

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

**AS EMPRESAS ESTATAIS E O FINANCIAMENTO DO ESPORTE  
NOS GOVERNOS LULA E DILMA**

**Claudia Catarino Pereira**

Brasília

2017

**AS EMPRESAS ESTATAIS E O FINANCIAMENTO DO ESPORTE  
NOS GOVERNOS LULA E DILMA**

**CLAUDIA CATARINO PEREIRA**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação Física da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação Física.

**ORIENTADOR: PROF. DR. FERNANDO MASCARENHAS**

**BRASÍLIA – DF  
AGOSTO/2017**

AS EMPRESAS ESTATAIS E O FINANCIAMENTO DO ESPORTE  
NOS GOVERNOS LULA E DILMA

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação Física da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação Física.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/2017.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Fernando Mascarenhas Alves  
Orientador  
Faculdade de Educação Física – UnB

---

Prof. Dr. Evilásio Salvador  
Membro Externo  
Departamento de Serviço Social – UnB

---

Prof. Dr. Bárbara Schausteck de Almeida  
Membro Externo  
Escola Superior de Educação – Uninter

## **DEDICATÓRIA**

Dedico aos meus pais, José Pereira e Marlene Catarino.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família, e especialmente aos meus pais e a minha irmã pelo suporte, apoio e confiança incondicionais. Sempre estiveram presentes e me possibilitaram lutar pelos meus sonhos. Esta nova conquista é nossa. À Juliana e Mariana, que são também minha família, por terem sido essenciais na minha trajetória até aqui. E aos amigos de Goiânia e de Brasília, que acreditaram, junto comigo, neste sonho.

Aos colegas do AVANTE que contribuíram para minha formação. Em especial, ao Fernando Henrique, por toda parceria, ajuda mútua, aprendizado e companheirismo. Se não cabia à ESEFFEGO nos aproximar, que a UnB receba os créditos. E também a Ana Paula, Cíntia, Mariângela, Wagner, Edriane, Marcelo, Ana Elenara e Felipe, por compartilharmos momentos de aprendizado, alegria e amizade.

Ao orientador Fernando Mascarenhas, pela paciência, atenção, dedicação, responsabilidade e principalmente orientação ao longo do mestrado.

Aos professores que compõem a banca, Bárbara e Evilásio e ao suplente Pedro, pelas contribuições e avaliações.

E a Deus, por toda sabedoria e aprendizado.

## RESUMO

O objetivo deste estudo foi analisar o papel desempenhado pelas empresas estatais no financiamento público do esporte e problematizar suas implicações no setor esportivo brasileiro. A pesquisa se desenvolveu a partir de uma abordagem qualitativa-quantitativa, baseada em três grandes partes: i) pesquisa bibliográfica, construída com base na discussão sobre Estado e fundo público, neoliberalismo, políticas sociais e de esporte, empresas estatais e empresas cidadãs; ii) pesquisa documental, a partir dos principais parâmetros legais que regem a política de esporte no Brasil e seu financiamento, dos documentos e dados das empresas estatais coletados no E-Sic, Portal do Acesso à Informação e site do Ministério do Esporte, e das próprias empresas estatais; iii) discussão e análise dos dados coletados, segundo os indicadores de magnitude e direcionamento do gasto, possibilitando averiguar a continuidade, crescimento e redução dos recursos pagos e quais os programas, projetos e serviços foram priorizados pelas ações de patrocínio. O período analisado foi de 2004 a 2015, o que nos permitiu compreender o ativismo estatal dos governos Lula e Dilma a partir das empresas estatais. Os principais resultados foram: a priorização do gasto com a categoria EAR, ou seja, a preparação de atletas como importante elemento para que os megaeventos esportivos acontecessem; a forte relação de patrocínio estabelecida entre as empresas estatais e as confederações de esportes olímpicos; os altos gastos com a modalidade futebol, principalmente pela CEF, Petrobras e Eletrobrás; a contradição das empresas estatais ao desenvolverem ações ligadas à política de responsabilidade social que mascaram os reais interesses mercadológicos atrás destas; a centralidade das empresas estatais no desenvolvimento do ativismo estatal, também verificado no desempenho das funções de integração e garantia das condições gerais de reprodução a partir do esporte. Conclui-se que as empresas estatais realizaram importante investimento financeiro no esporte de alto rendimento, complementando as ações governamentais para execução dos megaeventos esportivos no Brasil.

*Palavras-chave: Estado; Esporte; Empresas Estatais; Empresa Cidadã; Patrocínio Esportivo.*

## ABSTRACT

The purpose of this study was to analyze the role played by state enterprises in the public financing of sport and to problematize its implications in the Brazilian sports sector. The research developed from a qualitative-quantitative approach, based on three main parts: i) bibliographic research, based on the discussion of State and public fund, neoliberalism, social and sports policies, state enterprises and citizen companies; ii) documentary research, based on the main legal parameters governing sport policy in Brazil and its financing, and the documents and data of state companies collected in the E-Sic, Access to Information Portal and website of the Ministry of Sports and the companies themselves State; and iii) discussion and analysis of the data collected, according to the indicators of magnitude and direction of expenditure, making it possible to ascertain the continuity, growth and reduction of the resources paid and which programs, projects and services were prioritized by sponsorship actions. The period analyzed was from 2004 to 2015, which allowed us to understand the state activism of the Lula and Dilma governments from the state-owned enterprises. The main results were: the prioritization of spending with the EAR category, that is, the preparation of athletes as an important element for sports mega events to happen; The strong sponsorship relationship established between state-owned enterprises and Olympic sports confederations; The high expenses with the soccer modality, mainly by CEF, Petrobras and Eletrobrás; the contradiction of state-owned enterprises by developing actions linked to social responsibility policy that mask the real market interests behind them; the centrality of state enterprises in the development of state activism, also verified in the performance of the functions of integration and guarantee of the general conditions of reproduction from the sport. It is concluded that state-owned enterprises make a significant financial investment in high-performance sports, complementing government actions to execute sport mega-events in Brazil.

*Keywords: State; Sport; State Companies; Company Citizen; Sports Sponsorship.*

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Quadro de Medalhas do Brasil nos Jogos Olímpicos e nos Jogos Paralímpicos Rio 2016.....	119
Tabela 02: Empresas Estatais Patrocinadoras do Esporte – Série 2004 a 2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões).....	121
Tabela 03: Montante de Patrocínio Esportivo realizado pelas Empresas Estatais por Ano em Ordem Decrescente – Série 2004 a 2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões).....	122
Tabela 04: Percentual de Gasto por Ano por Empresa Estatal Patrocinadora – Série 2004 a 2015 (em %) .....	123
Tabela 05: Montante de Patrocínio via LIE – Série 2007-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões).....	125
Tabela 06: Execução Orçamentária do Esporte por Categoria de Gasto – Série 2001-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões e %).....	131
Tabela 07: Direcionamento do Gasto com Patrocínio Esportivo das Empresas Estatais por Categoria de Gasto – Série 2004 a 2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões e %).....	133
Tabela 08: Grandes Eventos Patrocinados pelas Empresas Estatais (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões).....	139
Tabela 09: Comparação entre Gasto Orçamentário e Gasto do Patrocínio Esportivo das Empresas Estatais a partir das Categorias de Gasto – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões).....	140
Tabela 10: Montante de Patrocínio realizado pela Petrobras em cada Categoria de Patrocínio – Série 2005-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões e %).....	156
Tabela 11: Montante de Patrocínio Esportivo Realizado pela Petrobras a partir das Categorias de Direcionamento do Gasto – Série 2004 a 2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões).....	158
Tabela 12: Direcionamento do Gasto da Categoria EAR a partir de Subcategorias – Série 2004 a 2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões).....	163

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Progressão do Patrocínio Esportivo Realizado pelas Empresas Estatais – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em milhões R\$).....	124
Gráfico 02: Montante de Patrocínio por Empresa Estatal – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em milhões R\$).....	125
Gráfico 03: Progressão do Gasto com Patrocínio Esportivo das Cinco Principais Empresas Estatais Patrocinadoras – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em milhões R\$).....	126
Gráfico 04: Comparação da Matriz de Financiamento Público do Esporte com Destaque para Fonte Extraorçamentária – Série 2004-2006 e 2013-2014 (valores em %).....	129
Gráfico 05: Direcionamento Patrocínio Esportivo das Empresas Estatais por Categoria de Gasto – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em milhões R\$ e %).....	134
Gráfico 06: Comparação da Progressão do Gasto Orçamentário e do Gasto das Empresas Estatais para a Categoria EAR – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em milhões R\$).....	141
Gráfico 07: Montante de Patrocínio Esportivo da Petrobras por Categoria de Gasto – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em milhões R\$).....	159
Gráfico 08: Progressão do Gasto com Patrocínio Esportivo da Petrobras a partir das Cinco Categorias de Gasto – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em milhões R\$).....	160
Gráfico 09: Subcategorias do Gasto da Categoria EAR – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões e %).....	164

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Dispositivos Legais Vigentes do Financiamento da Política Pública de Esporte no Brasil.....	112
Quadro 02: As diferentes fontes e subfontes de financiamento do esporte no Brasil e sua base legal.....	113

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIÇÕES

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas  
AME – Amazônia Distribuidora de Energia  
APO – Autoridade Pública Olímpica  
BASA – Banco da Amazônia  
BB – Banco do Brasil  
BND – Banco do Nordeste  
BNDE – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico  
BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CBAT – Confederação Brasileira de Atletismo  
CBB – Confederação Brasileira de Basquetebol  
CBBBoxe – Confederação Brasileira de Boxe  
CBC – Confederação Brasileira de Clubes  
CBC – Confederação Brasileira de Ciclismo  
CBDA – Confederação Brasileira de Desporto Aquático  
CBE – Confederação Brasileira de Esgrima  
CBFS – Confederação Brasileira de Futebol de Salão  
CBG – Confederação Brasileira de Ginástica  
CBHB – Confederação Brasileira de Handebol  
CBJ – Confederação Brasileira de Judô  
CBLA – Confederação Brasileira de Lutas Associadas  
CBLP – Confederação Brasileira de Levantamento de Peso  
CBR – Confederação Brasileira Remo  
CBRU – Confederação Brasileira de Rugby  
CBT – Confederação Brasileira de Tênis  
CBTKD – Confederação Brasileira de Taekwondo  
CBVela – Confederação Brasileira de Vela  
CDP – Companhia Docas do Pará  
CF – Constituição Federal  
CHESF – Companhia Hidrelétrica do São Francisco  
CMB – Casa da Moeda do Brasil  
CNE – Conferência Nacional do Esporte

COB – Comitê Olímpico Brasileiro  
COBRA – COBRA Tecnologias e Serviços  
CODESP – Companhia Docas do Estado de São Paulo  
CPB – Comitê Paralímpico Brasileiro  
DEST – Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais  
EAR – Esporte de Alto Rendimento  
EELIS – Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social  
EMGEPRON – Empresa Gerencial de Projetos Navais  
E-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão  
FAAP – Federação das Associações de Atletas Profissionais  
FENAPAF – Federação Nacional dos Atletas Profissionais de Futebol  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
IDM – Índice de Desenvolvimento Macroeconômico  
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social  
INSS – Instituto Nacional de Seguro Social  
IR – Imposto de Renda  
LIE – Lei de Incentivo ao Esporte  
MCMV – Minha Casa Minha Vida  
ME – Ministério do Esporte  
MLP – Modelo Liberal Periférico  
MSI – Modelo de Substituição de Importações  
ND – Nacional Desenvolvimentismo  
ODM – Programa CAIXA Objetivos de Desenvolvimento do Milênio  
OGU – Orçamento Geral da União  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PELC – Programa Esporte e Lazer da Cidade  
PDEL – Plano Decenal de Esporte e Lazer  
PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo  
PIB – Produto Interno Bruto  
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNE – Política Nacional do Esporte

PPA – Plano Plurianual

PROMEF – Programa de Modernização e Expansão da Frota da Transpetro

PROMINP – Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural

PRSA – Política de Responsabilidade Socioambiental

PST – Programa Segundo Tempo

PT – Partido dos Trabalhadores

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESI – Serviço Social da Indústria

SNEAR – Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento

SNEELIS – Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social

## SUMÁRIO

DEDICATÓRIA.....	4
AGRADECIMENTOS.....	5
RESUMO.....	6
ABSTRACT.....	7
LISTA DE TABELAS.....	8
LISTA DE GRÁFICOS.....	9
LISTA DE QUADROS.....	10
LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES.....	11
SUMÁRIO.....	14
INTRODUÇÃO.....	16
CAPÍTULO 1 – O ESTADO BRASILEIRO E EMPRESAS ESTATAIS.....	23
1.1 Estado e Fundo Público.....	23
1.2 Estado e Fundo Público: Especificidade Brasileira.....	30
1.2.1 O Nacional Desenvolvimentismo.....	31
1.2.2 Crise, Instabilidade e Transição.....	36
1.2.3 O Modelo Liberal Periférico.....	38
1.3 Governos Lula e Dilma: um Destaque para o Neodesenvolvimentismo.....	43
1.4 Empresas Estatais e o Desenvolvimento no Contexto Brasileiro.....	56
CAPÍTULO 2 – EMPRESAS ESTATAIS E RESPONSABILIDADE SOCIAL.....	67
2.1 Direitos de Cidadania e Políticas Sociais.....	67
2.1.1 Políticas sociais no Brasil.....	75
2.2 A Contradição da Empresa “Socialmente Responsável”.....	82
2.2.1 – Responsabilidade Social das Empresas Estatais: um novo elemento de contradição.....	92
2.3 Empresas Estatais e os Programas Esportivos.....	101
CAPÍTULO 3 – O FINANCIAMENTO DO ESPORTE PELAS EMPRESAS ESTATAIS.....	105
3.1 Política Esportiva no Brasil.....	105

3.2 Do Geral ao Específico: o Financiamento do Esporte e as Empresas Estatais.....	111
3.2.1 O Plano Brasil Medalhas.....	117
3.3 O Lugar das Empresas Estatais no Financiamento do Esporte.....	120
3.3.1 Magnitude do Gasto.....	120
3.3.2 Direcionamento do Gasto.....	129
3.3.2.1 A Centralidade das Categorias EAR e Grandes Eventos.....	134
3.4 Ativismo Estatal e o Patrocínio das Empresas Estatais.....	146
 CAPÍTULO 4 – O CASO PETROBRAS.....	 153
4.1 Petrobras e o Financiamento do Esporte.....	155
4.1.1 Esporte Educacional e Participação.....	159
4.1.2 Esporte de Alto Rendimento em Foco.....	162
4.1.3 A relação do Patrocínio Esportivo com a Atividade Fim da Empresa: o Programa Esporte Motor.....	166
4.2 Aproximações da Petrobras com a Política de Esporte.....	169
 CONCLUSÃO.....	 173
 REFERÊNCIAS.....	 178

## INTRODUÇÃO

Pesquisar as políticas públicas de esporte e lazer diz respeito a diversos aspectos que compreendem aquelas políticas, tais como a concepção, a abrangência, a gestão e o financiamento. Uma análise desses aspectos que interferem na política pública possibilita compreender as relações de força, os determinantes sociais, políticos e econômicos, os reais objetivos a partir das ações realizadas e as questões sociais priorizadas e postergadas.

Este estudo se direciona ao âmbito do financiamento das políticas públicas de esporte no Brasil e, especificamente, ao papel desempenhado pelas empresas estatais a partir do patrocínio esportivo. Mascarenhas (2016) apresentou em seu estudo as três fontes de financiamento público para o esporte: orçamentária, extraorçamentária e indireta. O patrocínio das empresas estatais pertence ao universo das fontes extraorçamentárias, ou seja, são aqueles recursos repassados diretamente para as entidades esportivas. E como bem destacou o autor, compreender o gasto com patrocínio esportivo destas empresas, assim como compreender os gastos das demais fontes, constitui tarefa importante para análise e interpretação do cenário do financiamento público do esporte no Brasil.

De forma ampla, o fundo público desempenha uma função integradora ao viabilizar a implementação de políticas sociais, e outra função econômica ao garantir as condições gerais de produção e reprodução ampliada do capital. Assim, o fundo público se traduz na capacidade de mobilização de recursos de que o Estado dispõe para intervir na economia, através do orçamento, das políticas monetária e fiscal e das empresas públicas (SALVADOR, 2008).

Para o fundo público de um modo geral, e para o esporte de forma específica, as empresas estatais são atores que interferem na dinâmica do financiamento público, e que também determinam as especificidades dos determinados campos. Estas empresas, no percurso histórico do desenvolvimento do capitalismo brasileiro, contribuíram diretamente para o desenvolvimento econômico no país. A partir de 1930 foram criadas diversas empresas estatais com intuito de interferir no processo de industrialização brasileiro. Até 1980, elas eram atores centrais na dinâmica político-econômica e principalmente como elemento governamental para interferência nas relações econômicas. Mesmo com o enfraquecimento destas empresas no governo de Fernando

Henrique Cardoso (FHC), as estatais passaram a ser novamente atores importantes na dinâmica econômica brasileira a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula).

Além de se apresentarem como importante instrumento governamental para interferência na dinâmica econômica, as empresas estatais também se apresentaram como desenvolvedoras de políticas públicas para além do âmbito econômico, sendo uma delas as políticas públicas de esporte. Para o esporte, o parâmetro legal que marcou o patrocínio esportivo das empresas estatais foi o Plano Brasil Medalhas, criado em 2012 e com objetivos direcionados para a preparação das equipes brasileiras para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Este plano formalizou uma relação que as empresas estatais já estabeleciam, durante vários anos, com o esporte de alto rendimento e com as confederações de esportes olímpicos. O plano revitalizou a intervenção estatal no financiamento do esporte, buscando garantir a realização da agenda dos megaeventos esportivos no Brasil e se traduziu em uma marca do ativismo estatal no setor esportivo.

Com a chegada do governo Lula, com a criação do Ministério do Esporte (ME), e ato contínuo, governo Dilma, as questões referentes ao esporte passaram a ser pauta nas discussões e decisões governamentais, impulsionadas pelos megaeventos esportivos. O envolvimento das empresas estatais também se intensificou, passando a desenvolver ações condizentes com as prioridades governamentais com o esporte.

Estudos, tais como Mascarenhas (2015), Castellani Filho (2008; 2013) e Athayde (2014) realizaram a problematização referente à realização dos megaeventos esportivos no Brasil e a contraposição com determinações legais, por exemplo, com o artigo 217 da Constituição de 1988, que determina a prioridade do gasto com o desporto educacional e em casos excepcionais com o desporto de alto rendimento. Como Mascarenhas (2016) avaliou, os altos gastos orçamentários com a infraestrutura e a realização dos megaeventos se distanciam de ações que busquem a garantia do acesso ao esporte como direito de cada um. Assim, quando nos deparamos com a presença das empresas estatais no financiamento do esporte, percebemos a necessidade de compreender como se desenvolve esse financiamento e como interfere no campo esportivo, visto incipientes pesquisas que objetivem analisar esta problemática.

Partimos dessa constatação, de que são incipientes as pesquisas que estudam e avaliam os gastos públicos com o esporte, e especificamente com as empresas estatais. Apesar de incipientes, importantes pesquisas foram realizadas até o momento, das quais destacamos Mascarenhas (2016), Almeida e Marchi Júnior (2011), Teixeira, Matias e Mascarenhas (2015), Veronez (2005), Teixeira (2016), Athayde, Mascarenhas e Salvador

(2015). Destas, Mascarenhas (2016) avaliou o gasto orçamentário com esporte do governo FHC ao governo Dilma, porém não investigou as demais fontes de financiamento. Também Almeida e Marchi Júnior (2011) e Teixeira, Matias e Mascarenhas (2015) se aproximaram dos gastos das empresas estatais com o esporte, porém vinculadas aos ciclos olímpicos.

Isto posto, apresentamos as questões que se tornam o ponto de partida desta pesquisa: como o gasto das empresas estatais com patrocínio impacta o cenário do financiamento público do esporte no Brasil? Como este gasto pode ser interpretado, a partir dos interesses que levam as empresas estatais a realizarem tais investimentos? Qual a consonância de tais instrumentos com as políticas públicas de esporte?

Como objetivo geral, esta pesquisa busca analisar o papel desempenhado pelas empresas estatais no financiamento público do esporte e problematizar suas implicações no setor esportivo brasileiro entre 2004 e 2015. Este período de análise compreende os Planos Plurianuais do governo Lula e o primeiro plano do governo Dilma, ou seja, de 2004 a 2015. Este recorte se faz importante visto a mudança do cenário das políticas públicas de esporte e lazer com a chegada do governo Lula e continuidade com o governo Dilma, além da retomada do ativismo das empresas estatais que passaram por um processo de privatizações no governo anterior.

Os objetivos específicos são: i) situar as empresas estatais no contexto histórico brasileiro, analisando seus papéis no desenvolvimento do capitalismo brasileiro; ii) compreender a relação entre as empresas estatais e as políticas públicas, problematizando a atuação das empresas estatais com programas esportivos; iii) investigar as atividades das empresas estatais no financiamento do esporte entre 2004 e 2015, a partir da análise dos indicadores de magnitude e direcionamento dos gastos; iv) analisar a atuação da Petrobras, segundo os indicadores de magnitude e direcionamento do gasto, tencionando sua atuação a partir da proximidade e/ou distanciamento com as determinações do Plano Plurianual, da Política Nacional do Esporte e do Plano Decenal de Esporte e Lazer.

