texto para Discussão 004, 2016. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2016/TD\\_IE\\_004\\_2016\\_COSTA\\_PINTO\\_et\\_al.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2016/TD_IE_004_2016_COSTA_PINTO_et_al.pdf). Acesso em: 01 jan. 2017.

PINTO, Eduardo Costa; GONÇALVES, Reinaldo. **Modelos de desenvolvimento e desempenho macroeconômico: Brasil**. UFRJ, Instituto de Economia. Texto para Discussão 017. out. 2015. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2015/TD\\_IE\\_017\\_2015\\_PINTO\\_GONCALVES.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2015/TD_IE_017_2015_PINTO_GONCALVES.pdf). Acesso em: 16 dez. 2016.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano Nacional - Movimento é Vida: Atividades Físicas e Esportivas para Todas as Pessoas**. Brasília: PNUD, 2017.

POMAR, Valter. O pulso ainda pulsa?. **Revista Margem Esquerda**, São Paulo, n. 7, p. 31-38, mai. 2006.

Portal da Copa. **Matriz de responsabilidade**. Disponível em: <http://www.copa2014.gov.br/pt-br/brasilecopa/sobreacopa/matriz-responsabilidades>. Acesso em: 04 abr. 2017.

Portal oficial do Governo Federal sobre os Jogos Rio 2016. **Matriz de responsabilidade**. Disponível em: <http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/legado/matriz-de-responsabilidades>. Acesso em: 04 abr. 2017.

PORTELLI, Huges. **Gramsci e o bloco histórico**. 4º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. (Pensamento crítico, v. 7)

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PRONI, Marcelo Weishaupt. **Esporte-espetáculo e futebol-empresa**. 1998. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

PRONI, Marcelo Weishaupt. A reinvenção dos Jogos Olímpicos: um projeto de marketing. **Esporte e Sociedade**, ano 3, n. 9, p. 1-35, jul./out. 2008.

PRONI, Marcelo Weishaupt; SILVA, Leonardo Oliveira da. **Impactos econômicos da Copa do Mundo de 2014: projeções superestimadas**. Instituto de Economia Unicamp. Texto para discussão 211, out. 2012. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3219&tp=a>. Acesso em: 29 jun. 2017.

PRONI, Marcelo Weishaupt; ARAÚJO, Lucas Speranza; AMORIN, Ricardo L. C.. **Leitura econômica dos Jogos Olímpicos: financiamento, organização e resultados**. Texto para Discussão n. 1356. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 2008. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1356.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1356.pdf). Acesso em: 20 jun. 2017.

RANGEL, Natália Fonseca de Abreu. O esvaziamento do conceito de gentrificação como estratégia política. **Cadernos Naui**, Florianópolis, v. 4, n. 7, p. 39-57, 2015.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2014**. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2017.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Carga Tributária no Brasil – 2015 (Análise por Tributo e Bases de Incidência)**. Brasília: set. 2016. Disponível em: <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf>. Acesso em: 07 set. 2017.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **IRPF (Imposto sobre a renda das pessoas físicas)**. 2016. Disponível em: <https://idg.receita.fazenda.gov.br/aceso-rapido/tributos/irpf-imposto-de-renda-pessoa-fisica#rendimentos-de-capital>. Acesso em: 25 nov. 2016.

RESENDE, Carlos Augusto Rollemberg de. O Esporte na política externa do governo Lula: o importante é competir? **Meridiano 47**, Brasília, v. 11, n. 122, p. 35-41, nov./dez. 2010.

REVISTA EXAME. **Maiores & Melhores**. s. d. Disponível em: <http://mm.exame.abril.com.br/empresas/filtrar/2014/Todos/Todos>. Acesso em: 10 abr. 2016

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013a.

SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013b.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010a.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010b.

SALVADOR, Evilásio. Crise do capital e o socorro do fundo público. In: BOSCHETTI, Ivanetti et al.. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010c. pp. 35-63

SALVADOR, Evilasio. Financiamento tributário da política social no pós-Real. In. SALVADOR, Evilasio. et al. (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012a. pp. 123-152.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 04-22, jan./jun, 2012b.

SALVADOR, Evilasio. O controle democrático no financiamento e gestão do orçamento da Seguridade Social no Brasil. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 40-51, jan./jul. 2012c.

SALVADOR, Evilasio. **As implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas desigualdades de renda**. Brasília: INESC/ Oxfam, 2014.

SALVADOR, Evilasio. **Renúncias tributárias: os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil**. Brasília: INESC; OXFAM Brasil, 2015.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Rev. Pol. Públ.**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan-jun. 2014.