Após analisarmos o gasto das empresas estatais com o esporte, direcionamos nossa atenção especificamente para a Petrobras. Optamos por analisá-la visto ser uma importante empresa estatal na economia brasileira. A Petrobras desenvolveu um papel protagônico no desenvolvimento da indústria nacional na década de 50, e desde então se manteve como uma das principais empresas estatais com grande capacidade de interferência na economia, principalmente durante os governos Lula e Dilma. E, especificamente sobre o patrocínio esportivo, a Petrobras é a única empresa estatal que

desenvolve programas esportivos institucionais. Assim, analisar o gasto desta empresa com o esporte nos auxilia a compreender uma realidade específica não encontrada nas demais estatais.

Os procedimentos metodológicos se apresentam como importantes elementos da pesquisa, proporcionando o alcance dos objetivos supracitados. A partir de uma abordagem qualitativa-quantitativa, o estudo se desenvolveu em três grandes partes: i) pesquisa bibliográfica; b) pesquisa documental; c) discussão teórica e análise dos dados coletados, envolvendo o debate político, econômico e social em torno das ações e políticas de esporte pesquisadas.

Com base na pesquisa bibliográfica, construímos o referencial teórico do presente estudo, importante ponto de partida para a compreensão do objeto pesquisado. Assim, reunimos trabalhos referentes ao tema proposto e construímos a análise e discussão a partir das seguintes categorias: Estado e fundo público; neoliberalismo; política social; políticas de esporte; empresas estatais; empresa cidadã; patrocínio esportivo.

Para a pesquisa documental, utilizamos a Política Nacional do Esporte (PNE), o Plano Decenal de Esporte e Lazer (PDEL) e os Planos Plurianuais (PPA) enquanto documentos básicos para orientar a análise da atuação das empresas estatais no financiamento público do esporte. A partir destes documentos, analisamos as aproximações e os distanciamentos da atuação das empresas estatais com os princípios e orientações presentes.

Ao desenvolver a pesquisa documental, nos aproximamos cada vez mais dos objetivos específicos desse estudo. A princípio, buscamos compreender as empresas estatais que compõem a administração federal. Dessa forma, buscamos o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST), vinculado ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e encontramos uma lista com 160 empresas estatais federais<sup>1</sup>.

Nesta lista, realizamos o recorte temporal referente ao nosso estudo e retiramos as empresas criadas a partir de 2016, reduzindo a lista para 147 empresas estatais. Dentre elas, 27 são vinculadas a outras estatais, tais como as subsidiárias do Banco do Brasil, da Petrobras, da Eletrobrás, dentre outras.

A principal fonte de acesso aos dados das empresas estatais foi o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – E-Sic. Neste sistema, coletamos os

---

<sup>1</sup> Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/empresas-estatais-federais>.

dados referentes aos gastos das 147 empresas estatais com o esporte, no período de 2004 a 2015. É importante salientarmos que o E-Sic é um sistema disponível a qualquer cidadão que se interesse por solicitar informações aos órgãos e entidades do Executivo Federal. Como fonte complementar, o Portal do Acesso à Informação das empresas estatais se apresentou como uma nova ferramenta que nos aproximou do diálogo direto com estas empresas. A opção pelo portal se deu no momento em que algumas empresas estatais não estavam contempladas no E-Sic, assim como algumas subsidiárias e controladas. A partir da Lei nº 12.527/2011, o direito fundamental de acesso à informação passou a ser assegurado, devendo ser executado por diversos órgãos públicos da administração indireta e por autarquias, empresas públicas e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Almejando o acesso aos dados e documentos referentes aos gastos esportivos das empresas estatais com a Lei de Incentivo ao Esporte (LIE), utilizamos o site do Ministério do Esporte para complementarmos as informações necessárias à compreensão de todo o universo do patrocínio esportivo realizado pelas empresas estatais. Assim, do universo de 147 empresas pesquisadas, 23 empresas estatais declararam ter gasto com patrocínio esportivo no período de 2004 a 2015.

No decorrer do estudo, percebemos a necessidade de buscar informações em documentos das empresas estatais, principalmente aqueles referentes às políticas de responsabilidade social e aos relatórios de sustentabilidade. Estes relatórios e documentos são disponibilizados nos sites das empresas estatais, em acesso livre para qualquer cidadão. Assim, incorporamos também estes documentos, enquanto importantes elementos que nos possibilitaram realizar a contraposição do perfil do gasto com as proposições destes documentos.

Na discussão teórica e análise dos dados, realizamos um processo de contextualização das empresas estatais no financiamento do esporte e nos aproximamos dos aspectos e indicadores propostos por Fagnani (2009), Boschetti (2009) e Salvador e Teixeira (2014), para compreendermos melhor a composição do gasto das empresas estatais. Estes autores desenvolveram modelos de análise de políticas sociais, que se apresentaram enquanto importantes elementos orientadores da análise dos dados pesquisados.

Boschetti (2009) sinaliza três aspectos que possibilitam a análise da conformação de políticas e programas sociais, sendo um deles a configuração do financiamento e do gasto. Segundo a autora, analisar o financiamento e o gasto de políticas sociais possibilita

compreender os impactos e o alcance perante os direitos sociais, visto que o montante, o tipo e o modo de financiamento definem os aspectos daquela política.

Sendo assim, nos apropriamos dos seguintes indicadores: fonte do financiamento, direcionamento do gasto e magnitude do gasto. A fonte referente ao financiamento das empresas estatais já está posta, conforme estudo realizado por Mascarenhas (2016) e complementado por Carneiro et al. (2017). O foco principal da análise estará direcionado aos indicadores de magnitude e direcionamento do gasto. O primeiro diz respeito ao volume de investimento e nos possibilita averiguar a continuidade, o crescimento ou a redução dos recursos destinados à determinada política. Com o segundo indicador, conseguiremos averiguar a aplicação dos recursos e quais os programas, projetos e serviços foram priorizados pelas políticas analisadas. Associada à análise principalmente do indicador de direcionamento iremos discorrer sobre as aproximações e os distanciamentos com o PNE, o PDEL e os PPAs. Dessa forma, os dados dos gastos das empresas estatais que financiaram o esporte no período analisado serão contemplados pela análise do seu direcionamento e da sua magnitude, podendo assim, associando com a discussão teórica, interpretar qual é o papel desempenhado por estas empresas no financiamento público do esporte.

Isto posto, o presente texto encontra-se dividido em quatro capítulos, juntamente com a introdução e conclusão. No capítulo 1, iniciamos o debate com a discussão sobre Estado e fundo público, buscando orientações iniciais para incorporarmos o estudo sobre o Estado brasileiro e a relação com o fundo público, dando destaque ao período dos governos Lula e Dilma. Para finalizar, contextualizamos a importância do papel desempenhado pelas empresas estatais no desenvolvimento brasileiro, orientando novamente o olhar para o período analisado neste estudo.

Já no capítulo 2, a partir do debate sobre as políticas sociais e os direitos de cidadania, colhemos subsídios para compreender a institucionalização do “espírito responsável” das empresas a partir de 1980. Assim, iremos investigar a relação das empresas estatais com o desenvolvimento de políticas de responsabilidade social, discutindo sobre como estas ações se apresentam como novos elementos da contradição pertinente às empresas estatais. Por último, situaremos os programas esportivos desenvolvidos pelas empresas estatais e suas correlações com as políticas de responsabilidade social.

No capítulo 3, realizamos a discussão referente à política esportiva no Brasil, ao processo de formação do financiamento público do esporte, alcançando o lugar das

empresas estatais. Construimos a análise referente à magnitude e ao direcionamento do gasto das empresas estatais com patrocínio esportivo, desenvolvendo uma articulação com a discussão teórica realizada nos capítulos anteriores.

Por fim, no capítulo 4 analisamos o caso Petrobras, que nos possibilita compreender com mais detalhes o gasto desta estatal e os determinantes para o perfil do financiamento do esporte. As especificidades da estatal foram analisadas e debatidas a partir das aproximações com as proposições do PNE, do PDEL e dos PPAs, observando de que forma esta estatal se relaciona com seus interesses particulares e com as determinações governamentais perante as políticas públicas de esporte, e especificamente seu financiamento.

## **CAPÍTULO 1 – ESTADO BRASILEIRO E EMPRESAS ESTATAIS**

O presente capítulo tem por objetivo compreender a relação das empresas estatais no desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Partindo das discussões sobre Estado, fundo público e suas relações com a dinâmica do capitalismo contemporâneo, examinaremos o desenvolvimento destes elementos na história brasileira, com foco principal nas especificidades dos governos Lula e Dilma. Dessa forma, teremos subsídios suficientes para discorrer sobre a atuação das empresas estatais no desenvolvimento do capitalismo do Brasil. Essa atuação é elemento base essencial para o desenvolvimento da discussão e análise proposta neste trabalho.

### **1.1 Estado e Fundo Público**

Embarcar a discussão sobre Estado e suas definições conceituais será o ponto de partida da discussão proposta para este momento. A percepção das relações estabelecidas pelo Estado na sociedade capitalista será subsídio teórico fundamental para a análise da realidade específica a ser desenvolvida nos demais capítulos.

As relações entre o Estado e a sociedade assumem novos contornos a partir do desenvolvimento da sociedade capitalista. Sabemos que para Marx o Estado é detentor de contradição embrionária baseada na estrutura social de classes, onde uma classe superior domina as demais inferiores e que esse Estado que surge para solucionar os conflitos existentes na sociedade é, normalmente, o Estado da classe economicamente dirigente – e não somente, mas também aquela classe dominante no âmbito das ideias, do pensamento, do consenso. Dessa forma, o Estado passou por um constante processo de adequação às necessidades da sociedade capitalista (HARVEY, 2005).

Foi a partir do amadurecimento do modo de produção capitalista que o Estado burguês tornou-se, de forma mais explícita, um instrumento da acumulação de capital, se diferenciando das formas pré-capitalistas de governo por se basear em “relações livres de troca”<sup>2</sup>. Esse Estado independente, colocado ao lado da sociedade burguesa, passou a ser

---

<sup>2</sup> “Relações livres de troca”, visto que, como destaca Harvey, “dissimulam a dependência e sujeição econômicas do proletariado (separação entre meios de produção e subsistência) e lhe dão a aparência de liberdade e igualdade” (HARVEY, 2005, p. 336).

instrumento de dominação de classe, atuando também na manutenção das relações básicas do sistema capitalista (HARVEY, 2005; MANDEL, 1982).

Uma das primeiras adequações do Estado ao sistema capitalista se deu na garantia da propriedade privada, diretamente associada aos princípios capitalistas, assegurando e interferindo na reprodução da sociedade dividida em classes. “O Estado é, assim, um *Estado de classe*: não é a encarnação da Razão universal, mas sim uma entidade que, em nome de um suposto interesse geral defende os interesses *comuns* de uma classe *particular*” (COUTINHO, 1996, p. 19, grifos do autor).

Com efeito, o Estado e suas instituições se depararam com o fato de que a democracia burguesa somente se sustenta com o consentimento da maioria da classe subordinada. Assim, como explica Harvey (2005, p. 87), “essa contradição se resolve apenas se o Estado se envolve ativamente na obtenção do consentimento das classes subordinadas. A ideologia proporciona um canal importante”. Dessa forma, fortalece a proteção das ameaças aos interesses da classe dirigente.

A esfera ideológica progride e ganha autonomia, conforme discutido por Coutinho (2006) baseado nas proposições de Gramsci. Gramsci pode observar a socialização da política no capitalismo “ocidental”<sup>3</sup>, que criou diversos sujeitos políticos coletivos. Para ele, o Estado, em sentido amplo, seria aquele que comporta duas esferas principais: a sociedade política – o governo no sentido restrito – e a sociedade civil – organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias (igrejas, escolas, partidos políticos, dentro outros).

A partir destas instituições presentes na sociedade civil, Gramsci identifica os “aparelhos ‘privados’<sup>4</sup> de hegemonia”: aqueles organismos sociais coletivos, de associação voluntária, com relativa autonomia em relação à sociedade política. É com estes aparelhos que a esfera ideológica ganhou uma autonomia material em relação ao Estado restrito, o que determinou a “sociedade civil como uma esfera específica, dotada

---

<sup>3</sup> Gramsci vivenciou a época de generalização da complexidade do fenômeno estatal, no fim do século XIX nos países “ocidentais”. Isso lhe permitiu perceber, a partir da intensificação dos processos de socialização política, o surgimento de uma nova “esfera do ser social, dotada de leis e funções relativamente autônomas e específicas, tanto em relação ao mundo da economia como em face dos aparelhos repressivos de Estado” (COUTINHO, 2006, p. 33). Ou seja, a percepção da sociedade civil de forma diferente que Marx e Engels observaram. Uma concepção de Estado ampliado.

<sup>4</sup> “Deve-se observar que Gramsci põe o adjetivo ‘privado’ entre aspas, querendo com isso significar que – apesar desse seu caráter voluntário ou ‘contratual’ – eles têm uma indiscutível dimensão pública, na medida em que são parte integrante das *relações de poder* em dada sociedade” (COUTINHO, 1996, p. 55, grifos do autor).

de legalidade própria, funcionando como mediação necessária entre a base econômica e o Estado em sentido restrito” (COUTINHO, 1996, p. 55).

Assim, Coutinho ressalta que, na visão de Gramsci, “as duas esferas servem para conservar ou transformar uma determinada formação econômico-social, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental no modo de produção capitalista” (COUTINHO, 1996, p. 54). A “obtenção do consentimento das classes subordinadas”, citada por Harvey (2005), está presente de forma muito bem institucionalizada na sociedade civil, a partir do conceito de Estado ampliado e dos “aparelhos privados de hegemonia” desenvolvido por Gramsci.

Torna-se coerente e importante observarmos as ressalvas que Harvey (2005) realiza com relação às teorias e reflexões sobre o Estado capitalista. O autor concorda que o Estado não é reflexo automático do desenvolvimento das relações sociais capitalistas e, nesse sentido, nos chama atenção para o cuidado que devemos tomar com as traduções automáticas, onde tentamos encaixar uma postura passiva do Estado com relação à história capitalista, independente do contexto específico analisado. Para o autor, a “base econômica” e a superestrutura devem ser analisadas como momentos simultâneos, visto que há uma interação dialética entre ambas e não uma sequencialidade. Com esse cuidado tomado, o autor concorda com a possibilidade de mudanças do Estado em função do crescimento e amadurecimento do capitalismo, destacando que “a noção de que o capitalismo alguma vez funcionou sem o envolvimento estreito e firme do Estado é um mito que merece ser corrigido” (HARVEY, 2005, p. 92).

A partir da apropriação dos conhecimentos tratados acima e resguardados pelo cuidado destacado por Harvey, podemos nos aproximar da discussão sobre as funções desempenhadas pelo Estado no desenvolvimento do capitalismo.

Segundo O’Connor (1977), o Estado capitalista, ao se traduzir na figura do Estado da classe econômica e politicamente dirigente, desempenha duas funções básicas: a acumulação e a legitimação. São duas funções contraditórias, visto que o Estado necessita criar e manter as condições de produção e reprodução do capital, mas ao mesmo tempo necessita criar e manter a harmonia social. Essa dinâmica se torna clara no diálogo estabelecido por O’Connor sobre o Estado que perde sua legitimidade e seca suas fontes de poder:

Um Estado capitalista que empregue abertamente sua força de coação para ajudar uma classe a acumular capital à custa de outras classes perde sua legitimidade e, portanto, abala a base de suas lealdades e apoios. Porém, um

Estado que ignore a necessidade de assistir o processo de acumulação de capital arrisca-se a secar a fonte de seu próprio poder (O'CONNOR, 1977, p. 19).

Nessa especificidade política, econômica e social, Mandel (1982) destaca que além das funções de acumulação e legitimação citadas por O'Connor, o Estado desenvolve uma terceira função de repressão. Assim, para Mandel 1982, o Estado possui três principais funções: criar e garantir as condições gerais de produção; reprimir quaisquer ameaças ao modo de produção vigente; integrar as classes dominadas garantindo a prevalência da ideologia da sociedade correspondente a da classe dominante.

Para a discussão proposta nesse trabalho, a função de criação e garantia das condições gerais de produção agregará nossa maior atenção. Vejamos, dessa forma, como essa função econômica esteve presente no Estado burguês e principalmente no período do capitalismo tardio.

O Estado burguês se diferencia das formas anteriores pela especificidade do sistema capitalista e da sociedade burguesa, baseada na generalização da produção de mercadorias, da propriedade privada e da concorrência, ocasionando o isolamento das esferas pública e privada. Para Mandel (1982), essa concorrência capitalista gera uma tendência à autonomização<sup>5</sup> do Estado, podendo levá-lo a agir:

Como um “capitalista total ideal”, servindo aos interesses de proteção, consolidação e expansão do modo de produção capitalista como um todo, acima e ao contrário dos interesses conflitantes do “capitalista total real” constituído pelos “muitos capitais” do mundo real (MANDEL, 1982, p. 336).

O'Connor (1977), utilizando os Estados Unidos como referência, afirma que a forma mais poderosa de influência sobre o governo nacional é a influência da classe capitalista, organizada em linhas de grupos de interesses e de classe. Naquele país, existia uma multidão de órgãos privados, quase privados e públicos, que orientavam as principais decisões do executivo. Observava-se assim uma “interpenetração da economia privada e o Estado, o desenvolvimento da burocracia federal”, transformando “os temas e os conflitos político-econômicos em problemas administrativos”<sup>6</sup> (O'CONNOR, 1977, p. 76).

---

<sup>5</sup>A autonomização do poder do Estado burguês surge a partir de dois fatores: a predominância da propriedade privada e a concorrência capitalista. Um cuidado deve ser tomado, já que o Estado não deve ser analisado como um mero instrumento ou como instituição que substitui o capital. Deve ser considerado uma instituição que atua de forma especial na preservação da existência do capital.

<sup>6</sup> O'Connor explica que, no Estado Norte-americano, esses grupos de interesse se apropriavam de órgãos reguladores federais, estaduais e municipais, caracterizando assim esta interpenetração do público com o

No capitalismo concorrencial, os grupos de interesses da classe capitalista encontraram no parlamento burguês sua maior capacidade de intervenção. Segundo Mandel (1982), o parlamento burguês nesse período se traduzia na forma “ideal”<sup>7</sup> do Estado burguês, onde eram atendidos os interesses do capital em sua totalidade. Em seguida, com a transição para o capitalismo monopolista<sup>8</sup>, o Estado passou a agregar funções antes não executadas. A partir do exemplo da Europa ocidental, conseguimos compreender essa dinâmica. Com o fortalecimento do movimento operário e com a entrada de deputados social-democratas e comunistas no parlamento, o caráter antes considerado “ideal” sofre abalos. A pressão dos parlamentares não burgueses e do movimento operário trouxe novas pautas de discussões e novos elementos de disputa ao parlamento, distantes, em certa forma, da lista de interesses da burguesia. O Estado então realizou algumas concessões às reivindicações do proletariado, sinalizando, por um lado, ganhos à legislação social<sup>9</sup>. Por outro lado, o parlamento deixava de ser o espaço arbitrário dos interesses da classe burguesa, sendo transferida para os altos escalões da administração estatal a responsabilidade de assegurar a dominação do capital. Materializava-se assim uma ampliação da atuação estatal, com a centralização do poder político no aparato do Estado, garantindo uma segurança aos interesses da classe burguesa (MANDEL, 1982).

No período do capitalismo tardio, outras funções são incorporadas ao Estado, e necessitamos dialogar com as especificidades político-econômicas desse período para compreender as novas incorporações de funções do aparato estatal.

A primeira crise estrutural do sistema capitalista após a Revolução Industrial foi a crise de 1929, marcando o fim do capitalismo concorrencial, culminando com o fortalecimento das proposições keynesianas sobre a atuação estatal e sobre a alocação do

---

privado. Destaca, ainda, que “o presidente e seus auxiliares principais devem permanecer independentes; cumpre-lhes interpretar os interesses empresariais classistas (como opostos à economia particular) e traduzi-lo em ação, não só em termos de imediatas necessidades econômicas e políticas mas, ainda, em termos das relações entre os trabalhadores dos setores competitivo e monopolista e os respectivos capitalistas. Os interesses de classe dos capitalistas monopolistas (como uma força social mais do que como uma abstração) não são o agregado dos interesses específicos desta classe mas, antes, emergem dentro da administração do Estado, ‘de modo não intencional’” (O’CONNOR, 1977, p. 78).

<sup>7</sup> A república parlamentar burguesa era considerada uma “forma ideal” do Estado burguês, pois refletia “da menor maneira possível a unidade dialética e a contradição entre a ‘concorrência de muitos capitais’ e o ‘interesse e a natureza social do capital em sua totalidade’” (MANDEL, 1982, p. 337).

<sup>8</sup> Transição do capitalismo concorrencial para o monopolista se deu no período após a Segunda Guerra Mundial (pós-1945) (BEHRING, E.; BOSCHETTI, I., 2011).

<sup>9</sup> Ressalvas são necessárias a esses ganhos, visto que tinham como pano de fundo o interesse em diminuir as ameaças da classe operária, além da afirmação dos interesses de dominação do capital a partir de ações que reconstituíam a força de trabalho impedindo os malefícios da superexploração.

fundo público no socorro à taxa de lucros. Para Boschetti (2010), as medidas econômicas e sociais que foram tomadas para superar a crise de 1929 estavam sustentadas em três pilares clássicos: o fordismo<sup>10</sup>, o keynesianismo<sup>11</sup> e a garantia mínima de direitos sociais<sup>12</sup>. Inicia-se, nesse período, a atuação decisiva da função econômica do Estado nas relações capitalistas.

Três principais fatores levaram a essa ampliação de funções do Estado: “a redução da rotação do capital fixo, a aceleração da inovação tecnológica e o aumento enorme do custo dos principais projetos de acumulação de capital, devido à terceira revolução tecnológica” (MANDEL, 1982, p. 339). O capitalismo tardio se apresentou com reais dificuldades em valorizar o capital e o Estado surge como possível ferramenta de solução para os períodos de estagnação e crise, incorporando novas funções, passando a realizar o financiamento de setores produtivos e reprodutivos.

Essa intervenção econômica estatal na crise de 1929 proporcionou o que Mandel (1982) sinaliza como onda longa expansiva, os “Anos de Ouro” ou “Anos Gloriosos”, que perdurou aproximadamente do pós-guerra, 1945, até os anos 1970. Com o keynesianismo, o fordismo e as concessões/acordos com a classe trabalhadora, o período desfrutou de “forte expansão da demanda efetiva, altas taxas de lucros, elevação do padrão de vida das massas no capitalismo central e um alto grau de internacionalização do capital, sob o comando da economia norte-americana” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 88).

Porém, esse longo período expansivo apresentou seus primeiros sinais de esgotamento no fim da década de 1960, com fortes abalos a partir da concorrência acirrada devido à queda das taxas de lucros, culminando com um longo período de estagnação em seguida (BEHRING, 2010).

Observa-se no capitalismo tardio uma intervenção econômica de forma antes não vista. O capitalismo tardio é caracterizado pelas interferências estatais para manutenção das taxas de lucro. Como bem destaca Mandel (1982), essa manutenção do lucro significa tornar lucrativo através dos subsídios do Estado. Devemos destacar que ao lado da função de garantir as condições gerais de produção, uma nova função (tão vital quanto essa) é

---

<sup>10</sup> O fordismo possuía como principais características a garantia do consumo e da produção de mercadorias baratas em larga escala, mantendo a lógica da produção e reprodução de mercadorias.

<sup>11</sup> O keynesianismo assegurava o consumismo de massas,stituindo a intervenção estatal na regulação econômica, garantindo a ampliação dos rendimentos por via direta e indireta.

<sup>12</sup> Relembramos que são direitos sociais baseados na perspectiva de Marshall, e que não trazem riscos ao padrão de acumulação capitalista.

incorporada ao Estado: a “administração das crises”. O capitalismo tardio se apresenta vulnerável a crises econômicas e políticas. Na economia, o Estado passa a executar políticas governamentais anticíclicas buscando evitar ou adiar as intensas crises.

Toda essa intensificação da atuação estatal é fonte propícia para gerar um Estado hipertrofiado, com intensas intervenções no sistema econômico e com maior controle sobre os rendimentos sociais.

Percebemos, com a evolução histórica capitalista apresentada acima, a mudança da relação entre o Estado e a sociedade, visto que passa a desenvolver “o papel de restabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuam nos períodos de depressão como estímulo à economia” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 85),

O principal subsídio que o Estado possui para realizar essas intervenções econômicas é o fundo público. Com as crises estruturais do capitalismo, o fundo público desempenha, até os dias atuais, função central nas relações de produção e nas taxas de lucro.

De acordo com Behring:

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 apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções (BEHRING, 2010, p. 20).

Para Salvador (2012) o fundo público representa a capacidade que o Estado possui de mobilização de recursos para assim intervir na economia. Utiliza como meio as empresas públicas, as políticas monetária e fiscal e o orçamento público. Para o autor, o fundo público cumpre seu papel na reprodução do capital em quatro principais formas:

- i. Como fonte importante para a 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.
- ii. Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição.
- iii. Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garantem vultuosos 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.
- iv. 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. (SALVADOR, 2012, p. 6).

Se no capitalismo concorrencial, o fundo público se apresentava como componente “*ex ante*” ou “*ex post*” no processo de produção e reprodução de mercadorias, no capitalismo monopolista e tardio passa a ser um componente “*in flux*”, devido às crises estruturais do capital. Assim, o fundo público exerce função ativa nas políticas macroeconômicas, atuando na queda tendencial das taxas de lucro, participando do processo de rotação de capital com perspectivas no processo de produção e reprodução capitalista, especialmente no contexto de crise. E, além de manter a esfera econômica, o fundo público atua na garantia do contrato social. Ou seja, de um lado o fundo público (Estado) intervém mediando a repartição da mais-valia entre os burgueses e por outro realiza a retomada do trabalho necessário, por parte dos trabalhadores, através de políticas sociais e de bens públicos de maneira geral<sup>13</sup> (BEHRING, 2010; BEHRING, 2009; SALVADOR, 2012; SALVADOR; TEIXEIRA, 2014).

Para Behring (2010), as frações de classes burguesas estão dependentes (progressivamente) dos auxílios e retornos do Estado, sendo esse cada vez mais “embebido pelo papel central de assegurar as condições gerais de produção” (BEHRING, 2010, p. 21). Consequentemente, é possível afirmar que a estrutura capitalista (e sua manutenção) seria impensável sem o suporte de recursos públicos.

E de forma mais ampla (ou estrutural), a necessidade imposta ao crescimento do fundo público para garantir o desenvolvimento das forças produtivas deixa claro o esgotamento do que Behring (2009) identifica como “auto-reprodução automática do capital”, onde o Estado não realiza apenas “correções nas falhas do mercado”, mas a sua ausência acarretaria o falecimento das dinâmicas do capital, contradizendo esse caráter automático.

## **1.2 Estado e Fundo Público: especificidade brasileira**

Nos aproximamos da discussão proposta por Gonçalves (2013) e realizamos a apropriação de sua perspectiva sobre as fases de evolução da economia brasileira. Para o autor, o desenvolvimento do Brasil a partir de uma perspectiva histórica se divide em seis períodos de formação econômica: 1 – Sistema Colonial, de 1500 a 1822; 2 – Economia

---

<sup>13</sup> Cabe ressaltar “a dimensão política deste processo, num contexto de hegemonia burguesa e de forte e sofisticada instrumentalização do Estado, em que pese não estarmos diante do “comitê executivo da burguesia” no sentido clássico” (BEHRING, 2010, p. 21).

Agroexportadora Escravista, de 1822 a 1889; 3 – Expansão Cafeeira e Primórdios da Industrialização, de 1889 a 1930; 4 – Desenvolvimentismo, Substituição de Importações e Industrialização, de 1930 a 1979; 5 – Crise, Instabilidade e Transição, de 1980 a 1994; 6 – Modelo Liberal Periférico, de 1995 em diante. Devido às especificidades do presente estudo, será priorizado o detalhamento a partir de 1930 até o momento atual. Esta discussão proposta é essencial para compreendermos de que forma o Estado (e a sociedade capitalista brasileira) passou pelo processo de transformação e amadurecimento chegando aos dias atuais, percebendo as relações político-econômicas desse processo e que são a base da análise das políticas públicas de esporte desenvolvidas no Brasil propostas neste estudo.

### **1.2.1 O Nacional Desenvolvimentismo**

Com raízes nas ideologias e políticas de desenvolvimento econômico da Grã-Bretanha, dos Estados Unidos, da França, da Alemanha e do Japão, o Nacional Desenvolvimentismo (ND) é, de forma objetiva, “a ideologia ou o projeto de desenvolvimento econômico assentado no trinômio industrialização substantiva de importações-intervencionismo estatal-nacionalismo” (GONÇALVES, 2013, p. 36).

A era desenvolvimentista brasileira iniciou-se em 1930, com o deslocamento do poder econômico e político da classe agroexportadora para a burguesia industrial. Para Ianni (2004), a industrialização “é um processo que coroa algumas relações e metamorfoses do capital” (IANNI, 2004, p. 58). Com a combinação do capital comercial e bancário, o capital agrário passou a encontrar uma nova realização: a de capital industrial, culminando assim com novas possibilidades de reprodução.

Gerado com os mecanismos de defesa do setor exportador, com os quais se dá a sua diferenciação inicial com múltiplos efeitos sobre a distribuição de renda e os outros setores da economia, e também acelerado com a entrada de capitais externos, o processo de industrialização no Brasil esteve, desde o início, vinculado aos capitais produzidos pelo setor agrário exportador; tanto os capitais nacionais, investidos diretamente, como os cambiais imprescindíveis de equipamentos, matérias-primas e técnicas essenciais à industrialização dependem dele (IANNI, 2004, p. 59).

Destacamos que o modelo de ND implantado tanto no Brasil quanto em demais países da América Latina durante o século XX foi um modelo infiel ao dos outros projetos

desenvolvidos em outros países desde o século XVIII. Na realidade latino-americana, a ruptura com o Modelo Centro-Periferia<sup>14</sup> recebia destaque central (GONÇALVES, 2013).

Estrategicamente, o ND possui dois principais focos: a redução da vulnerabilidade externa estrutural e o crescimento econômico baseado na industrialização. Alguns pilares nortearam as ações em busca da redução da vulnerabilidade externa, tais como a diminuição da dependência em relação à exportação de *commodities* e a redução do grau de importações industriais. Conseqüentemente, o capital nacional industrial e o investimento estatal desempenharam papel protagônico no ND, mesmo ainda com a presença dos financiamentos e investimentos de capitais externos.

Uma das grandes mudanças estruturais se situa nas participações do PIB nacional. Em 1910, a agropecuária representava 41,1% do PIB nacional. Nos anos de 1929 e 1930, esse valor passou a ser de 35,2%, enquanto o da indústria de transformação representava 11,6% do PIB. Em 1959-1960, o PIB agropecuário diminuiu para 17,3%, enquanto o da indústria de transformação progrediu para 23,2%. Os anos de 1979-1980 apresentam a menor representatividade da agropecuária e a maior representatividade da indústria de transformação, nos valores de 9,4% e 25,8%, respectivamente (GONÇALVES, 2013).

Para a mudança do cenário apresentado por Gonçalves (2013), a intervenção estatal foi fundamental. Com uma nova postura, o ativismo estatal se baseava em crescentes encargos com objetivos na manutenção da ordem geral e em atingir transformações equilibradas. Assim, o Estado passou a estimular, dinamizar, propiciar e controlar o capital nacional, além de executar diversos planos<sup>15</sup> e ações em diversos níveis.

Esse ativismo estatal nas atividades econômicas pode ser dividido em duas fases, o que não significa que são duas fases separadas, pelo contrário, são fases sucessivas da evolução da atuação governamental. São elas: a preservação dos níveis de renda e emprego, regulando e criando instrumentos de defesa para setores ameaçados e a criação de órgãos e instrumentos para estimular o crescimento das atividades produtivas.

---

<sup>14</sup> No Modelo Centro-Periferia, “o desenvolvimento de alguns países (centro) e o atraso ou desenvolvimento de outros países (periferia) era explicado, em grande medida, pela divisão internacional do trabalho. No centro, as dinâmicas de acumulação de capital, progresso técnico e comércio exterior (exportação) foram assentados na industrialização, enquanto, na periferia, essas dinâmicas estavam concentradas no setor primário-exportador” (GONÇALVES, 2013, p. 38).

<sup>15</sup> Dentre as ações e planos, destacamos o Plano de Metas e o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) I e II. O II PND representou a versão mais avançada do ND aplicada no Brasil, utilizando fortemente o desenvolvimento tecnológico das empresas estatais e conseqüentemente fortalecendo o sistema nacional e inovações.

Para essa última fase, característica a partir de 1948, destacamos a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, da Companhia Hidroelétrica do Vale do São Francisco, do Banco do Nordeste, da Petrobras, da Eletrobrás, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, além do Plano Salte, do Programa de Metas e do Plano Trienal, dentre outros (IANNI, 2004).

Para o autor, alguns empreendimentos estiveram diretamente ligados à aceleração, diversificação e controle do sistema produtivo nacional, como a criação da Petrobras em 1953 e dos demais órgãos citados anteriormente.

A Petrobras, a Eletrobrás, o BNDE, o BNB, o Plano Salte, o Programa de Metas, o Plano Trienal [...] 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, 2004, p. 97).

Enxergamos, nesse período de grande ativismo estatal, o peso da função garantidora das condições gerais de produção e reprodução desempenhada pelo Estado brasileiro. Atuando diretamente a partir da criação de órgãos, empresas estatais e instrumentos de estímulo ao crescimento, o Estado interferiu diretamente no âmbito da economia<sup>16</sup>, trazendo para si a responsabilidade de realizar tais garantias.

Se de 1930 a 1955 o governo manteve uma luta constante para conservar os lucros produzidos com a agricultura e com a indústria nascente, convertendo-os em instrumentos para aceleração das transformações da economia nacional, de 1956 a 1960 o capital externo passou a ser considerado elemento essencial à expansão das atividades produtivas. Com o presidente Juscelino Kubitschek, “renasceu o interesse dos capitalistas estrangeiros pelo desenvolvimento industrial do Brasil” (IANNI, 2004, p. 79). Foi assim que o capital externo diversificou suas aplicações no solo brasileiro.

E mesmo com esse período de abertura ao capital estrangeiro, o período do ND se destacou na história brasileira. Quando realiza o comparativo do desempenho econômico brasileiro, Gonçalves (2013) observa que a Era Desenvolvimentista obteve os melhores resultados econômicos do período de 1850 a 2010. Para todos os indicadores utilizados

---

<sup>16</sup> Gonçalves afirma que além de interferir na economia diretamente, o Estado brasileiro do ND também foi instrumento de apropriação de poder e de riqueza para os grupos dirigente e as classes dominantes, mantendo as relações patrimonialistas e caracterizando este Estado como cartorial, ou seja, aquele baseado nas relações clientelistas, onde os interesses públicos e coletivos ficam subordinados aos interesses privados e particulares.

pelo autor, o período em questão obteve desempenho superior em relação às médias seculares dos dados anuais.

A taxa de crescimento anual do PIB real republicano é de 4,5%, dentro do período destacado acima. Para a Era Desenvolvimentista, a taxa foi de 6,5%, maior que todas as médias das outras fases. Para a taxa de crescimento, o período do ND obteve 8%, sendo que a média da taxa secular foi de 4,4%. Como a Era Desenvolvimentista foi considerada uma ruptura com o subdesenvolvimento econômico brasileiro, esta é considerada a melhor fase da história econômica do país. O hiato de crescimento<sup>17</sup> foi de 1,75%, sinalizando que o fraco desempenho da economia mundial favoreceu a elevação do hiato de crescimento brasileiro desse período. Para finalizar, o Índice de Desenvolvimento Macroeconômico (IDM) da Era Desenvolvimentista teve média de 63,4, enquanto a média de todos os anos foi de 56,0. Devemos lembrar que a situação internacional foi bastante positiva durante metade dos anos da Era Desenvolvimentista, o que contribuiu positivamente para determinados índices de desenvolvimento econômico (GONÇALVES, 2013).

Para finalizar, destacamos que para além das grandes mudanças econômicas, o período analisado foi também marcado pela ditadura militar. Visto a tendência à ocidentalização da sociedade brasileira em curso desde 1930, a ditadura de 1964 na visão de Coutinho (2000) veio a potencializar esse processo de ocidentalização, promovendo a sociedade capitalista brasileira e desenvolvendo a complexificação da estrutura social e diversificação de interesses.

O regime militar-tecnocrático não se apoiava em forças sociais supostamente interessadas em bloquear o desenvolvimento capitalista no Brasil (os latifundiários “semifeudais” e os “agentes internos do imperialismo”); esse regime, ao contrário, foi a forma política que, em determinada conjuntura, valeu-se o grande capital (nacional e internacional) para consolidar definitivamente o modo de produção capitalista no país, já agora em sua etapa de capitalismo monopolista de Estado (COUTINHO, 2000, p. 89).

Como o período ditatorial foi marcado por mobilizações da sociedade civil, o regime chegou ao limite da pura repressão e passou a realizar uma sucessão de “projetos de abertura” realizados “pelo alto”, fazendo com que o controle e a iniciativa política não

---

<sup>17</sup> Hiato de crescimento é a diferença entre taxa de variação de renda real *per capita* no Brasil e taxa de variação de renda *per capita* no mundo. Esse indicador apresenta a velocidade com que o nível de renda *per capita* no Brasil se aproxima da mundial. Hiato de crescimento negativo significa que o País piora seu desenvolvimento econômico (GONÇALVES, 2013).

escapassem das mãos dos superiores, intitulado assim uma mudança para que o fundamental se conservasse (COUTINHO, 2000).

Assim, o fim desse regime ditatorial se materializou no Brasil por meio de um processo “pacífico”. E o grande risco desse processo estava na manutenção dos traços autoritários e excludentes. Para o autor, alguns elementos claros desse processo de rompimento pacífico se mantiveram no período pós-regime militar, tais como o grande poder do Executivo em detrimento do Parlamento, as atitudes de cooptação para manutenção de apoio, a realização de favores clientelistas, as atitudes “populistas” e a tutela militar (COUTINHO, 2000).

Concluimos afirmando que de 1930 a 1980 houve um processo de modernização acelerado, retirando o setor agroexportador do eixo estruturante da economia brasileira, conciliando com o crescimento e intensificação do mercado interno. Sinalizaram-se progressões nas dimensões sociais, políticas e institucionais. Porém, há grandes equívocos nas afirmações daqueles que consideram o ND a “era dourada brasileira”. Avanços não impedem retrocessos. No período, o Brasil viveu vários anos sob regime político ditatorial e autoritário, com políticas de substituição de importações e de protecionismo sem o desenvolvimento de reformas estruturais na distribuição de rendas e riquezas.

Se, por um lado, é verdade que houve mudanças estruturais e processos de modernização notáveis na Era Desenvolvimentista, por outro, é ainda mais verdadeiro que, no final dela, o país ainda tinha enormes deficiências em áreas como saúde, saneamento, educação, moradia, segurança, meio ambiente, transporte e seguridade social (GONÇALVES, 2013, p. 48).

As mudanças econômicas, políticas e sociais, direcionadas para a industrialização, obtiveram na atuação estatal um eixo orientador e estabilizador. A intervenção estatal direcionada para o incentivo do ramo privado e criação e dinamização de empresas estatais estiveram diretamente relacionados à manutenção e garantia dos processos de acumulação de capital através da industrialização e suas ramificações. Além disso, a grande atuação estatal na administração das crises que percorreram esse período representou a dinâmica estatal na manutenção da ordem e garantia das condições de mercado.

### **1.2.2 Crise, Instabilidade e Transição**

Iniciado em 1980, com duração até 1994, este período intitulado por Gonçalves (2013) como Crise, Instabilidade e Transição foi marcado por várias transformações nas diferentes esferas da sociedade brasileira. Na vertente institucional, ocorreu o fim da ditadura militar, a eleição do primeiro presidente após o regime militar em 1985, a aprovação da Constituição Federal de 1988 e o processo de impeachment do presidente Collor em 1992. A sociedade civil se encontrava em um processo de revitalização, associada à expansão do movimento sindical e das organizações não governamentais. Para a economia, esse período foi marcado por grandes desestabilizações.

Em 1973 ocorreu uma crise na economia mundial. Se, nesse exato momento, o Brasil ficou ileso aos reflexos negativos dessa crise, o cenário não se repete em 1979, onde, com o choque do petróleo e a elevação das taxas de juros nos Estados Unidos, a economia brasileira sucumbiu em 1980, com desequilíbrios nas contas externas, principalmente devido aos serviços da dívida externa. A crise internacional começou a ser solucionada em 1983, sendo superada em 1989; porém, o Brasil não conseguiu acompanhar esse processo de ascensão econômica, visto seu fracasso nas políticas de ajuste e de redução da vulnerabilidade externa. Assim, o período de 1980 a 1994 foi marcado por instabilidade, fraco desempenho da produção e da renda, além do maior e mais grave descontrole da inflação da história brasileira, com períodos de alta inflação e hiperinflação (GONÇALVES, 2013).

O Estado apresentava desgastes materiais e políticos desde os anos 70. Durante as décadas de 80 e 90, alguns desses desgastes ainda se faziam presentes pela crise de hegemonia e pela instabilidade econômica. As dificuldades internacionais se agravaram e o cenário de desinvestimento no Brasil se ampliou (transferência líquida de recursos para o exterior, pressões políticas internacionais a favor da liberalização econômica). O aumento dos movimentos sociais, das organizações populares, das organizações da classe média e dos empresários dificultavam as possibilidades de tomadas de decisões “de cima para baixo” (SALLUM JR, 1999).

Para Gonçalves (2013), foram 15 anos marcados pela “desestabilização econômica aguda. A instabilidade derivou dos fracassos recorrentes e agudos da política econômica. As crises econômicas foram profundas e amplas, visto que abarcaram as dimensões cambial, real, financeira, monetária e fiscal” (GONÇALVES, 2013, p. 50).

É neste cenário de crise que o Consenso de Washington passa a conduzir as nações emergentes, a reorientar e reduzir a intervenção estatal na economia, sendo o Estado considerado, a partir de então, somente instituição garantidora das regras do jogo econômico e controladora dos equilíbrios econômicos fundamentais à acumulação de capital (MAGALHÃES, 2010).