SALVI, André; PAULA, Etélia; LOURES, Marcelo. **Gastos Governamentais Indiretos, de Natureza Tributária – Conceituação**. Brasília: Secretaria da Receita Federal, 2003. (Estudos tributários 12)

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; LIMA, Caio Guimarães Rocha. Impactos Econômicos dos Megaeventos no Brasil: investimento público, participação privada e difusão do empreendedorismo urbano neoliberal. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Orgs.). **Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas**. Rio de Janeiro: E-papers, 2015, pp. 57-77.

SECOM. **Patrocínio**. 2015. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/perguntas-frequentes/patrocínio>. Acesso em: 06 abr. 2017.

SECOM. **Balanco das ações de Patrocínio**. s. d. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/atuacao/patrocínio/balanco-das-acoes-de-patrocínio>. Acesso em: 20 jan. 2017.

SENADO FEDERAL. **Glossário**. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario>. Acesso em: 26 abr. 2017.

SENADO FEDERAL. **Relatório final – CPI dos Bingos**. 2006. Disponível em: [www.senado.gov.br/comissoes/CPI/Bingos/RelFinalBingos.pdf](http://www.senado.gov.br/comissoes/CPI/Bingos/RelFinalBingos.pdf). Acesso em: 17 abr. 2017.

SENADO FEDERAL. **Realização da Copa do Mundo no Brasil ainda divide opiniões**. 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/materias/pesquisas/realizacao-da-copa-do-mundo-no-brasil-ainda-divide-opinioes>. Acesso em: 20 jun. 2017.

SENADO FEDERAL. **SIGA Brasil**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 02 fev. 2016.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta ao Povo Brasileiro**. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo – Partido dos Trabalhadores/Fundação Perseu Abramo, 2002. Acesso em: <http://www.enfpt.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Carta-aberta-ao-povo-brasileiro.pdf>. Disponível em: 08 fev. 2017.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. **Novos Estudos**, n. 85, CEBRAP, p. 83-102, nov. 2009.

SINGER, André. Será o lulismo um reformismo fraco? In: **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. pp.169-221.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos**, São Paulo, n. 102, p. 43-71, jul. 2015.

TCU. **1º Relatório de acompanhamento trimestral para o exercício de 2007 nas ações e obras relacionadas aos Jogos Panamericanos**. TC-005.437/2007-2. 2007a. Disponível em:



<https://extranet.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/tcu/..%5Ctcu%5CPDFs%5CAcordao8762007-TCU-Plen%C3%A1rio.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2017.

TCU. **Contratação das cerimônias de abertura e encerramento dos Jogos Pan-americanos sem licitação.** TC-017.127/2007-2. 2007b. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=17929>. Acesso em: 20 jun. 2007.

TCU. **Acórdão nº 2.101/2008.** TC-014.800/2007-3. 2008. Disponível em: <http://docplayer.com.br/9816147-Acordao-no-2101-2008-tcu-plenario.html>. Acesso em: 20 jun. 2017.

TCU. **Auditoria destinada verificar a aplicação da Lei de Incentivo ao Esporte.** TC-022.993/2009-9. 2009. Disponível em: [www.tcu.gov.br/consultas/juris/docs/judoc/acord/20130205/ac\\_0092\\_03\\_13\\_p.doc](http://www.tcu.gov.br/consultas/juris/docs/judoc/acord/20130205/ac_0092_03_13_p.doc). Acesso em: 26 jun. 2017.

TCU. **Esporte de alto rendimento.** Ministro Relator: Augusto Sherman. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2011a. (Relatório de auditoria operacional). Disponível em: [http://portal.tcu.gov.br/data/files/A2/E7/B7/CB/FE109510EE89EF851A2818A8/023.922-2015-0%20FOC%20Confedera\\_es%20-%20Consolidado.pdf](http://portal.tcu.gov.br/data/files/A2/E7/B7/CB/FE109510EE89EF851A2818A8/023.922-2015-0%20FOC%20Confedera_es%20-%20Consolidado.pdf). Acesso em: 02 jun. 2017.

TCU. **Relatório de Acompanhamento dos V Jogos Mundiais Militares.** TC 002.649/2011-0. 2011b. Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20110825/AC\\_2157\\_34\\_11\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20110825/AC_2157_34_11_P.doc). Acesso em: 20 jun. 2017.