Magalhães (2010) afirma que os resultados da adesão ao Consenso de Washington para a América latina foram agressivos.

O resultado foi uma semirrecessão crônica que dura até os dias de hoje, situação em chocante contraste com a experiência dos chamados tigres asiáticos (Taiwan, Coreia do Sul, Hong Kong e Cingapura) e outros países da região (China e Índia), que rejeitaram o receituário neoliberal. Enquanto essa região registrou uma expansão média anual do PIB entre 7% e 9%, os países latino-americanos não chegaram sequer a 3% (MAGALHÃES, 2010, p. 20).

A partir das interferências acima citadas, e principalmente da ideologia neoliberal, um novo contexto se formou no período das eleições presidenciais de 1989. Fernando Collor foi eleito presidente da república e sua gestão contribuiu para a agressão ao “arcabouço institucional nacional-desenvolvimentista e para reorientar em um sentido anti-estatal e internacionalizante da sociedade brasileira. E isso tanto no plano das regras e normas articuladoras de Estado e mercado como no plano da difusão ideológica” (SALLUM JR, 1999, p. 27).

Durante o Governo Collor, o processo de liberalização e ruptura com o modelo desenvolvimentista se desenvolveu, com a implantação de um programa de desregulamentação das atividades econômicas e de privatizações das empresas estatais, com o objetivo de recuperar as finanças públicas. É válido realizar a seguinte ressalva: embora o Governo Collor transparecesse as possibilidades de superação e solução da crise, ocorreu uma contribuição para as incertezas políticas e econômicas do momento (GONÇALVES, 2013; SALLUM JR., 1999).

Assim, nesse período surgiram mudanças nas diversas esferas da sociedade. Destacando a esfera econômica e produtiva. Gonçalves (2013) observa um processo de reversão das tendências da Era Desenvolvimentista, que pode ser analisado a partir da queda na participação da indústria de transformação no PIB brasileiro e do aumento da agropecuária, após 90 anos de progressiva queda. Se, no período de 1979, o PIB da indústria de transformação era de 25,8%, no período de 1989-1990 representava apenas 22,2%, caindo novamente para 20,2% no período de 1999-2000. Já o PIB da agropecuária

que, em 1979 era de 9,4%, em 1989-1990 passou a representar 10,2%, progredindo para 11,7% em 1999-2000 (GONÇALVES, 2013).

Observando outros dados referentes ao desempenho econômico, Gonçalves (2013) chega à conclusão de que a fase de crise, instabilidade e transição apresentou os piores resultados econômicos. Enquanto a média de crescimento anual do PIB era de 4,5%, a do período de 1980-1994 representou somente 1,9%.

Enquanto o hiato de crescimento médio representava 0,53% (de 1850 a 2010), no período de 1980-1994 foi de -0,97%, sendo a menor taxa atingida dentro de todo o período republicano. Relembramos que hiato de crescimento negativo representa piora no desenvolvimento econômico. O endividamento do setor público e a dívida externa aumentaram de forma impressionante (GONÇALVES, 2013).

Assim, marcado por forte desestabilização macroeconômica, de crise fiscal e inflacionária, com grandes determinações da restrição externa no fraco desempenho econômico brasileiro, o período de 1980 a 1994 iniciou a implementação das bases liberais para o desenvolvimento do Modelo Liberal Periférico a ser discutido a seguir.

### **1.2.3 Modelo Liberal Periférico**

A economia brasileira orientada por princípios liberais foi implementada inicialmente pelo Governo Collor, se torna evidente nos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010). Gonçalves (2013) avalia que a política macroeconômica do segundo governo FHC e dos dois governos Lula esteve baseada no seguinte “tridente satânico”: câmbio flexível, juros altos e geração de superávit primário (GONÇALVES, 2013).

Muitos autores afirmam que há uma linha de continuidade entre os governos FHC e Lula, mantendo o mesmo modelo econômico e a mesma política macroeconômica e, com algumas flexibilizações dessa política macroeconômica, observamos gastos com políticas sociais focalizadas, taxas de crescimento da economia, redução das taxas de desemprego e dos níveis de pobreza, combinando com uma presença mais incisiva do Estado no processo econômico. Porém, esses fatores serão analisados de forma mais profunda no próximo tópico, onde discutiremos sobre os Governos Lula e Dilma (FILGUEIRAS, et al., 2010).

Conforme analisado no tópico anterior, o Brasil foi marcado por forte desestabilização econômica, fator este que foi determinante para as decisões políticas e econômicas do período a partir de 1994. Com o processo de globalização da economia e

de ascensão do neoliberalismo, os grupos dirigentes brasileiros enxergaram nas propostas e soluções neoliberais o caminho mais propício para seguir em consonância com a conjuntura internacional – ou seja, que a poupança externa, a abertura comercial e a redução do papel do Estado seriam fatores determinantes para o equilíbrio econômico em geral (PINTO, GONÇALVES, 2015).

Para Filgueiras (2006), a implantação do neoliberalismo no Brasil sinalizou três momentos distintos (a partir da década de 90): uma primeira fase, com a ruptura com o que o autor chama de Modelo de Substituição de Importações (MSI) e iniciando o processo de inserção dos princípios neoliberais nas ações concretas, desenvolvido no Governo Collor; uma segunda fase caracterizada pela ampliação e consolidação da ordem neoliberal, durante o Governo FHC; e uma terceira e última fase, caracterizada pelo aperfeiçoamento do modelo implantado, ampliando e consolidando a hegemonia do capital financeiro, desenvolvidos no segundo mandato do Governo FHC e nos dois mandatos do Governo Lula.

Com análise similar à de Filgueiras (2006), Gonçalves (2013) afirma que em 1995 sinalizou-se uma ruptura com a Era Desenvolvimentista, através da implantação do Modelo Liberal Periférico (MLP). Este modelo possui três características principais: o liberalismo econômico, a vulnerabilidade externa estrutural e a dominância financeira (ou dominância do capital financeiro). O modelo é liberal devido às raízes na liberalização das relações econômicas, produtivas, tecnológicas e monetário-financeiras, e é periférico, pois é desenvolvido em um país com posição subalterna no sistema econômico internacional.

Para além das três características centrais, Pinto e Gonçalves (2013) destacam que, com relação às questões estruturais, o MLP ocasionou transformações que enfraqueceriam o desempenho econômico brasileiro em longo prazo, tais como a desindustrialização, a reprimarização e dessubstituição de importações, a dependência tecnológica, a crescente vulnerabilidade externa e falta de competitividade internacional, além da dominação financeira e concentração de capital.

O processo de desindustrialização se torna concreto a partir da abertura comercial e das privatizações, fatores estes que afetaram os segmentos industriais acarretando vendas e fusões de empresas com o capital estrangeiro, o que Filgueiras et al. (2010) chama de desnacionalização. Assim, se materializa uma redução da participação relativa da indústria na economia nacional e o processo de especialização regressiva – a ampliação da interferência das *commodities* no desempenho econômico.

Para Filgueiras et al. (2010), a dependência tecnológica e a vulnerabilidade externa econômica foram atualizadas e radicalizadas no período do MLP, visto que “é da natureza do modelo liberal periférico a reiteração permanente dessa vulnerabilidade e fragilidade como condição de reprodução do capital financeiro e, portanto, de sua própria reprodução” (FILGUEIRAS, et al., 2010, p. 46). O Brasil ficou envolto de uma instabilidade quase que permanente. E esta instabilidade está associada diretamente com a dependência<sup>18</sup> da economia brasileira para com o capital financeiro nacional e internacional, o qual se alimenta das altas taxas de juros que são pagas pelos títulos das dívidas.

A dominação financeira, ou seja, da fração bancária-financeira, merece destaque. O processo de abertura e desregulamentação dos mercados financeiros, relacionado diretamente com o aprofundamento da economia baseado na dívida pública, foi causa e consequência do fortalecimento dos grandes grupos financeiros, nacionais e internacionais. Sob a dinâmica do MLP, novas correlações de forças no bloco de poder transformaram a política econômica e as estruturas industriais e institucionais, principalmente durante o governo FHC. Essa fração assumiu a hegemonia entre as demais frações do bloco no poder e do capitalismo brasileiro. Para Filgueiras (2006, p. 183), houve um processo de “transnacionalização dos grandes grupos econômicos nacionais e seu fortalecimento no interior do bloco dominante, além de exprimir, também, a fragilidade financeira do Estado e a subordinação crescente da economia brasileira aos fluxos internacionais de capitais”. Dessa forma, concretiza-se a reconfiguração do bloco dominante<sup>19</sup> com a consolidação de grupos financeiros (FILGUEIRAS, et al., 2010).

Assim, a atenção se direciona para o capital financeiro<sup>20</sup> e a lógica financeira, já que passam a ser frações dominantes na dinâmica macroeconômica em questão. O setor

---

<sup>18</sup> Para Filgueiras et al. (2010, p. 47), “essa dependência, por sua vez, tem como causa primária a fragilidade competitiva da economia brasileira, o que tornou extremamente vulneráveis as contas externas do país, em razão de crescentes saldos negativos na balança comercial que só a partir de 2001 começaram a ser revertidos, em razão das sucessivas desvalorizações do real e de uma conjuntura internacional muito favorável a partir de 2002. Ao vulnerabilizar o balanço de pagamentos do país, a abertura comercial e financeira – reforçada pela sobrevalorização do real – exigiu a prática continuada de elevadas taxas de juros”.

<sup>19</sup> Esse bloco dominante é formado pelas seguintes frações: o capital financeiro internacional (fundos de pensão, fundos mútuos de investimento, grandes bancos dos países desenvolvidos), os grupos econômico-financeiros nacionais e o capital produtivo nacional. As demais frações se situam numa posição subordinada, que são: os grupos econômicos (não financeirizados) e os grandes e médios capitais com especialização nos processos de acumulação (agronegócio, indústria, comércio e serviços) (FILGUEIRAS, 2006).

<sup>20</sup> Para Filgueiras (2006, p. 184), é importante diferenciar a lógica financeira das formas institucionais assumidas pelo capital financeiro. “Embora todos os grupos econômicos e as frações do capital estejam, hoje, financeirizados – no sentido de estarem subordinados à lógica financeira e aplicarem seus excedentes

financeiro possui elevado poder econômico e político, acarretando a esse setor um poder de interferência nas decisões estatais. Suas interferências giram em torno da defesa, consolidação e avanço dos interesses do capital financeiro. Segundo Gonçalves (2013, p. 56), “as crises nas esferas monetária (inflação), fiscal e cambial colocaram a questão bancário-financeira no topo da agenda de política econômica no país”.

Observamos, assim, a consolidação dos eixos do MLP e a consequente materialização dos problemas resultantes das reformas implantadas. Pinto e Gonçalves (2015) esclarecem:

A partir daí consolidaram-se três eixos do MLP: (1) a ampliação da acumulação via da dívida pública brasileira; (2) um novo regime de política macroeconômica; e (3) as reformas institucionais neoliberais, centradas na abertura e na redução do papel do Estado. Essas reformas provocaram, ao longo dos dois governos FHC: (i) problemas nas contas externas (aumento da vulnerabilidade externa estrutural) e nas finanças públicas do país; (ii) o baixo crescimento do PIB e do investimento; (iii) a especialização regressiva da estrutura industrial e da pauta exportadora; e (iv) a progressividade da superexploração do trabalho, decorrente da redução do preço da força de trabalho, da elevação do desemprego em suas várias formas (PINTO; GONÇALVES, 2015, p. 13).

Além de todas as redefinições e alterações acima explicitadas, direcionadas para as questões econômicas, necessitamos dialogar sobre a reestruturação do Estado e da sociedade civil.

O Estado passa a ser um “disciplinador” das atividades econômicas, aproximando-se cada vez mais de um “Estado-regulador”, deixando de atuar de forma direta na atividade econômica como planejador e/ou produtor e passando a ser um grande criador e incentivador de mercados para setores privados nacionais e estrangeiros. Todo o processo de desregulamentação e de privatização das empresas estatais também contribuiu para a redução da presença do Estado, o que consequentemente fortaleceu os grupos privados nacionais e estrangeiros, favorecendo os oligopólios privados (FILGUEIRAS, et al., 2010; GONÇALVES, 2013; PINTO; GONÇALVES, 2015).

Assim, o que se observa é um Estado fora dos setores estratégicos da economia, com reduzida capacidade de investimento e de autonomia político-econômica, enfraquecido de suas capacidades de planejar, regular e induzir o sistema econômico. Para Filgueiras et al. (2010, p. 45), o crescimento acelerado da dívida pública, associado

---

no mercado financeiro, em particular nos títulos da dívida pública –, apenas aqueles que se articulam organicamente com a esfera financeira, através do controle e propriedade de uma ou mais instituições financeiras, são os sujeitos fundamentais dessa lógica, que subordina inclusive o Estado, a política econômica e social e a ação política em geral”. Ou seja, as formas do capital financeiro.

“com a livre mobilidade dos fluxos de capitais, é parte central da subordinação da política macroeconômica aos interesses do capital financeiro, ao mesmo tempo em que redefiniu a presença dos interesses das distintas classes e frações de classes no interior do Estado”.

O privatismo, o déficit de cidadania e o Estado a serviço de interesses particulares são características presentes no governo FHC e que não são autênticas. Para Coutinho (2000), o Governo FHC esteve longe de abandonar os traços “mais perversos” do Governo Vargas. No período de Vargas, o Estado se posicionava sempre a favor dos interesses particulares, realizando o “controle pelo alto” da sociedade civil, sendo um obstáculo para o protagonismo das camadas populares, conseqüentemente assegurando o poder político nas mãos das classes economicamente dominantes.

Durante o Governo FHC, o posicionamento estatal esteve orientado pela defesa da acumulação capitalista privada e pela remoção de determinadas conquistas de direitos sociais. As medidas tomadas por esse governo reforçaram e ampliaram o déficit de cidadania. Novamente se observou o processo de aparentes transformações para que a essência permanecesse igual.

O sentido último da “reforma” proposta pelo atual governo não aponta para a transformação do Estado num espaço público democraticamente controlado, na instância decisiva da universalização dos direitos de cidadania, mas visa submetê-lo ainda mais profundamente à lógica do mercado. Trata-se, na verdade, de uma “contra-reforma”, que tem dois objetivos prioritários: por um lado, em nome da “modernização”, anular as poucas conquistas do povo brasileiro no terreno dos direitos sociais; e, por outro, em nome da “privatização”, desmontar os instrumentos de que ainda dispúnhamos para poder nos afirmar com nação soberana em face da nova fase do imperialismo, a da “mundialização do capital (COUTINHO, 2000, p. 123).

Dessa forma, observamos que, no período do MLP analisado acima, a política macroeconômica esteve orientada, majoritariamente, para o atendimento dos interesses do capital financeiro, conduzidos por um Estado pouco interventor na economia e incapaz de solucionar a problemática do desemprego, da desigualdade social e do aumento da vulnerabilidade externa estrutural.

O MLP não se limitou ao governo FHC, tendo sua continuidade e amadurecimento durante os governos Lula e Dilma. Com o objetivo de orientar o foco para o período dos governos petistas, trataremos dessa realidade no próximo tópico.

### **1.3 Governos Lula e Dilma: um destaque para o neodesenvolvimentismo no Brasil**

O programa neoliberal brasileiro, implantado por Collor, Itamar e FHC, passou por três crises que levaram a economia a enfrentar uma longa e profunda recessão, somente alcançando o crescimento no governo Lula. Alguns dos elementos determinantes para esse crescimento foram as decisões político-econômicas do presidente Lula.

Primeiramente, Lula consegue unir duas perspectivas diferentes que a princípio não pareciam dialogar: o combate à pobreza e a manutenção da ordem. Ao optar por dar continuidade na política macroeconômica do governo FHC, baseado na meta da inflação, no câmbio flutuante e no superávit primário, Lula realizou uma decisão não somente política, mas também ideológica. As opções tomadas foram determinantes para a conquista do apoio dos mais pobres e para a manutenção da ordem (SINGER, 2012).

Como sinalizado, a partir de 2004 o cenário macroeconômico brasileiro começa a melhorar após um período de crise econômica. O crescimento do PIB, o aumento no saldo comercial, o aumento do consumo e do investimento doméstico, o cenário internacional favorável motivado pela China, a redução da taxa básica de juros, a expansão do volume de crédito e o desenvolvimento dos programas Fome Zero e Bolsa Família são alguns dos fatores e decisões governamentais importantes nesse movimento de crescimento macroeconômico (BARBOSA, 2013).

Com o programa Bolsa Família, observa-se uma gradual melhora na condição de vida da população mais pobre, sinalizada também pelo aumento do poder de consumo dos eleitores de renda baixa e média. Iniciando com o atendimento de 3,6 milhões de famílias, o programa evoluiu para 8,7 milhões em dois anos. Dessa forma, muitos atribuem ao Bolsa Família e a seus resultados o carro-chefe da reeleição de Lula em 2006 (SINGER, 2012).

O salário mínimo, durante o primeiro mandato de Lula, sofreu aumento real de 24,25%, tendo um impacto considerado por Singer (2012) mais abrangente que o do Programa Bolsa Família. Outro fator determinante foi a expansão do crédito. O recurso do crédito consignado possibilitou a expansão do financiamento popular, representando em 2005 a circulação de dezenas de bilhões de reais, usados majoritariamente para o consumo popular.

Assim, se torna essencial reconhecer esses três elementos como fatores determinantes na redução da pobreza, na dinamização da economia e na diminuição do

desemprego a partir do governo Lula. Neste momento sinalizou-se a primeira redução significativa da miséria no Brasil desde o Plano Real (SINGER, 2012).

Para além dessas ações que atingiram o âmbito social, novas relações se estabeleceram no âmbito econômico. Como consequência do pacto com o bloco de poder e da continuidade da política econômica, o governo de Lula passou a incorporar no interior do aparelho estatal os interesses do capital financeiro e da burguesia interna<sup>21</sup>, passando a ser prioridade nas políticas do Estado, principalmente sinalizadas pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Petrobras. O diferencial esteve na intensificação da burguesia interna sem afetar os interesses do capital financeiro (FILGUEIRAS, 2015).

Assim, as empresas estatais e os bancos oficiais passaram a impulsionar o processo de concentração e centralização dos grandes grupos nacionais. Tanto na esfera produtiva quanto na esfera financeira, essas ações passam a intensificar e fortalecer a internacionalização e conseqüente competitividade em escala global desses grupos.

Para Filgueiras et al (2010, p. 49), sinaliza-se o “retorno” do Estado no governo Lula, com um objetivo claro: “o fortalecimento de um segmento do capital financeiro no Brasil, no sentido clássico da junção do capital bancário com o capital produtivo”. Dessa forma, surge durante o governo Lula, por um lado, o fortalecimento dos grupos econômicos nacionais dos segmentos da indústria de *commodities* e da construção civil, e por outro lado a expansão do crédito para empresas e famílias.

Esse retorno do Estado é visto por Ban (2013) como o ativismo estatal, importante termo que incorporamos neste estudo e que dialoga diretamente com a análise proposta. É a partir destas novas relações político-econômicas estabelecidas no governo Lula (e posteriormente Dilma) que Ban (2013) desenvolve a discussão em torno do “inclusionary state activism without statism”, que se traduz em “ativismo do Estado inclusivo sem estatismo”, ou como Singer (2015) utiliza, o ativismo estatal. O autor afirma que Lula não adotou um paradigma neodesenvolvimentista completo, mas sim um paradigma híbrido onde manteve alguns conteúdos políticos do Consenso de Washington e outros foram substituídos por metas desenvolvimentistas.

---

21 Além da flexibilização do tripé macroeconômico do MLP, O “boom” econômico nos anos 2000 permitiu uma alteração do bloco no poder, onde o capital financeiro perdeu seu lugar central de hegemonia absoluta, dividindo a interferência com a chamada burguesia interna (agronegócio, capital produtor e exportador de commodities, empreiteiras, grandes grupos de comércio varejista) (FILGUEIRAS, 2015).

Segundo Ban (2013), essa hibridez se traduz no regime político implantado que buscava o crescimento econômico associado com políticas de distribuição de renda através do ativismo estatal, evitando assim atritos com o capital financeiro (nacional e internacional). É com esta análise que o autor afirma que no Brasil existiu um “*liberal neo-developmentalism*”, ou seja, um “neodesenvolvimentismo liberal”.

O autor destaca que a estratégia traçada implicava numa nova forma de ativismo estatal, com objetivos na realização do pleno emprego e na estabilidade financeira. Para isso, o governo brasileiro fortaleceu sua intervenção diretamente no mercado, mantendo o controle estatal sobre setores considerados estratégicos para o desenvolvimento, principalmente utilizando as empresas estatais para materializarem estas ações. E ressalta que a política de aumento do salário mínimo e o uso das empresas estatais foram dois instrumentos importantes para tornarem real os ajustes necessários ao “neodesenvolvimentismo liberal” caracterizado pelo autor.

É com esse ativismo estatal direcionado aos interesses econômicos, associado com as ações no setor social, que alguns autores, como Barbosa (2013), afirmam que a política econômica brasileira viveu um “novo modelo de desenvolvimento” de 2002 a 2012. Baseado na expansão do mercado interno e com atuação estatal em determinadas políticas sociais, essa “nova política desenvolvimentista brasileira” teve como fatores determinantes a conjuntura internacional favorável e consequente influência na redução da vulnerabilidade financeira.

Segundo Singer (2015), Lula inicia suas ações no sentido de estabelecer maior ativismo estatal quando nomeia Guido Mantega ao Ministério da Fazenda em 2006 e quando, em seguida, desenvolve ações que alavancam o crescimento em 2007, destacadamente com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Lula realiza ações no sentido de reinserir o Estado na determinação de questões econômicas, associadas diretamente com as ações em políticas sociais e que caracterizaram o que Singer (2015, p. 50) afirma por “comprar brigas centrais, procurando acelerar o pacto conservador lulista”. Veremos, mais à frente, que Dilma sinaliza ações no sentimento de colocar em prática seu ensaio desenvolvimentista, acelerando a “viagem” traçada inicialmente por Lula (SINGER, 2015).

Segundo Mattoso (2013), o sucesso dos governos Lula e Dilma teve origem na utilização de políticas inovadoras que articularam as questões econômicas com as sociais, potencializando o crescimento e a produtividade, gerando, segundo o autor, “algo inexistente ao longo das duas décadas anteriores, o desenvolvimento” (MATTOSO, 2013,

p. 114). Porém, foi um desenvolvimento diferente daquele que ocorreu no período do ND, ou seja, baseado na ampliação do mercado interno e desenvolvimento de políticas sociais.

Vejamos alguns detalhes deste “novo período desenvolvimentista”, afirmado pelos autores acima citados. De 2006 a 2008, a economia brasileira sinalizou novos resultados positivos. A dívida líquida do setor público reduziu para 39% do PIB no fim de 2008, mesmo com o impacto da crise financeira internacional e da elevação dos preços internacionais das *commodities*, pressionando a inflação brasileira, “o governo brasileiro tinha menor vulnerabilidade financeira a choques externos e podia, portanto, adotar uma política de combate aos efeitos da crise internacional iniciada no mesmo ano” (BARBOSA, 2013, p. 78).

Enfrentando a crise dos anos de 2009 e 2010, o governo Lula adotou, segundo Barbosa (2010), algumas medidas para combater os efeitos da crise internacional, das quais destacamos a manutenção da rede de proteção social e dos programas de investimento público através do PAC e da Petrobras na exploração e produção de petróleo e a expansão da oferta de crédito por parte do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e principalmente do BNDES (BARBOSA, 2013).

Esse conjunto de ações veio a sinalizar uma rápida recuperação<sup>22</sup> da economia brasileira, porém ainda afetada negativamente pela forte queda do PIB e pela aceleração da inflação. No ano de 2011, os impactos negativos da crise financeira internacional recaem no Brasil e no governo Dilma. Em resposta, Dilma toma algumas atitudes no campo monetário e fiscal de cunho expansionista, respaldados por uma política anticíclica baseada nas seguintes ações: redução dos juros, atuação incisiva do BNDES, proposta de reindustrialização, desonerações, plano para a infraestrutura, reforma do setor elétrico, desvalorização do real, reajuste do salário-mínimo, investimentos públicos destacadamente no ramo da construção habitacional (programa Minha Casa, Minha Vida), controle dos capitais dentre outras. Observa-se, de forma inicial, uma presença da intenção desenvolvimentista nas medidas anticíclicas tomadas pelo governo Dilma (BARBOSA, 2013; MATTOSO, 2013; SINGER, 2015).

Para Sader (2013), a partir de 2003 ficou marcada a ruptura com o modelo neoliberal, determinando os eixos estratégicos do momento chamado “pós-neoliberal”.

---

<sup>22</sup> Para Singer (2012), o Programa Minha Casa Minha Vida foi o principal elemento do segundo mandato do governo Lula, contribuindo com subsídios públicos, créditos à habitação popular, contratação de trabalhadores da construção civil. Fatores estes que contribuíram para o controle da taxa de desemprego em 2009 e para o sucesso da candidatura de Dilma Rousseff.

Assim sendo, “os governos Lula e Dilma podem ser caracterizados como pós-neoliberais, pelos elementos centrais de ruptura com o modelo neoliberal – de Collor, Itamar e FHC – e pelos elementos que têm em comum com outros governos da região” (SADER, 2013, p. 138).

Observamos que, baseado em alguns dos argumentos acima apresentados, surge a possibilidade de conclusão sobre uma alteração político-econômica nos governos Lula e Dilma, rompendo com o modelo neoliberal e causando transformações na direção de um novo modelo desenvolvimentista. Com os avanços macroeconômicos, a depender do ponto de vista e da argumentação, se torna possível a afirmação de que o Brasil se tornou mais estável e menos desigual no período a partir de 2002.

Porém, autores como Barbosa (2013), Mattoso (2013) e Sader (2013), que enxergaram o período dos governos Lula e Dilma desta forma, restringem suas análises à comparação do desempenho econômico brasileiro dos governos petistas com o desempenho do governo FHC, sinalizando uma insuficiência analítica ao desconsiderar os elementos históricos e internacionais. Concordamos com Gonçalves (2013; 2014; 2015), Pinto e Gonçalves (2015), Filgueiras (2006; 2015) e Filgueiras et al (2010), visto que no lugar do rompimento há uma manutenção do MLP nos governos Lula e Dilma, distante de uma alteração do modelo macroeconômico implementado no governo FHC.

Fato é que a política econômica do governo Lula apresentou mudanças com relação ao governo FHC, porém a essência do MLP não foi alterada, sendo ela: a meta da inflação, os superávits e o câmbio flexível. No governo Dilma, apesar da profunda desestabilização macroeconômica e política, com séria crise de legitimidade governamental, o Brasil continuou preso ao MLP e às suas consequências negativas, principalmente a instabilidade e a crise. Por mais que a presidenta tenha criado um cenário propício ao estabelecimento de um ensaio desenvolvimentista, este se enfraqueceu a partir de 2013. Para Gonçalves (2015), a conjuntura internacional favorável não causou benefícios a médio e longo prazo na economia brasileira, tornando a vulnerabilidade externa estrutural cada vez mais profunda.

É assim que Ban (2013) afirma a existência de um modelo híbrido que manteve determinadas características dos governos anteriores e incluiu novos elementos: retomou o ativismo estatal, interferindo diretamente na economia e implementando políticas de incentivo ao crescimento econômico, associadas ao desenvolvimento de determinadas

políticas sociais. Ou seja, mascara a manutenção da essência do MLP, principalmente com o ativismo estatal<sup>23</sup>.

Quando nos aproximamos da discussão realizada por Gonçalves (2013; 2014), Filgueiras et al. (2010) e Pinto e Gonçalves (2015), conseguimos compreender de que forma o MLP teve continuidade no governo Lula e Dilma e como ocasionou transformações que enfraqueceram o desempenho econômico do Brasil, com efeitos a longo prazo, tais como: desindustrialização, reprimarização, dessubstituição de importações, dependência tecnológica, dentre outros.

O processo de desindustrialização vem ocorrendo no Brasil desde os anos 80, a partir do redirecionamento da produção para produtos de recursos naturais (produtos primários), principalmente ligados à fase ascendente das *commodities*<sup>24</sup> no mercado mundial.

Para Filgueiras et al (2010), a vulnerabilidade externa estrutural brasileira se caracteriza de um lado pela economia que se alimenta de um perfil de exportações considerado pelos autores inadequado (centrado nas *commodities* e em produtos de baixo incremento tecnológico), e por outro pela abertura das contas financeiras e de capitais. Durante os governos Lula e Dilma nenhuma ação política foi implementada para melhorar esse perfil das exportações, mas sim a adoção de medidas liberais.

As três maiores empresas do Brasil (Petrobras, Petrobras Distribuidora e Vale) desempenham um papel de destaque na economia brasileira, representando, conjuntamente, 29,4% das vendas das maiores empresas no período de 2002 a 2010. Essas três empresas atuam nos segmentos de energia, comércio e mineração, tendo assim relação com o setor primário da economia. Para Gonçalves (2013, p. 96) “O fato é que estas empresas (Petrobras e Vale, em particular) são atores protagônicos dos processos de desindustrialização e reprimarização”<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Principalmente com o ativismo estatal, pois há uma ilusão negativa da interferência do Estado na economia, porém é direcionada a atender os interesses do capital, principalmente mantendo o capital financeiro em uma “zona de conforto”.

<sup>24</sup> Para Gonçalves (2013), há um conjunto de problemas que são próprios às *commodities*, tais como o fortalecimento das estruturas conservadoras de produção baseadas nas grandes propriedades e diretamente relacionadas às grandes concentrações de excedentes e de poder econômico; a concentração de riqueza e de renda; a pouca absorção de progressos técnicos e seus benefícios, dentre vários outros citados pelo autor.

<sup>25</sup> Esse processo de reprimarização e desindustrialização se tornam nítidos quando o autor apresenta a queda no percentual da participação da indústria de transformação do PIB brasileiro, que de 2009 a 2010 atingiu a marca de 17,9%, menor valor desde 1940.

Uma das principais consequências<sup>26</sup> da reprimarização e da desindustrialização é o aumento da dependência tecnológica. Quando se substituem importações e se aperfeiçoa a estrutura industrial, o desenvolvimento tecnológico é peça essencial. Para o processo inverso, diminui-se o investimento em tecnologias nacionais. E este é o cenário observado no MLP e principalmente nos governos Lula e Dilma: maior dependência tecnológica e consequentes retrocessos no sistema nacional de inovações. Em complemento, quando se compara o desempenho econômico brasileiro com o desempenho do conjunto da economia mundial (189 países membros do FMI), a taxa média do PIB brasileiro de 2003 a 2014 é de 3,4%, abaixo da média da economia mundial (4,1%) (GONÇALVES, 2013).

Apesar da intenção e do discurso sobre desenvolvimento e industrialização nos governos Lula e Dilma, a materialidade se torna questionável, principalmente quando realizamos a comparação com o período do Nacional-Desenvolvimentismo. Nessa comparação, se torna nítida a distância dos governos Lula e Dilma com os princípios e eixos estruturantes do ND, além de também comprovarem a continuidade do MLP. Gonçalves (2013) acredita que nos governos petistas se desenvolveu um ND com “inversão de sinais”, o que ele chama de “Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas – NADA”, resultado do MLP implantado no Brasil. O autor explica:

Na medida em que o Governo Lula implementou o MLP, ou seja, o ND com “sinal trocado”, reduziu-se a capacidade estrutural do Brasil de resistir a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos. Isso ocorreu em todas as esferas: comercial (desindustrialização, dessubstituição de importações, reprimarização e perda de competitividade internacional); tecnológica (maior dependência); produtiva (desnacionalização e concentração do capital); e financeira (passivo externo crescente e dominação financeira). E, consequência, lançou-se o país em trajetória de longo prazo de instabilidade e crise no contexto de crescente globalização econômica. Durante o Governo Lula foram cometidos erros estratégicos que comprometem estruturalmente o desenvolvimento do país no longo prazo (GONÇALVES, 2013, p. 110).

Seria ilusório, e talvez esperançoso, acreditar que se implementaria um modelo de desenvolvimento com princípios bem similares àqueles executados no ND. Temos a clareza que esperar uma renovação, durante os governos Lula e Dilma, naquilo que foi feito no ND seria um equívoco histórico, político e econômico. Todavia, essa comparação

---

<sup>26</sup> Além da reprimarização e desindustrialização, surge um cenário de desnacionalização, através do aumento das empresas estrangeiras no Brasil, acompanhada da queda da participação das empresas estatais e das com capital nacional no valor das vendas das 497 maiores empresas do Brasil.

nos traz indícios para avaliar o quanto a política proposta pelos presidentes petista não se aproximou de reais intenções de desenvolvimento de uma política industrial nacionalista.

Investigando a partir do mandato presidencial, a análise se complementa. Primeiramente, sobre a variação real do PIB, Gonçalves (2013; 2014) constata que os presidentes do período do MLP tiveram desempenho fraco e abaixo da média secular (4,5%): Lula com 4%, Dilma com 2,2% e FHC com -1,3%. Ao explorar o índice de desenvolvimento macroeconômico (IDM), os piores resultados estão nos períodos de Crie, Instabilidade e Transição (1980-1994) e do MLP. A média secular não foi alcançada nem pelos governos petistas nem pelo FHC.

Gonçalves (2013; 2014) conclui que, mesmo com as diferentes variáveis utilizadas em sua pesquisa, os melhores resultados econômicos estiveram concentrados na Era Desenvolvimentista, enquanto os piores entre os anos de 1980 e 2014: período de crise e do MLP.

O período do MLP foi marcado pelo fraco desempenho econômico, principalmente dos governos petistas a partir da comparação com os padrões históricos brasileiros e internacionais. Se restringirmos a comparação com o desempenho do governo FHC, teremos uma avaliação diferente e insuficiente. Assim, a comparação histórica se faz tão necessária.

Os governos petistas dão continuidade à dominação financeira do âmbito econômico, com grandes volumes de transferências de recursos para rentistas nacionais e estrangeiros subsidiados pelas políticas fiscais e monetárias, além das altas taxas de juros, compilando um cenário de limitação na acumulação produtiva e baixo desempenho econômico.

Fica claro que os governos petistas se distanciaram das drásticas mudanças com relação às proposições bases do governo FHC. Algumas flexibilizações aconteceram, como já discutido anteriormente, mas que foram incapazes de sinalizar um rompimento com o MLP e de proporcionar uma nova era desenvolvimentista. As conquistas em políticas sociais e diminuição da pobreza absoluta não devem ser negadas nem superestimadas, sendo necessário enxergar até que ponto a melhora na condição de vida da população mais pobre do Brasil se manteve equilibrada com o atendimento dos interesses das frações dominantes do grande capital brasileiro e internacional.

Antes de finalizarmos a discussão sobre o período dos governos Lula e Dilma, necessitamos situar, de forma rápida, algumas questões a partir da candidatura do presidente Lula, para além do âmbito econômico.

Singer (2012), ao discutir sobre as mudanças ocorridas na esquerda brasileira e no Partido dos Trabalhadores (PT), observa que os princípios que anteriormente regiam o PT, principalmente herdados no período pós-golpe, passaram para um plano secundário em 2002, prevalecendo os princípios de manutenção da ordem e favorecimento do grande capital. Porém, ser repassado a um plano secundário não significa ser excluído. O que se observa é uma dominância da nova postura<sup>27</sup> imposta com o governo Lula, em detrimento dos princípios herdados anteriormente. É o que Singer (2012) chama de “modelo de redução da pobreza e manutenção da ordem”, alimentando o PT enquanto “partido dos pobres”.

Embora seja um equívoco reconhecer que o governo Lula cumpriu parte do programa original do partido ao estimular o mercado interno de massas, é verdade que, desconectados da postura anticapitalista, os ganhos materiais conquistados levam água para o moinho do estilo individualista de ascensão social, embutindo valores de competição e sucesso no lulismo (SINGER, 2012, p. 68).

Com a combinação do combate à pobreza e manutenção da ordem, ou seja, atendimento dos interesses de perspectivas diferentes, o governo lulista passa a desenvolver sua via ideológica própria. Este é um dos pontos em que Lula se diferencia de FHC. Se o primeiro tivesse se limitado a garantir as necessidades do capital e a manter a estabilidade econômica, somente repetiria as opções políticas e econômicas do segundo<sup>28</sup>.

Singer (2012) explica que a utilização de políticas para redução da pobreza e para ativação do mercado interno, sem causar abalos aos interesses do capital, associados à crise do mensalão, causaram o que o autor denominou de realinhamento eleitoral<sup>29</sup>,

---

<sup>27</sup> Para o autor, existiram duas almas no governo PT, onde a partir de 2002 passam a coexistir dois vetores opostos no mesmo partido. A luta de classe dá lugar ao projeto nacional-popular, não causando impedimentos aos interesses do capital.

<sup>28</sup> Lula conquistou espaços não alcançados por FHC ao “construir substantiva política de promoção do mercado interno voltado aos menos favorecidos, a qual, somada à manutenção da estabilidade, corresponde a nada mais nada menos que a realização de um completo programa de classe (ou fração de classe, para ser exato). Não da classe trabalhadora organizada, cujo movimento iniciado no final da década de 1970 tinha por bandeira a “ruptura com o atual modelo econômico”, mas o da fração de classe que Paul Singer chamou de “subproletariado” ao analisar a estrutura social do Brasil no começo dos anos 1980” (SINGER, 2012, p. 44, grifos do autor).

<sup>29</sup> Realinhamento eleitoral seriam conversões de blocos de eleitores “capazes de determinar uma agenda de longo prazo, da qual nem mesmo a oposição ao governo consegue escapar. Por isso, a meu ver, 2002 pode ser o marco inicial da fase prolongada no Brasil, como aconteceu nos EUA com a ascensão de Franklin Delano Roosevelt” (SINGER, 2012, p. 9). Segundo o autor, o aumento do salário mínimo, as políticas de transferência de renda, a expansão do crédito, a conjuntura internacional e o *boom* das *commodities* foram os principais fatores determinantes dos resultados positivos do governo Lula e que causaram o realinhamento eleitoral.

culminando em 2006 com o surgimento do “lulismo”: o resultado da conjugação da figura do presidente Lula com a fração de classe subproletariada<sup>30</sup>, através de programas de combate à pobreza, ativação do mercado interno, causando uma melhora no padrão do consumo da metade mais pobre do Brasil (característica no Norte e no Nordeste), sem abalar os interesses do capital.

Nas relações intercapitalistas, o governo Lula, tanto através dos bancos oficiais quanto através das empresas estatais, promoveu e impulsionou a concentração e centralização de capital nos grandes grupos nacionais da esfera produtiva e financeira. É a materialização do ativismo estatal apresentada por Ban (2013), que sem o uso das empresas estatais e da política de aumento do salário mínimo não teriam alcançado os ganhos apresentados durante o governo Lula.

A vitória de Dilma nas eleições de 2010 demonstrou a sobrevivência do lulismo além de seus mandatos. Foi mais um momento em que manteve-se o projeto político de reduzir a pobreza e manter a ordem, mesmo com a alteração na postura política. Dilma, de forma inicial, encara alguns confrontos, como nos momentos em que opta pela redução das taxas de juros e sinaliza reais intenções para um novo ensaio desenvolvimentista.

Como a intervenção estatal foi central no governo Dilma, a discussão contrária ao “mandato intervencionista” se proliferou, já que inviabilizava certos investimentos e criava um clima de incertezas e desconfianças. Potencializando a ofensiva ao ativismo estatal, as agências internacionais de riscos, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, os bancos estrangeiros, a mídia, os meios de comunicação e demais instituições oficiais de controle econômico alimentaram a desconfiança de investidores a partir do momento que propagaram o argumento da necessidade de reduzir “gastos ineficientes e descontrolados” do Estado e de reduzir o intervencionismo estatal, deixando o mercado se reordenar de forma livre.

Segundo o autor, após os três anos de unidade produtivista, surge uma frente única burguesa em oposição ao desenvolvimentismo, alterando por completo o cenário anterior. Materializou-se uma adesão dos industriais ao plano rentista e agregando o agronegócio, o comércio e o setor de serviços, “a unidade capitalista em torno do corte de gastos

---

<sup>30</sup> Os subproletariados são a fração de classe composta por aqueles que oferecem sua força de trabalho no mercado, porém sem estimativa de emprego com remuneração que assegure a reprodução em condições normais. Exemplos: “empregados domésticos, assalariados de pequenos produtores diretos e trabalhadores destituídos das condições mínimas de participação na luta de classes” (SINGER, 2012, p. 44).

públicos, queda no valor do trabalho e diminuição da proteção aos trabalhadores tornava-se completa” (SINGER, 2015, p. 61).

E explica:

Os industriais “descobrem” que, dado o passo inicial de apoiar o ativismo estatal, estão às voltas com um poder que não controlam, o qual favorece os adversários de classe, até há poucos aliados. No terceiro episódio, a burguesia industrial volta-se “*contra seus próprios interesses*” (Cardoso) para evitar o que seria um mal maior: Estado demasiado forte e aliado aos trabalhadores. Une-se, então, ao bloco rentista para interromper a experiência indesejada. Tal como em 1964, as camadas populares não foram mobilizadas para defender o governo quando a burguesia o abandonou. Mais uma vez o *mecanismo burguês pendular* ficou sem contrapartida dos trabalhadores (SINGER, 2015, p. 70).

Foi assim que Dilma “cutucou diversas onças com varas curtas”, conforme Singer (2015) afirma. Ao assumir diversas frentes de luta simultaneamente, Dilma causou um cenário de desconforto com diversos setores, que se sentiram prejudicados e conseqüentemente se inseriram na oposição liderada pelos rentistas. Singer (2015, p. 68) explica:

Se observarmos as cinco interpretações em conjunto, veremos que são complementares. O fato de a camada industrial ter ao mesmo tempo um lado rentista a torna mais sensível à ideologia neoliberal, apesar de esta orientação objetivamente prejudicar as atividades fabris. O mesmo se aplica à agudização da luta de classes (greves) e à perda de poder resultando do pleno emprego: tonam sedutores aos industriais os argumentos do neoliberalismo. Some-se à natural capacidade de resistência e fuga dos interesses contrariados (o setor financeiro e o capital externo) a pluralidade de camadas empresariais prejudicadas e entende-se que as onças cutucadas, sendo muitas e já sensibilizadas por fator material crítico, aos poucos formaram o cerco feroz que derrotou o ensaio desenvolvimentista.