TCU. **O TCU e a Copa do Mundo de 2014: relatório de situação: junho de 2011.** Brasília: TCU, 2011c. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2513578DE01513F6256A00084>. Acesso em: 20 jun. 2017.

TCU. **Relatório de levantamento de auditoria. Sistema Nacional do Desporto.** TC 021.654/2014-0. 2014. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=9120982>. Acesso em: 02 jun. 2017.

TCU. **Consolidação da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada no Comitê Olímpico do Brasil (COB), no Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), na Confederação Brasileira de Clubes (CBC) e em outras 10 confederações do desporto nacional com o objetivo avaliar a regularidade da aplicação dos recursos da Lei Agnelo/Piva.** TC 023.922/2015-0. 2015a. Disponível em: [http://portal.tcu.gov.br/data/files/A2/E7/B7/CB/FE109510EE89EF851A2818A8/023.922-2015-0%20FOC%20Confedera\\_es%20-%20Consolidado.pdf](http://portal.tcu.gov.br/data/files/A2/E7/B7/CB/FE109510EE89EF851A2818A8/023.922-2015-0%20FOC%20Confedera_es%20-%20Consolidado.pdf). Acesso em: 02 jun. 2017.

TCU. **Relatório de auditoria da aplicação de Recursos da Lei Agnelo/Piva pela Confederação Brasileira de Clubes (CBC).** TC 026.325/2015-2. 2015b. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/data/files/FD/30/85/07/0F109510EE89EF851A2818A8/026.325-2015-2%20FOC%20CBCclubes.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2017.

TCU. **Relatório Sistemico de Fiscalização: Desporto e lazer 2016**. Relatoria Ministro Vital do Rêgo. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-sistematico-de-fiscalizacao-desporto-e-lazer-2016.htm>. Acesso em: 26 jun. 2017.

TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Por trás do fundo menos público, o que está em jogo é a democracia. In. SALVADOR, Evilasio et al. (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 181-208.

TEIXEIRA, Marcelo Resende et al.. Política social de esporte e lazer no governo Lula: o Programa Esporte e Lazer da Cidade. **Licere**, Belo Horizonte, v. 17, n. 3, p. 134-161, set. 2014.

TEIXEIRA, Marcelo Resende et al.. O Programa Bolsa Atleta no contexto esportivo nacional. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 29, n. esp., p. 92-109, dez. 2017.

TEIXEIRA, Marcelo Resende. **Esporte, fundo público e pequena política: os reveses de um orçamento (r)emendado**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação Física) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

TEXEIRA, Marcelo Resende; MATIAS, Wagner Barbosa; MASCARENHAS, Fernando. O financiamento do esporte olímpico no Brasil: uma análise do ciclo de Londres (2009-2012). In: MATIAS, Wagner Barbosa; Athayde, Pedro Fernando Avalone; MASCARENHAS, Fernando (Orgs.). **Política de esporte nos anos Lula e Dilma**. Brasília: Thesaurus, 2015. pp. 161-184.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico**. Textos para Discussão 006, UFRJ, Instituto de Economia, set. 2012. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2012/IE\\_Teixeira\\_Pinto\\_2012\\_TD006.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2012/IE_Teixeira_Pinto_2012_TD006.pdf). Acesso em: 29 jun. 2017.

VAINER, Carlos. Cidade de Exceção: Reflexões a Partir do Rio de Janeiro. **Anais do XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano (ANPUR)**, vol. 14, 2011. Disponível em: [https://br.boell.org/sites/default/files/downloads/carlos\\_vainer\\_ippur\\_cidade\\_de\\_excecao\\_refl\\_exoes\\_a\\_partir\\_do\\_rio\\_de\\_janeiro.pdf](https://br.boell.org/sites/default/files/downloads/carlos_vainer_ippur_cidade_de_excecao_refl_exoes_a_partir_do_rio_de_janeiro.pdf). Acesso em: 17 jun. 2017.

VERONEZ, Luiz Fernando Camargo. O planejamento governamental e o orçamento do setor esportivo. In: Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte, 15.; Congresso Internacional de Ciências do Esporte, 2., 2007, Recife. **Anais...** Goiânia: CBCE, 2007.

VERONEZ, Luiz Fernando Camargo. **Quando o Estado joga a favor do privado: As políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988**. 2005. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade de Campinas, Campinas, 2005.

VILLELA, Luiz; LEMGRUBER, Andrea; JORRATT, Michael Luiz Villela. **Los Presupuestos de Gastos Tributarios: Conceptos y Desafíos de Implementación**. Washington, IDB workingpaper series, n. 131, dez. 2009.