O que se observou, durante o ensaio desenvolvimentista de Dilma, foi uma falta de organização de instrumentos para lidar com os contra-ataques das frações da classe burguesa. E, sem um planejamento político bem sistematizado, esse ensaio desenvolvimentista “abriu um vácuo sob os próprios pés e acabou por provocar a mais séria crise do lulismo quando a reação burguesa em favor do retorno neoliberal tornou-se incontestável” (SINGER, 2015, p. 71).

Três pontos importantes foram destacados na discussão realizada acima: a diferença dos governos petistas para o governo FHC, a questionável política desenvolvimentista e o ativismo estatal.

Inicialmente, nos posicionamos de forma contrária aquelas argumentações que afirmam que, com os governos de Lula e Dilma, o pós-neoliberalismo se fez real, rompendo com as principais raízes daquele modelo econômico anterior a partir do

atendimento às demandas sociais, através das políticas sociais e dinamização do mercado interno, com destaques ao Programa Bolsa Família, ao aumento do salário mínimo e a dinamização do crédito consignado.

Se houve uma intenção de desenvolvimentismo e institucionalização de uma política industrial, os resultados reais contradizem muitos dos argumentos utilizados. Distante das características da Era Desenvolvimentista, os governos petistas mantiveram o MLP, intensificando as relações com o capital financeiro e com a burguesia nacional.

Não há como negar o crescimento econômico destaque do governo Lula, nem como esconder a redução da pobreza absoluta e o aumento na capacidade de consumo da população mais pobre do Brasil. Porém, não devemos superestimá-los. Se a Era desenvolvimentista esteve baseada na substituição das importações, na redução da vulnerabilidade externa estrutural, no maior controle estatal do aparelho produtivo, na desconcentração de capital, na industrialização, o Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas implantado por Lula intensificou a reprimarização das exportações, a desnacionalização e a desindustrialização, a vulnerabilidade externa estrutural e a dominação financeira, dentre outros.

O caminho escolhido trouxe resultados imediatos e positivos, quando comparados aos do governo FHC. Todo o crescimento e desenvolvimento econômico se deu baseado na manutenção do Brasil enquanto país dependente e subordinado à economia internacional e no atendimento dos interesses rentistas.

Percebemos a incorporação, de forma profunda, da função de garantidor das condições gerais de produção e reprodução do capital nos governos petistas. Respondendo às pressões realizadas pela burguesia e de forma inusitada, Lula conseguiu atender aos grandes e profundos interesses do bloco rentista, mantendo o atendimento da população mais pobre do país a partir das políticas de transferência de renda focalizadas. Dessa forma, determinado equilíbrio foi alcançado, principalmente a partir do ativismo estatal realizado no sentido de garantir condições econômicas e produtivas favoráveis.

Com a ativa utilização dos bancos oficiais e das empresas estatais, principalmente a Petrobras, os interesses do capital financeiro e da burguesia interna passaram a ser a prioridade das políticas de Estado, equilibrados dentro das relações intercapitalistas com o governo federal. As condições para concentração e centralização do capital estavam criadas, conseqüentemente os grandes grupos nacionais estavam fortalecidos com possibilidade de crescimento da competitividade internacional. É através desse ativismo estatal, baseado num Estado que cria as condições de valorização do capital, munido de

instrumentos e instituições que interferem nos períodos de estagnação e crise, que o governo Lula realizou, em determinados momentos, o financiamento direto de setores produtivos e reprodutivos. O caso brasileiro não é diferente da realidade dos demais estados neoliberais: o capital não possui capacidade de auto-reprodução, necessitando do Estado intervindo e “corretor” das falhas de mercado, mesmo que acarrete o enfraquecimento da dinâmica do capital e que, de forma contraditória, desenvolva um cenário de aversão ao ativismo estatal.

No plano ideológico, a manutenção da ordem geral desenvolvida por Lula causou um equilíbrio e uma coalizão de interesses distintos. Como dialogamos, foi a associação de diferentes objetivos individuais de diferentes frações de classes equilibradas num mesmo plano de governo, impulsionado por um cenário econômico internacional extremamente favorável ao crescimento econômico. Em uma posição de esquecimento estava a esquerda despolitizada e imobilizada.

A coalisão dos diferentes interesses entrou em crise durante o governo Dilma, principalmente projetado pelos momentos descendentes da economia nacional e internacional. Mais uma vez, o ensaio desenvolvimentista demonstrou inconsistência com as relações intercapitalistas brasileiras.

E é durante o governo da presidenta que observamos o maior ataque ao ativismo estatal, balizado pelos precedentes de órgãos e instituições financeiras internacionais e incorporado pela frente única da burguesia brasileira: o bloco rentista, o agronegócio, o comércio, o setor de serviços e a indústria.

Mesmo distantes do cenário do ND, da redução da vulnerabilidade externa estrutural e de uma redução real da desigualdade social, para além da redução da pobreza absoluta, o Estado durante os governos petistas assumiu grandes e intensas responsabilidades, primariamente econômicas, respondendo aos interesses gerais do capital e lidando com os atritos entre os interesses particulares.

Relatamos em vários momentos a centralidade das empresas estatais na materialização do ativismo estatal. Estas empresas foram instituições centrais na política econômica dos governos Lula e Dilma, principalmente por terem a capacidade de interferir diretamente no mercado. Conforme almejamos analisar a relação das empresas estatais com o patrocínio esportivo, antes disto se torna essencial compreender de que forma estas empresas se desenvolveram no capitalismo brasileiro e se relacionaram com as políticas econômicas governamentais, principalmente nos governos Lula e Dilma. É esta discussão que iremos construir no próximo tópico.

## 1.4 Empresas Estatais e o Desenvolvimento do Capitalismo Brasileiro

Conseguimos compreender o desenvolvimento do capitalismo brasileiro, principalmente no período dos governos petistas. Precisamos, agora, nos aproximar da especificidade da nossa pesquisa, concebendo o papel desenvolvido pelas empresas estatais no desenvolvimento econômico brasileiro.

No Decreto nº 8.845 de 2016, temos como empresa estatal aquela em que a União possui maioria do capital votante, de forma direta ou indireta. De forma específica, caracteriza também as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as subsidiárias e os conglomerados estatais<sup>31</sup>.

A empresa estatal, segundo Dain (1980), pode ser compreendida como a “expressão do esforço do capitalismo monopolista no sentido de atender as demandas que resultam do desenvolvimento das forças produtivas e do processo de valorização do capital” (DAIN, 1980, p. 17). De forma similar, para O’Connor (1977) as empresas surgem a partir de “uma sociedade entre o Estado e o capital monopolista, sendo administrada de acordo com o interesse de acelerar a acumulação de capital no setor monopolista” (O’CONNOR, 1977, p. 181).

Para Almeida, Oliveira e Schneider (2014), as empresas estatais “também participam na formulação de políticas, atuam como atores independentes na elaboração de suas próprias políticas, bem como, eventualmente, implementam as políticas decididas no Executivo ou no Legislativo” (ALMEIDA, OLIVEIRA e SCHNEIDER, 2014, p. 10). Estas são as características particulares do caso brasileiro, onde o Estado “desenvolvimentista” conforme dito pelos autores fez e ainda faz, nos dias de hoje, o intenso uso das empresas estatais no desenvolvimento econômico.

Dain (1980) classifica as empresas estatais a partir dos blocos de capital estatal, já que suas características estruturais determinam a diferenciação dos termos da produção e da lógica de valorização enquanto frações de capital. O primeiro bloco é caracterizado pelos setores ligados à produção de “capital social básico” (transporte, energia, etc.). O segundo bloco diz respeito à estrutura de mercado do “oligopólio puro ou concentrado”

---

<sup>31</sup> Empresa pública é aquela empresa estatal onde a União possui maior capital votante e cujo capital social é proveniente de recursos exclusivamente do setor público. Já na sociedade de economia mista, o capital social admite a participação do setor privado. As subsidiárias são aquelas empresas estatais cuja maioria das ações pertence à empresa pública ou sociedade de economia mista. E por último, o conglomerado estatal é aquele conjunto de empresas estatais formado por empresas públicas ou sociedades de economia mista.

(construção civil, mineração, indústria siderúrgica, de combustíveis e bélica, etc.). O autor ressalta ainda que os segmentos estatais podem transitar, durante sua existência, de um bloco para o outro, a depender da estrutura produtiva do momento. Assim, a natureza das empresas estatais é transitória, havendo mobilidade entre os blocos.

Sabemos que o Estado executa sua função de garantidor das condições gerais de produção e reprodução, confirmando sua presença no capitalismo através de agências, por meio de instrumentos distintos e, de forma destacada, quando “se transfigura ele mesmo em fração do capital, assumindo a forma de empresa estatal” (DAIN, 1980, p. 21).

Essa forma do Estado transfigurada em fração de capital a partir da empresa estatal será o nosso foco de compreensão e análise do desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Por mais que certas empresas estatais tenham sido criadas para atender a demandas socialmente desejáveis, determinadas por critérios sociais, é a função econômica estatal projetada na empresa estatal que nos chama atenção e nos faz problematizar as relações pertinentes ao movimento do capitalismo.

A partir da necessidade do Estado de se materializar em agente do capital, em propriedade empresarial, para desempenhar de forma mais incisiva seu planejamento econômico e socialização dos custos, conseguimos perceber como as empresas estatais dialogam diretamente com a função de garantir as condições de produção e reprodução do capital.

A empresa estatal dialoga, de forma simultânea e nela mesma, com os interesses gerais do capital e com seus interesses particulares; porém, o que prevalece é a lógica de valorização do capital como um todo, deixando em segundo plano os conflitos das frações de capital. Dain (1980) nos chama atenção para essa estrutura dual da empresa estatal. Enquanto capital público e, ao mesmo tempo, capital individual particular, contradiz-se entre os interesses gerais e os de cada capital. Essa contradição não se limita às empresas estatais, sendo particular ao setor público, que é por um lado capital particular e por outro capital coletivo, ou seja, serve tanto aos interesses gerais do capitalismo quanto aos interesses da fração hegemônica. A particularidade da empresa estatal se dá no momento em que, para além de se situar entre a estrutura dual, a interioriza e se move com ela, explicando assim a sua ambiguidade.

A não valorização eventual (ou permanente) de seu capital, em nome da valorização do capital como um todo, coloca a questão do financiamento da empresa estatal como necessidade vital à sua sobrevivência. Como um pêndulo, ela se conduz, ora pela regra da fiscalidade, ora pela regra do mercado. Seu movimento pendular exprime, ao mesmo tempo, sua fragilidade

e sua força, sua função de capital ou de fração do capital, ou, em linguagem do mercado, sua "eficiência" como aparelho de Estado e como empresa, e sua própria contradição internalizada (DAIN, 1980, p. 25).

Portanto, compreendemos que a empresa estatal íntegra, de forma simultânea, o Estado interventor e a grande empresa, pois enquanto “forma transfigurada do Estado”, também dispõe de características da grande empresa.

O momento de criação e desenvolvimento das empresas estatais no continente europeu teve um marco histórico: o fim da Segunda Guerra Mundial. No pós-guerra, observou-se uma reconstrução da capacidade produtiva das indústrias, cenário que permitiu o atendimento dos interesses dos principais blocos de capital não somente pela presença do Estado na base produtiva – como pelas empresas estatais –, mas também pelos mecanismos institucionais e pelas formas de financiamento criadas.

O cenário em que se encontrava o Brasil no momento da criação das empresas estatais é o que Dain (1980) considera por “países de capitalismo tardio”, com padrões de relacionamento diferentes daqueles enxergados na Europa. A base da indústria pesada não estava constituída no período imediato do pós-guerra, o que proporcionou a criação e o desenvolvimento das empresas estatais juntamente com o daquela.

Como a aceleração da expansão industrial brasileira aconteceria somente com o governo do presidente Juscelino Kubitschek, até aquele momento o cenário era de fraca base técnica moderna da indústria brasileira. Buscando interferir e auxiliar na progressão dessa base produtiva, o Estado coloca como meta inicial a construção e desenvolvimento dessa base, aglutinando recursos para o incremento das áreas de mineração, siderurgia e exploração de petróleo (IANNI, 2004; DAIN, 1980).

Portanto, o processo de acumulação de capital originado na industrialização brasileira teve como mediador principal o Estado. Quando ele controla as transferências de capital para o exterior, quando organiza os mecanismos de poupança interna, quando estimula os investimentos produtivos e cria empresas estatais nos ramos determinados, está agindo como Mandel (1982) bem descreveu: criando e garantindo as condições gerais e particulares para expansão das forças produtivas.

Segundo Oliveira (1989), é com o governo do presidente Juscelino Kubitschek que se materializa uma mudança no padrão de acumulação da economia brasileira e do papel desempenhado pelo Estado. Essa mudança foi possível a partir dos frutos colhidos com o modelo de expansão industrial parcialmente implantado no período anterior, associado com a confiança transferida ao Estado a partir da prática populista, onde as

empresas estatais passariam a desempenhar um importante papel de potencializar a acumulação privada, sem o contraponto ou oposição das classes subalternas.

Aqueles recursos orientados para a área da mineração, siderurgia e exploração de petróleo culminaram com a criação de empresas estatais específicas nesses ramos. Na década de 50, a participação do Estado nas atividades econômica se materializou na criação de órgãos e instrumentos orientados para estimular e diversificar as atividades produtivas, tais como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Superintendência do Plano de Valorização da Economia da Amazônia, a Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco, o Banco do Nordeste, a Petrobras, a Eletrobrás, o BNDE, o Plano Salte, o Programa de Metas, o Plano Trienal, dentre outros (IANNI, 2004).

Na primeira metade dos anos 60, o Estado já era responsável por determinados setores de bens e serviços básicos, tais como mineração, transporte ferroviário, petróleo, energia elétrica, dentre outros. Sinaliza-se, a partir da mediação estatal, de seu sistema financeiro e de suas empresas estatais, a articulação da expansão do capitalismo brasileiro e dos blocos de capital privados nacionais. Dain (1980) destaca que, sem esse suporte estatal, os blocos de capital privados seriam incapazes de enfrentar a industrialização por conta própria.

Em sua pesquisa, Trebat (1980) analisa o desempenho econômico das empresas estatais entre os anos de 1965 e 1975. Ele constata uma alteração nos investimentos do setor público, onde a parcela de formação de capital proveniente das empresas estatais cresce de 3% em 1949 para 20% em 1975. Segundo o autor, as empresas estatais cumpriram seu papel no crescimento econômico onde as empresas privadas não eram eficazes, sendo que “nos setores de utilidades públicas e de indústria básica [as estatais] revelaram-se substitutas efetivas da propriedade privada” (TREBAT, 1980, p. 843).

Seguindo no percurso histórico, o processo de desestabilização dos fundamentos políticos e econômicos do velho Estado varguista iniciado em 1970 culmina com diversas mobilizações pela democratização, chegando ao período de transformação política, social e institucional com o fim da ditadura militar e aprovação da CF de 88. Com a constituinte, inicia-se um cenário de maior controle estatal sobre o mercado e de maior espaço para as estatais desenvolverem suas atividades.

Porém, nessa transformação se desenvolveu o período denominado por Gonçalves (2013) de Crise, Instabilidade e Transição, iniciado em 1980 e com duração de 15 anos de desestabilização econômica aguda. Consequentemente, as taxas de investimento caíram, as empresas estatais perderam seu dinamismo e seu papel de destaque no

desenvolvimento econômico, se subordinando aos ajustes governamentais através da redução dos preços dos insumos para combater a inflação, além da perda de capacidade de investimento do Estado e desaceleração da entrada do capital estrangeiro (SALLUM JR, 2003).

Um dos grandes atores no processo de implantação do liberalismo no Brasil, Collor optou pela desregulamentação das atividades econômicas e pela privatização de companhias estatais como artifícios para recuperação econômica da crise instalada desde 1980. Porém, muito pelo contrário, essas e as demais ações tomadas pelo presidente contribuíram para aprofundar ainda mais a crise econômica.

Em 1995, com a entrada de Fernando Henrique Cardoso na presidência, o norte das ações estava direcionado para a continuidade da substituição do modelo nacional-desenvolvimentista pela estratégia liberal, redirecionando a estratégia econômica do governo para as esferas financeira e comercial, associado a uma política de juros altos e câmbio sobrevalorizado. Segundo Sallum Jr (2003, p. 46), “estas duas políticas funcionaram o tempo todo como bombas de sucção dos recursos do Estado e das atividades produtivas e comerciais para os detentores, locais ou estrangeiros, de capital financeiro”. Destaca ainda que uma das principais alterações da relação entre Estado e economia esteve na retirada das empresas estatais do posto de importante suporte da gestão econômica do governo. Dessa forma, surge uma alteração no intervencionismo estatal, passando a ser mais normativo e controlador, privatizando empresas estatais e mantendo sua intervenção econômica a partir do financiamento de longo prazo para empresas privadas (SALLUM JR. 2003).

Algumas mudanças e manutenções ocorreram na política econômica do governo com a chegada do presidente Lula. Conforme discutimos anteriormente, acreditamos que há uma linha de continuidade entre os governos FHC e Lula, com a manutenção do mesmo modelo econômico e da mesma política macroeconômica, incorporando uma flexibilidade que possibilitou gastos com políticas sociais focalizadas (como o Programa Bolsa Família) e aumento do salário mínimo.

O Estado com presença mais incisiva no processo econômico se torna mais um elemento da flexibilização da política macroeconômica, destacadamente através das empresas estatais com a promoção da concentração e centralização de capital, com ênfase para a Petrobras e para os bancos oficiais (principalmente o BNDES). O ativismo estatal do governo Lula teve por objetivo reforçar o capital financeiro brasileiro e fortalecer os grandes grupos econômicos, privados e públicos (BAN, 2013).

Assim, baseados em novas legislações, Lula e Dilma passaram a interferir fortemente redirecionando as políticas de investimento, principalmente do BNDES e da Petrobras. Segundo Filgueiras et al. (2010, p. 39):

A situação internacional altamente favorável, a decisão política de “retorno” do Estado ao processo econômico e o consentimento dos setores subalternos permitiram a Lula acomodar e compatibilizar interesses potencialmente conflitantes. De um lado, os juros, lucros e rendas das frações do grande capital financeiro/agronegócio/empresas estatais/fundos públicos/grandes grupos nacionais/e, de outro, a ampliação de crédito para segmentos da população com menor renda, os aumentos reais do salário mínimo e a ampliação da política social focalizada.

Nos momentos de crise dos governos petistas, as empresas estatais e os bancos públicos foram fundamentais na manutenção dos investimentos e dos créditos. Conseguimos enxergar essas relações através da análise da atuação do BNDES e da Petrobras, realizada por Almeida, Oliveira e Schneider (2014). Essas duas empresas estatais são protagonistas da promoção da indústria nacional e da exploração de petróleo; o BNDES através das concessões de créditos e das participações acionárias, e a Petrobras através dos investimentos produtivos. Para os autores, “estas duas empresas estatais são dois dos mais longevos e historicamente evoluídos bolsões de eficiência do setor público brasileiro” (ALMEIDA; OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2014, p. 11).

O BNDES se destaca na retomada das políticas estatais para o crescimento econômico já que ocupa posição central nas estratégias tomadas pelo governo, principalmente quando relacionadas ao fomento de empresas nacionais. O banco se torna essencial por realizar investimentos de longo prazo. Seu apoio aos grandes grupos brasileiros esteve baseado na ideia de “consolidar uma posição dominante nos mercados locais e globais nos setores nos quais as empresas já têm vantagem corporativa” (ALMEIDA; OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2014, p. 17).

Com o desenvolvimento político de Lula na presidência, o BNDES passou a assumir um papel mais ativo no apoio as empresas e a economia de uma forma geral, com destaque para o lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)<sup>32</sup>, incentivando determinadas empresas e determinados setores, consolidando-os nas cadeias globais de produção. Diferentemente da sua atuação na década de 1970 e de desenvolvimento do segundo PND, os atuais empréstimos e investimentos do banco estão orientados para as grandes empresas dos setores em que já possuem vantagens

---

<sup>32</sup> Política industrial com alvo nos setores tradicionais e de alta tecnologia.

corporativas, tais como a mineração, o petróleo, a carne, dentre outros. Na visão de Almeida, Oliveira e Schneider (2014), os investimentos atuais do BNDES são mais seguros do que os realizados em 1970.

Um bom exemplo da relação do BNDES com as grandes empresas brasileiras é o da Petrobras. A partir de 2008, a margem de manobra de empréstimo e de investimentos do BNDES para a Petrobras aumentou. Se em 2006 o saldo de empréstimos do banco com a estatal era de US\$ 3,8 bilhões, em 2011 saltou para US\$ 20,4 bilhões. Para os autores, além da determinação do pré-sal para o aumento do investimento, essa mudança também é “resultado da tradicional decisão política de cima para baixo, semelhante ao que aconteceu no antigo Estado desenvolvimentista, quando a responsabilidade e a transparência eram secundárias aos resultados de políticas industriais” (ALMEIDA; OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2014, p. 20). É a capitalização da Petrobras e o aumento artificial das receitas correntes do governo se materializando na relação entre o banco e a estatal<sup>33</sup>.

Dessa forma, surgem severas críticas à falta de transparência entre o governo e as empresas estatais, ganhando intensidade com a relação entre o BNDES e a Petrobras, já que uma certa parte do investimento realizado partiu de uma estratégia de aumento artificial da receita corrente através da capitalização da Petrobras. Ou seja, a partir do discurso da política industrial, o governo atingiu interesses paralelos. E, além disso, os autores não enxergam nas diretrizes da política industrial de Lula uma relação real do fomento aos grandes grupos nacionais com a indústria brasileira. Os autores concluem:

Os casos aqui explorados mostram claramente o novo arranjo institucional da política industrial brasileira no século atual. Dentro do governo, o Executivo continua sendo a fonte das diretrizes gerais como o PDP; no entanto, existem também novas instâncias de decisão como o Congresso (aumento de crédito para a Petrobras e outras leis) e o “sistema U”, especialmente o MPU em 2012 – com o pedido de maior transparência” (ALMEIDA; OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2014, p. 28).

Também a partir de 2003 a Petrobras foi usada como instrumento de política nacional, onde “o governo deixou claro que não esperava que a Petrobras operasse como uma empresa que busca puramente o lucro” (ALMEIDA; OLIVEIRA; SCHNEIDER,

---

<sup>33</sup> Os autores detalham: “em 2010, durante a capitalização da Petrobras, o governo usou o BNDES (US\$ 14,7 bilhões) e o Fundo Soberano do Brasil (US\$ 4,1 bilhões) para transformar parte dos 5 bilhões de barris de petróleo em receitas correntes para financiar gastos correntes. Por isso, parte do aumento do investimento do BNDESPar na Petrobras está atrelado a uma manobra contábil estruturada pelo Tesouro Nacional para aumentar a sua receita durante a capitalização da Petrobras, uma estratégia que nunca foi debatida de forma transparente no Congresso Nacional” (ALMEIDA; OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2014, p. 21).

2014, p. 29). A partir de seu monopólio, a Petrobras obteve subsídios para manter tanto os níveis de investimento (buscando o crescimento da produção de petróleo e da capacidade de exportação) quanto as prioridades não comerciais, já que o governo pressionava a estatal a alcançar metas de desenvolvimento regional e social, de maximização de conteúdo local, baseados na política industrial atual.

Durante o primeiro mandato do presidente Lula, em 2003, o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP) foi criado. Com caráter consultivo e executivo, essa espécie de conselho reunia representantes do governo, da Petrobras e do setor produtivo, facilitando o diálogo, a transmissão de informações, as decisões sobre capacitação da mão de obra e a detecção de gargalos no investimento. Foi por meio do PROMINP que a Petrobras e o governo federal adotaram novas políticas com objetivos no financiamento e na relação com os fornecedores (ALMEIDA; OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2014).

Dessa forma, as ações propostas pela estatal, tais como o PROMINP, envolvidas diretamente com proposições do governo federal, demonstram o envolvimento da Petrobras com a criação e desenvolvimento de políticas governamentais. Conforme dialogamos no início deste tópico, as empresas estatais também surgem para auxiliar os governos a alcançarem objetivos econômicos, a partir da formulação de políticas, atuando como atores independentes desenvolvendo suas próprias políticas e também desenvolvendo políticas decididas pelas instâncias governamentais. Assim atuou a Petrobras, se apresentando como importante “braço” governamental nos governos Lula e Dilma.

Os autores destacam também o Programa de Modernização e Expansão da Frota da Transpetro (PROMEF), com objetivos na recuperação da indústria naval brasileira e alcance da competitividade internacional. Os principais instrumentos para alcançar esse objetivo eram: a aquisição de novos navios petroleiros com 65% a 70% de conteúdo local e o estímulo à modernização dos estaleiros e à construção de novos. A proposta teve grande apoio do movimento sindical, pois sinalizava, em pano de fundo, uma base nacionalista e uma geração de emprego. Completando a proposta, a Petrobras deveria comprar os navios produzidos pelo programa com preços mais elevados, contribuindo para que no final do programa tenha se desenvolvido uma base de fornecedores locais com competitividade internacional (ALMEIDA; OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2014).

A descoberta do pré-sal veio a incrementar o uso da Petrobras pelo governo como potencializadora da política industrial. Atingindo o mercado e a indústria local, a

Petrobras comprou 33 sondas de perfuração para explorar a área do pré-sal, todas produzidas no Brasil (conteúdo local de 55% a 65%), e realizou o aluguel de tantas outras sondas com empresas que produzissem as unidades no país. Cenário este que incentivou grandes empresas como a Camargo Corrêa, a OAS e a Odebrecht a investirem no setor naval a partir destes incentivos governamentais.

O compromisso da Petrobras com o conteúdo local vai muito além de cumprir uma exigência regulatória. A empresa estabeleceu metas de conteúdo local para todas as áreas de investimento, incluindo as novas refinarias e navios petroleiros. Segundo dados da Petrobras (2010), a empresa aumentou o conteúdo local em todos os seus investimentos, de 57% em 2003 para 75% em 2009, o que fez a empresa estimar ter contribuído adicionalmente com US\$ 17,8 bilhões para a economia nacional (ALMEIDA; OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2014, p. 38).

Compensando as ações da Petrobras na compra dos equipamentos com preços elevados, o governo federal passou a garantir o financiamento das ações da Petrobras através da redução da transferência de lucros para a União e do aumento dos empréstimos com os bancos públicos, principalmente do BNDES. Consequentemente, cresceu a dívida da Petrobras.

A Petrobras esteve envolvida diretamente com os objetivos de uma política industrial e com o mercado petrolífero nacional e internacional. A estatal:

Tanto perseguiu uma política industrial de iniciativa própria e alinhada com objetivos também políticos – como o PROMEF – quanto trabalhou no desenvolvimento de fornecedores para cumprir exigências regulatórias dentro do âmbito das exigências das rodadas de licitação da ANP (ALMEIDA; OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2014, p. 43).

É com essas ações que percebemos a forma como a Petrobras desenvolveu seus objetivos enquanto grande empresa, atendendo aos interesses do capital particular, e como valorização do capital como um todo, deixando clara sua contradição difundida dentro de suas ações.

Se no governo FHC a ofensiva pelas privatizações distanciou as empresas estatais do rol de instituições e órgãos que eram instrumentos para o Estado intervir diretamente na economia, nos governos Lula e Dilma o cenário foi outro. Eles souberam usar a forma transfigurada do Estado em grande empresa para intervir na economia enquanto produção, organização, expansão e valorização de capital particular. Atendendo às demandas econômicas como pano de fundo estavam os interesses no desenvolvimento e

valorização do capital, na aceleração da acumulação de capital, na formulação e implementação de políticas governamentais.

Se os governos petistas foram marcados pelo “retorno do Estado”, pelo ativismo estatal, tal postura não seria diferente mediante as grandes empresas estatais. Ou seja, estas foram importantes elementos que contribuíram para que o Estado conseguisse manter sua intervenção econômica de forma incisiva (já que conseguiam intervir diretamente no mercado), contribuindo para que o Estado executasse sua função de garantia das condições de produção e reprodução.

Questionamentos surgem com relação às escolhas e ações tomadas pelas estatais, instigados pela possível sobreposição dos benefícios privados em relação aos benefícios sociais. Olhando para o BNDES, Almeida (2011) sinaliza que o governo tem se endividado mediante os sucessivos empréstimos de recursos ao banco para possibilitar a continuidade da execução da política industrial. Além disso, averiguou uma passividade do banco em relação a determinados empréstimos realizados, por exemplo, ao grupo JBS/Friboi, investindo em novas empresas multinacionais brasileiras auxiliando no processo de internacionalização.

Assim, é possível observar que as estatais não possuem total autonomia com relação às suas tomadas de decisão. A Petrobras apresenta um considerável grau de autonomia, mesmo com as variações ao longo de sua história. Os autores afirmam que “por vezes, o governo usou a Petrobras para combater a inflação, limitando reajuste de preços, o que reduz a capacidade da empresa de autofinanciar o seu programa de investimento” (ALMEIDA; OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2014, p. 28).

As empresas estatais representam a presença do Estado na economia enquanto grandes empresas, atendendo a objetivos já discutidos anteriormente. Respondem a interesses econômicos estatais, atendendo a função de gerar condições de produção, de interferir na recuperação econômica nos momentos de crise e de realizar as intermediações capitalistas importantes para o governo.

Dessa forma, entendemos a relatividade da autonomia das empresas estatais a partir das alterações de utilização das estatais no percurso histórico brasileiro, surgindo como importantes elementos econômicos e empresariais, que foram retiradas de cena pelos governos Collor e FHC e se adaptaram novamente a conjuntura política e econômica do governo Lula e Dilma. Torna-se claro, então, a centralidade das empresas estatais na dinâmica do capitalismo brasileiro e na materialização do ativismo estatal dos governos Lula e Dilma.

Como Dain (1980) afirma, é a partir da mediação estatal, principalmente a partir das empresas estatais, que fica marcada a articulação da expansão do capitalismo brasileiro. Sem o intervencionismo estatal e, excepcionalmente, sem a presença das empresas estatais, os blocos de capital privado teriam enfrentado severas dificuldades em alcançar, no período do ND, a industrialização por conta própria, e no período dos governos petistas em superar as ondas de crise e se readaptar às dinâmicas competitivas internacionais.

As empresas estatais foram e são importantes atores governamentais para execução de políticas econômicas. E, além das questões de mercado, também foram importantes para o desenvolvimento de determinadas políticas públicas, uma delas as políticas esportivas. Nos interessa, no decorrer deste estudo, analisar se a forte determinação econômica perante as empresas estatais também afeta as políticas esportivas por elas desenvolvidas.

## **CAPÍTULO 2 – EMPRESAS ESTATAIS E RESPONSABILIDADE SOCIAL**

O presente capítulo apresenta, inicialmente, a discussão sobre direitos de cidadania e a constituição das políticas sociais, subsídio importante para compreendermos, no próximo capítulo, o desenvolvimento das políticas públicas de esporte no Brasil. Em seguida, exploraremos a discussão sobre empresas “socialmente responsáveis” e sua contradição na sociedade neoliberal, além da implicação do desenvolvimento dessa responsabilidade social empresarial para as políticas sociais. Essa discussão se torna elemento essencial para o estudo sobre a inserção das empresas estatais enquanto desenvolvedoras de políticas de responsabilidade social e de políticas públicas, em parceria com o governo. O intuito é compreender de que forma as empresas estatais se aproximam ou se distanciam das políticas públicas e sociais, e dos interesses econômicos. Finalizaremos observando qual é o cenário dos programas esportivos desenvolvidos pelas principais empresas estatais a serem pesquisadas neste estudo, colhendo elementos iniciais para aprofundarmos, nos próximos capítulos, a análise da atuação das empresas estatais no financiamento do esporte.

### **2.1 Direitos de Cidadania e Políticas Sociais**

Marshall (1967) ao buscar compreender o desenvolvimento da cidadania do século XVIII ao século XX a conceituou como “um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*” (MARSHALL, 1967, p. 76).

Sendo a cidadania condição do sujeito como membro pleno da comunidade, os direitos de cidadania “são os que derivam da participação nesta ‘posse comum’ [...] e ao mesmo tempo a facilitam” (BARBALET, 1989, p. 36). Esse conceito de cidadania pode ser dividido em três partes ou geração de direitos: os direitos civis, relacionados à liberdade individual; os direitos políticos, relacionados à liberdade política; os direitos sociais, relacionados à combinação da liberdade com a igualdade.

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à prosperidade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os

direitos civis são os tribunais de justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleito dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do Governo local. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais” (MARSHALL, 1967, p. 63).

Imprescindível para a ampliação e amadurecimento da cidadania, a luta política e os movimentos democráticos foram determinantes para a conquista dos direitos. Na realidade inglesa<sup>34</sup>, os direitos civis desenvolveram-se no século XVIII, os políticos no século XIX e os sociais no século XX (MARSHALL, 1967).

Desde seus primórdios, a política se faz real a partir da existência de conflitos gerados pela convivência entre os homens. Através da política é possível solucionar esses conflitos, segundo o exercício de procedimentos democráticos, sem que as partes envolvidas sejam eliminadas. Assim como a contradição pertinente ao Estado, a política se torna dialeticamente contraditória, embebida do caráter conflituoso – mas justamente por ser contraditória alcança a ampliação da cidadania e consequentes benefícios para a comunidade (PEREIRA, 2009a; 2009b).

A política possui a conotação de política pública. Para Howlett, Ramesh e Perl (2013), política pública diz respeito ao conjunto de decisões tomadas pelos atores políticos que buscam conciliar diferentes objetivos (políticos, econômicos e sociais) a partir da seleção de meios para alcançar a solução de determinados problemas.

Dessa forma, a política pública se torna uma instância que compromete tanto o Estado quanto a sociedade, pautada no interesse comum da comunidade e na soberania popular. Possui um caráter público<sup>35</sup>, já que significa um conjunto de decisões que resultam tanto da interferência do Estado quanto da sociedade. As políticas públicas, identificadas com os direitos sociais, englobam a política social. A política social seria uma espécie de gênero da política pública, referindo-se às formas de ações pensadas e direcionadas ao atendimento de demandas e necessidades sociais legítimas, e não individuais.

---

<sup>34</sup> Vianna (1998) destaca que esse padrão formal de progressão dos direitos não determina a efetividade da cidadania, mas sim a sua ampliação no sentido da igualdade se estendendo a todos a partir dos direitos citados.

<sup>35</sup> Possui caráter público, porém não é sinônimo de política estatal.

Apreende essa política como produto da relação dialeticamente contraditória entre *estrutura* e *história* e, portanto, de relações – simultaneamente antagônicas e recíprocas – entre *capital x trabalho*, *Estado x sociedade* e princípios da *liberdade* e da *igualdade* que regem os direitos de cidadania. Sendo assim, a política social se apresenta como um conceito complexo que não condiz com a ideia pragmática de mera provisão ou alocação de decisões tomadas pelo Estado e aplicadas verticalmente na sociedade (PEREIRA, 2009b, p. 166).

De acordo com Pereira (2009b), no fim do século XIX<sup>36</sup> sinalizaram-se alterações econômicas, sociais e políticas (a Revolução industrial, a eclosão da democracia de massas e a constituição dos Estados-nação) que favoreceram a eclosão da questão social e a adoção de um conceito de proteção social moderno (BEHRING e BOSCHETTI, 2011; PEREIRA, 2009a; 2009b).

Para Behring e Boschetti (2011), até os anos 1939, as políticas sociais se multiplicaram lentamente. É no período depressivo do capitalismo, de passagem do imperialismo clássico para o capitalismo tardio ou maduro que as políticas sociais se expandiram.

Diversas mudanças<sup>37</sup> ocorreram nesse período, onde por um lado proporcionaram a expansão da concepção geral de seguridade social, que se ampliaria nos anos 50 e 60, e por outro a redefinição do papel do Estado. À vista dessas mudanças, a base política, econômica e ideológica para o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar ficou estabelecida (VIANNA, 1998).

A crise que se instala em 1929, seguida de um período de depressão até 1932, consolidou a perda de credibilidade das bases ideológicas e econômicas do modelo liberal. É nesse cenário que as proposições de Keynes ganham destaque. Para ele, o Estado é configurado como um agente externo e que atua em nome do bem comum (ou seja, neutro e arbitrário). Desta forma, ele possui legitimidade para intervir com medidas econômicas e sociais para que assim o equilíbrio econômico seja reestabelecido, ou seja, “por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem nos períodos de depressão com estímulo à economia” (BOSCHETTI; BEHRING, 2011, p. 86).

---

<sup>36</sup> Cada país teve seu processo de desenvolvimento de forma particular, porém o período do fim do século XIX foi aquele onde o Estado capitalista assumiu a realização de ações sociais mais amplas, identificando as primeiras iniciativas de políticas sociais.

<sup>37</sup> Vianna (1998, p. 23) detalha quais são essas mudanças: “as mudanças sociais que acompanharam a modernização econômica, as exigências impostas pelo aumento e a generalização dos riscos decorrentes da produção, as crescentes demandas por direitos sociais, as necessidades de regular conflitos advindos dos novos padrões de acumulação, o enfraquecimento das formas tradicionais de seguridade, os requisitos de legitimação do Estado e da reprodução da força de trabalho, etc.”.

A partir da perspectiva keynesiana, o fundo público passa a ser um ator ativo e determinante na produção e regulação das relações econômicas e sociais. A intervenção estatal passa a ser aceita tanto na área econômica (garantia de produção) quanto na social (para pessoas consideradas incapazes). Na Europa, de 1945 em diante, a base estrutural para a acumulação acelerada estava estabelecida, com a associação entre keynesianismo e fordismo<sup>38</sup>. Assim, daquele ano em diante, iniciou-se um regime de acumulação intensa de capital, associado diretamente a um elevado consumo da população. Estavam materializados um padrão de acumulação e um modo de regulação da economia que culminaram em grandes taxas de produtividade e conseqüente crescimento do salário (SALVADOR, 2008).

Dessa forma, a partir do “consenso do pós-guerra”, do abandono, por parte da classe trabalhadora, do seu projeto de socialização da economia<sup>39</sup>, algumas legislações sociais foram aprovadas e o chamado *Welfare State* se expandiu na Europa Ocidental, balizados pelo papel ativo do Estado, através do fundo público, determinado pelo padrão keynesiano/fordista. Surgiram assim políticas baseadas na intenção da universalidade e da garantia de cidadania (BOSCHETTI; BEHRING, 2011; SALVADOR, 2008).

Esse Estado de Bem-Estar<sup>40</sup>, embasado nas conquistas realizadas pelo sistema keynesiano/fordista, tinha como especificidade a utilização do fundo público “no financiamento da reprodução da força de trabalho e do próprio capital, na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de políticas sociais [...] e na expansão do consumo de massa, padronizado, de bens e serviços coletivos” (VIANNA, 1998, p. 18). Surge a possibilidade de se desenvolver uma ordem econômica e social<sup>41</sup> que combinasse a acumulação com determinados níveis de igualdade.

Essas mudanças, com destaque para legislação social, permitiram uma ampliação do capitalismo e uma reorientação central do fundo público. Com o financiamento

---

<sup>38</sup> O modelo fordista de acumulação se baseia na combinação de produção em massa com consumo em massa, pressupondo um novo sistema de reprodução da força de trabalho.

<sup>39</sup> Com o aumento constante dos salários e com as garantias de proteção social, o movimento sindical passa a aderir e apoiar as determinações do keynesianismo/fordismo, balizados pelo compromisso estabelecido entre o trabalho e o capital, delimitando o campo da luta de classes. Salvador (2009, p. 67) destaca: “o movimento sindical aceitou a lógica do lucro e do mercado em troca da garantia de padrões mínimos de vida e de direitos democráticos, assegurando também pleno emprego e pelo aumento da renda real de acordo com os níveis de produtividade”.

<sup>40</sup> Para Pereira (2009b), no período anterior ao fim do século XIX existiam determinadas formas de políticas sociais desenvolvidas. Porém, é somente a partir da institucionalização do *Welfare State* em meados de 1940 que se tornou possível desenvolver políticas sociais orientadas para a concretização de direitos sociais de cidadania.

<sup>41</sup> A partir do gasto público, o Estado passou a realizar uma política de desenvolvimento baseada na teoria do gasto social como função de aumento das demandas por bens e serviços, podendo gerar o pleno emprego.

público, o capital consegue a estabilidade tão importante para manutenção das taxas de lucro constantes e do sistema capitalista.

Pereira (2009b) ressalta que o Estado de Bem-Estar é parte do sistema capitalista, sendo “um tipo histórico de sociedade (Pierson, 1991) que engloba diferentes esferas (produção, distribuição e consumo) e diferentes interesses (do mercado, do Estado, dos trabalhadores, dos cidadãos em geral) para lidar com fenômenos modernos fundamentais” (PEREIRA, 2009b, p. 87). Dessa forma, não esqueçamos que seu surgimento esteve relacionado às demandas de igualdade e reconhecimento de direitos da mesma forma que às demandas do capital de manter-se preservado e em progressão.

Para Boschetti (2016), a cidadania moderna, precursora do Estado social<sup>42</sup>, traduz a agregação dos direitos civis com os políticos e sociais. E essa conjugação no capitalismo merece críticas e reflexões. Há uma incompatibilidade entre igualdade de direitos e sociedade capitalista; esta igualdade de direitos não considera distinção de classes, sendo “direito desigual para trabalho desigual”. E conclui: “A igualdade de direitos no capitalismo só pode ser formal, porque sua base fundante é a desigualdade” (BOSCHETTI, 2016, p. 44).

A expansão do Estado social do século XX reafirma esta análise. A legislação social ganha destaque (comparada com os períodos anteriores), tanto pela reivindicação da classe trabalhadora, quanto pelo interesse dos governantes. Para Mandel (1982), a ascensão de partidos da classe trabalhadora levou ao Estado a urgência de sua ação integradora. Entram no parlamento burguês deputados sociais-democratas e comunistas, e a ilusão da igualdade formal entre os cidadãos e de sua representatividade no parlamento se intensifica. A burguesia então percebe a possibilidade de desfrutar desta integração dos partidos das classes operárias na democracia parlamentar burguesa, “na medida em que as crises econômicas e sociais não ameçassem diretamente a sua posição de classe dominante” (MANDEL, 1982, p. 338).

Com um olhar inicial e superficial, foram realizadas concessões à luta de classe do proletariado; observando com maior profundidade encontra-se uma proteção da

---

<sup>42</sup> Boschetti utiliza o termo Estado social, e não *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar, numa tentativa de reconhecer o Estado social capitalista enquanto real caracterização, tratando-o enquanto categoria e não como conceito. Segunda a autora, a intenção “é ir além de sua expressão fenomênica e entender o Estado social como uma categoria determinante das relações capitalistas”, garantindo que “o uso do termo Estado social não atribui a priori nenhuma avaliação valorativa sobre sua condição de “bem-estar” ou de “mal-estar”. Apenas informa que se refere à ação do Estado na esfera social” (BOSCHETTI, 2016, p. 21).

dominação do capital aos ataques da classe trabalhadora e à reprodução ampliada do modo de produção capitalista.

Desta maneira, é essencial destacar que este Estado social caracterizado acima não deve ser compreendido como consequência de ações diretas às preferências da classe trabalhadora<sup>43</sup>, visto que é também “um meio para preservar ou salvaguardar a ordem política e econômica existente” (BARBALET, 1989, p. 101). Para Mandel (1982) há uma série de falsas crenças no poder do Estado social, principalmente no quesito socialização e redistribuição, sendo na verdade “estágios preliminares do desenvolvimento de um reformismo cujo fim lógico é um programa completo para a estabilização efetiva da economia capitalista e de seus níveis de lucro” (MANDEL, 1982, p. 339).

Na análise de Boschetti (2016), o Estado social não é capaz de superar as desigualdades de classes. O reconhecimento social dos direitos por um lado trouxe melhorias nas condições de vida dos cidadãos, porém por outro lado clareou a contradição entre a emancipação humana (igualdade substantiva) e a cidadania burguesa.

Mesmo nos “anos gloriosos” alcançados com as bases keynesianas/fordistas, associadas à materialidade do Estado de Bem-Estar em muitos países, surgem abalos a partir de 1970. Com a crise econômica evidenciada pelo choque do petróleo, o sistema de seguridade social, as políticas sociais e as bases do Estado de Bem-Estar passaram a ser criticados e questionados.

Para Behring e Boschetti (2011), alguns elementos estiveram na base da queda econômica, tais como as grandes taxas de desemprego e os altos preços das matérias-primas. Segundo as autoras:

A situação keynesina de “pleno emprego” dos fatores de produção, incorporando grandes contingentes da força de trabalho – diminuindo, em consequência, o exército industrial de reserva –, dificultou o aumento da extração da mais-valia, com a ampliação do poder político dos trabalhadores e maior resistência à exploração; e a generalização da revolução tecnológica diminuiu o diferencial de produtividade. Esses são processos que implicaram a queda da taxa de lucros (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 117).

De forma inicial, o Estado reforça seu papel de ator principal na recuperação econômica, lançando mão de medidas anticíclicas que amorteceram a crise. Porém, com

---

<sup>43</sup> A expansão dos direitos sociais no Estado social garantiu uma diminuição na desigualdade a partir do acesso da classe trabalhadora a determinados bens e serviços que antes eram inacessíveis. Porém, este cidadão da classe trabalhadora continuava vinculado à venda de sua força de trabalho, sendo submisso às imposições do capital.

resultados em curto período de tempo. O capitalismo continuou a apresentar grandes dificuldades de crescimento e de fuga da alta inflação e dos altos índices de desemprego.

Intensificada pela mundialização do capital, as bases keynesianas/fordistas na regulação econômica apresentam esgotamento<sup>44</sup>, atingindo as políticas sociais e os compromissos firmados entre as classes.

Essa longa e profunda onda de recessão fortaleceu a ofensiva neoliberal. As políticas sociais foram acusadas como as responsáveis pelo déficit público, pela alta inflação e pelos baixos investimentos públicos. A crise seria, a partir de seus argumentos, resultado dos movimentos operários e sindicais que enfraqueceram as bases de acumulação do capital (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; VIANNA, 1998).

Os neoliberais afirmavam que “a proteção social garantida pelo Estado social, por meio de políticas redistributivas, é perniciosa para o desenvolvimento econômico, pois aumenta o consumo e diminuiu a poupança da população” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 126).

Dessa forma, defendiam que o Estado não deveria intervir na regulação do comércio e do mercado financeiro, já que, de forma livre, o movimento dos capitais iria garantir a redistribuição dos recursos, caminhando para alcançar o equilíbrio. As políticas sociais sofreram então um forte ataque<sup>45</sup> a partir dessa adequação do Estado de Bem-Estar à base econômica determinante naquele período.

Vianna (1998) nos relembra que a seguridade sofreu grandes modificações e reformas durante o período destacado, porém não foram desmontadas. Muitas foram reorientadas, direcionadas à amortização das crises, manipuladas pelos governos para frear a recessão econômica, consequentemente intensificando o cenário de injustiças sociais, distante dos princípios e pressupostos que regiam no período do pós-Segunda Guerra.

Adequando as políticas sociais aos interesses neoliberais, realizou-se a diminuição do gasto social por parte dos Estados, a introdução de mecanismos de seletividade e focalização das políticas sociais, priorizando “clientelas-alvo” e restringindo o acesso aos

---

<sup>44</sup> Behring e Boschetti (2011, p. 117) afirmam que as crises são resultados das “dificuldades crescentes de realização da mais-valia socialmente produzida, o que gera superprodução, associada à superacumulação”. No período a partir de 1970, surge um “esgotamento da procura dos bens fordistas, acompanhado de uma incapacidade de fazer emergir um volume suficiente de procura de novos bens fordistas, e uma dificuldade para industrializar plenamente uma procura de serviços em forte progressão” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 124).

<sup>45</sup> Ataque realizado a partir da contração monetária, da elevação das taxas de juros, da redução dos impostos sobre os altos rendimentos, da aprovação de legislações contra os movimentos sindicais, dos cortes nos gastos sociais e da implantação de programas de privatizações, dentre outras ações.

benefícios, além da frequente desestatização na produção de bens sociais (VIANNA, 1998).

O Estado passa então a determinar de forma diferente as políticas sociais. Estas passam a desempenhar um papel importante na manutenção do sistema dentro da ordem desejada pela fração de classe hegemônica. Porém, não foram desenvolvidas políticas sociais com objetivos no alcance da cidadania ou de maior igualdade entre os cidadãos. Segundo Behring (2009), as políticas sociais foram colocadas em posição estrutural adequadas ao capitalismo daquele momento, distantes “do sentido de solidariedade, pacto social e reforma democrática e redistributiva” (BEHRING, 2009, p. 47). A autora detalha:

Temos agora a conjugação de políticas seletivas e focalizadas para a “horda” – o que alguns autores têm chamado de processo de assistencialização das políticas sociais – combinadas à transformação em mercadoria de determinados serviços, pela via da privatização, voltados aos que podem pagar, aprofundando uma dualização da política social (BEHRING, 2009, p. 47).

E, incrementando esse processo de focalização das políticas sociais, surge uma descentralização das responsabilidades para as municipalidades e para as diversificadas Organizações-Não Governamentais, empresas socialmente responsáveis, organizações não-lucrativas e de voluntariado, situadas na sociedade civil.

É importante destacar que as medidas neoliberais tomadas nos anos 80 estiveram longe de se traduzirem em ações capazes de reverter a crise e de interromper a onda de estagnação. As baixas taxas de emprego e de crescimento não foram alteradas. As medidas neoliberais implementadas, além do desmonte das políticas sociais, “tiveram efeitos destrutivos para as condições de vida da classe trabalhadora, pois provocaram aumento do desemprego, destruição de postos de trabalho não-qualificados, redução dos salários devido ao aumento da oferta de mão-de-obra” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 127).

As autoras apresentam que, a partir da década de 1980, os gastos sociais se estagnaram e posteriormente reduziram, mesmo com o crescimento dos gastos públicos em relação ao PIB, em praticamente todos os países analisados por elas. As desigualdades sociais foram intensificadas a partir do aumento da arrecadação via impostos indiretos, penalizando a classe trabalhadora. De uma forma geral, há uma redução dos gastos sociais combinada com a ampliação da contribuição dos assalariados e a redução das contribuições dos empresários e empregadores.

Fato é que, o progressivo ataque às políticas sociais esteve acompanhado da precarização das relações de trabalho, de ampliação dos empregos temporários e intermitentes, o que limita o acesso desses trabalhadores aos direitos trabalhistas. Não há possibilidade de continuidade do Estado de Bem-Estar a partir do período analisado.

Conforme discutimos no capítulo 1, o fundo público no capitalismo contemporâneo passa a desempenhar papel importante para a formação da taxa de lucro, sendo esse papel também desempenhado pelas novas formas de reprodução da força de trabalho, tais como investimentos públicos nas áreas da saúde, educação e programas de garantia de renda. Precisamos compreender a dinâmica do desenvolvimento e do financiamento das políticas sociais no Brasil, buscando assim compreender a atuação do fundo público mediante a questão social.

### **2.1.1 Políticas sociais no Brasil**

Para compreender o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, iremos situar o seu percurso histórico a partir do período da ditadura militar pós-1964, onde as políticas sociais tiveram sua cobertura ampliada. Os detalhes do desenvolvimento do capitalismo brasileiro foram discutidos no capítulo anterior. Iremos nos ater, neste momento, às políticas sociais.

Enquanto o mundo vivia a reação burguesa e os “anos gloriosos”, o Brasil estava imerso na realidade de um governo ditatorial com restrição de direitos civis e políticos. No período de 1964 a 1985, o Brasil viveu sua ditadura militar com fortes índices de repressão e violência (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Na economia, um processo de crescimento balizado pela internacionalização aproximou o desenvolvimento brasileiro do mundial. A partir de 1968, houve uma propulsão da taxa de crescimento, chegando a ultrapassar os valores atingidos por Kuznetsov (CARVALHO, 2015).

O chamado “milagre econômico” foi desmistificado posteriormente, visto que o crescimento econômico esteve concentrado e beneficiou de forma desigual alguns setores da população, intensificando as desigualdades sociais brasileiras. Se em 1960 a população mais pobre (20%) detinha 3,9% da renda nacional, esse valor passou para 2,8% em 1980. Enquanto isso, a parcela mais rica da população brasileira (10%) que agregava 39,6% da renda nacional, passou a agregar 50,9% em 1980 (CARVALHO, 2015).

Em paralelo a esse cenário de concentração de renda e repressão, as políticas sociais<sup>46</sup> e os direitos sociais receberam investimento especial dos governos militares. O Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) foi criado em 1966, uniformizando os benefícios de aposentadoria, pensão e assistência médica. As empregadas domésticas e os trabalhadores autônomos passaram a integrar a previdência a partir de 1972, restando somente os empregos não-formais para serem assistidos pelas políticas implementadas. Também nesse período, em 1966, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) foi criado, funcionando como um seguro-desemprego. E, com destaque, em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (CARVALHO, 2015).

Para Carvalho (2015), o lado positivo da ampliação dos direitos sociais (e da progressiva retomada dos direitos políticos) no período militar se equilibra com o lado negativo da restrição dos direitos civis. Os avanços dos direitos sociais não resultaram em avanços dos direitos civis. Liberdade e privacidade estavam distantes de serem elementos nas relações sociais daquele período. Assim, se os direitos sociais são aqueles em que se associa a liberdade com a igualdade, conseguimos perceber como sua materialização nos governos militares foi limitada.

A partir de 1973, os resultados positivos do “milagre econômico” começaram a se esvaziar, potencializados pelo choque do petróleo. Assim, o governo optou por mudar a estratégia promovendo a redemocratização antes que a crise se instalasse por inteiro. Em 1974 inicia-se o processo de abertura política com Ernesto Geisel, juntamente com a retomada e renovação<sup>47</sup> dos movimentos de oposição.

Porém, não devemos nos esquecer que o processo de democracia no Brasil também foi marcado por uma grande adesão aos pressupostos neoliberais conservadores (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Chegando aos anos 1980, conquistas democráticas se traduziram na Constituição de 1988, sinalizando grandes esperanças na continuidade das conquistas sociais e no fortalecimento dos direitos de cidadania. Se, por um lado, sinalizaram avanços na direção

---

<sup>46</sup> E além do investimento público em políticas sociais, na ditadura militar abriu espaço para o ramo privado atuar a área da saúde, previdência e educação. Segundo Behring e Boschetti (2011), essa é uma grande determinação do período militar para as políticas sociais, se aproximando bastante do sistema norte-americano de proteção social.

<sup>47</sup> Segundo Carvalho (2015), alguns elementos podem ser destacados nesse momento de retomada dos movimentos de oposição: a criação do PT e do movimento sindical (organizado de baixo para cima, sob liderança dos operários nas fábricas), a forte presença dos sindicatos rurais, a expansão dos movimentos sociais urbanos e das associações de profissionais da classe média (professores, médicos, engenheiros, funcionários públicos, dentre outros), o papel político da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), os artistas e intelectuais, dentre outros.

dos direitos sociais, dos direitos políticos, dos direitos humanos e da seguridade social<sup>48</sup>, da universalização da cobertura e da afirmação do dever do Estado, por outro foram mantidos diversos aspectos conservadores, como a manutenção do poder militar e da centralização do Executivo.

Destacamos que, a partir da constituinte, passaram a ser estabelecidas as fontes de financiamento para implantação das políticas sociais<sup>49</sup>, garantindo, constitucionalmente, os recursos para aquelas ações; o que, conseqüentemente, aumenta a importância do fundo público e do Estado na intervenção social e econômica. Com as vinculações<sup>50</sup>, a Constituição alcançou degraus acima no financiamento das políticas sociais, buscando fortalecê-las mediante a forte intervenção e determinação do capital (ALENCAR JUNIOR; SALVADOR, 2015).

Por mais que tenham sido uma grande conquista na história das políticas sociais no Brasil, devemos destacar que as vinculações não determinam que os gastos serão aplicados de forma a garantir a justiça social e a expansão dos serviços de forma universal. Além disso, a saúde, a previdência, a assistência social, a educação e o trabalho possuem gastos garantidos mediante a constituição, porém demais políticas sociais que não possuem vinculação (políticas não reguladas<sup>51</sup>) dependem dos gastos discricionários, conseqüentemente apresentando baixa execução orçamentária, tais como a habitação, os direitos da cidadania, saneamento, urbanismo dentre outros (SALVADOR, 2012). É o caso do esporte, que por mais que tenha sido estabelecido na constituição a destinação dos recursos prioritariamente para o desporto educacional, e somente em casos específicos para o desporto de alto rendimento, não existe uma garantia de que a prioridade do gasto seja condizente com a garantia do acesso ao esporte como um direito de cada um.

---

<sup>48</sup> Na constituição de 1988, a seguridade social compreende: “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, tendo como princípios a universalidade, diversidade da base de financiamento, o caráter democrático e descentralizado da administração e gestão participativa, dentre outros” (ALENCAR JUNIOR; SALVADOR, 2015, p. 243).

<sup>49</sup> Apesar do estabelecimento das fontes de financiamento das políticas sociais, a institucionalização da Constituição de 1988 esteve num período de crise do capital, de hegemonia neoliberal e de contrarreforma do Estado brasileiro, cenário este que dificultou a destinação de recursos para o financiamento dessas políticas social, ficando em grande parte restritas aos escritos constitucionais.

<sup>50</sup> As principais vinculações são: 18% das receitas dos impostos para o ensino; as contribuições sociais para o financiamento do orçamento da seguridade social; os gastos mínimos com saúde; os recursos repassados aos estados e municípios, dentre outras.

<sup>51</sup> A gestão das políticas sociais apresenta duas formas de políticas descentralizadas: as reguladas, em que existem limites legais para a autonomia decisória dos governos subnacionais, o que assegura os gastos obrigatórios em determinadas políticas; e as não reguladas, que não possuem vinculação ou determinação legal e estão associadas à autonomia das decisões dos governos locais (SALVADOR, 2012).

O cenário de crise econômica vivida no Brasil daquele período, com as receitas diminuindo e as despesas aumentando, afetou também o desenvolvimento de políticas econômicas com maior grau de autonomia como visto nos períodos anteriores. A partir das orientações norte-americanas sobre a política econômica na América Latina e da experimentação neoliberal nessa região, qualquer tipo de intenção ideológica desenvolvimentista deveria ser esquecida, já que, para os parâmetros neoliberais, os modelos nacionalistas e desenvolvimentistas representam grandes barreiras à prosperidade econômicas. A entrada neoliberal dos países latino-americanos se deu pela renegociação das dívidas externas e pelo ajuste fiscal (CARINHATO, 2008).

Esse processo de enfraquecimento das economias periféricas impactou nas decisões econômicas referentes às políticas sociais. Os primeiros anos de governo da Nova República foram marcados por medíocres ações de enfrentamento da questão social, mantendo o caráter conservador, setorizado, seletivo, focalizado e fragmentado das políticas sociais, além da submissão à crise econômica (BEHRING, BOSCHETTI, 2011; CARVALHO, 2015).

Partindo para os anos 1990, e principalmente a partir do Plano Real (1994)<sup>52</sup>, enxergamos novos processos de desmonte e destruição das políticas sociais, orientados pelas adaptações passivas do Estado brasileiro à lógica do capital. A crise econômica iniciada nos anos 80 e o processo de democratização do país possibilitaram a realização de uma contrarreforma do Estado, encabeçada pelo presidente FHC, com objetivo central no ajuste fiscal, balizado pelas determinações neoliberais. Havia uma contradição nesse cenário reformista, onde:

Argumentava-se que o problema estaria localizado no Estado, e por isso seria necessário reformá-lo para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos, enquanto a política econômica corroía aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro através de uma inserção na ordem internacional que deixou o país à mercê dos especuladores no mercado financeiro, de forma que todo o esforço de redução de custos preconizado escoou pelo ralo do crescimento galopante das dívidas interna e externa (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 152).

A reforma do Estado brasileiro seria então “uma alternativa capaz de liberar a economia para uma nova etapa do crescimento” (CARINHATO, 2008, p. 41),

---

<sup>52</sup> No Plano, “as políticas universais inscritas na Constituição sofreram um violento golpe, com a criação de um mecanismo de desvinculação entre receitas e despesas, que passou a vigorar a partir de 1994 – permitindo, a partir daí, que os sucessivos governos fizessem o uso de 20% do total de impostos e contribuições federais de acordo com as suas conveniências políticas” (DUCK e FILGUEIRAS, 2007, p. 28).

fundamentada no neoliberalismo e estimulada pelo Consenso de Washington. Com um grande artifício nas privatizações, o discurso tinha como justificativa a atração de capitais, a redução das dívidas, a redução dos preços para os consumidores e a melhoria da qualidade dos serviços e da eficiência econômica das empresas.

Como bem explica Behring (2016, p. 22), o neoliberalismo “delineia uma política social à sua imagem e semelhança”. Ou seja, uma política seletiva, focalizada na pobreza<sup>53</sup> e indutora da “inclusão produtiva”, vislumbrando a inserção no mercado de trabalho. E no Brasil, a grande ofensiva aos trabalhadores, associada aos baixos níveis de crescimento econômico, marcaram a política social e os direitos sociais. Segundo Druck e Filgueiras (2007, p. 26), “a política social focalizada, de combate à pobreza, nasce e se articula umbilicalmente às reformas liberais e tem por função compensar parcial, e muito limitadamente, os estragos socioeconômicos promovidos pelo MLP e suas políticas econômicas”.

O terceiro setor passou a ser envolvido na formulação e execução de políticas públicas na área social, que combinado com o voluntariado, descredibilizou a intervenção profissional nas áreas sociais, passando a relacionar os direitos sociais com o universo da solidariedade e do trabalho voluntário, distante de uma sistematização e fortalecimento dos direitos de cidadania enquanto obrigações governamentais (CARINHATO, 2008).

Montaño (2010) destaca que esse processo de desmonte das políticas sociais, se distanciando cada vez mais do caráter universal, igualitário e de responsabilidade social, perde sua ligação com o processo de construção e fortalecimento do direito de cidadania.

O projeto neoliberal, que elabora essa nova modalidade de resposta à “questão social”, quer acabar com a condição de *direito* das políticas sociais e assistenciais, com seu caráter *universalista*, com a *igualdade de acesso*, com a base de *solidariedade e responsabilidade social e diferencial* (todos contribuem com o financiamento e a partir das capacidades econômicas de cada um). No seu lugar, cria-se uma modalidade polimórfica de respostas às necessidades individuais, diferente segundo o poder aquisitivo de cada um. Assim, tais respostas não constituiriam direito, mas uma atividade filantrópica/voluntária ou um serviço comercializável; também a qualidade dos serviços responde ao poder de compra da pessoa, a universalização cede lugar à focalização e descentralização, a “solidariedade social” passa a ser localizada, pontual, identificada à autoajuda e ajuda mútua (MONTAÑO, 2010, p. 189, grifos do autor).

E, não menos importante, a questão tributária neoliberal (com ajustes fiscais e tributários regressivos) intensifica o cenário de ataque à questão social. O cenário

---

<sup>53</sup> Muitos programas de combate à pobreza foram incrementados com apoio do Banco Mundial a partir de 1990 (BEHRING, 2016).

neoliberal é de ataque aos direitos trabalhistas e sociais, retomando a exploração dos trabalhadores e precarizando os contratos de trabalho e as condições de negociações e acordos coletivos.

Por desresponsabilizar o Estado nas políticas sociais, a reforma desenvolvida no governo FHC marcou o caráter focalizado, seletivo e descentralizado das políticas sociais.

Retirada do Estado do trato universal/não-contratualista da “questão social”, a precarização/focalização/descentralização da atividade estatal e a paralela ampliação da atividade social privada (filantrópica ou mercantil) acaba por aprofundar e ampliar as *desigualdades sociais* (MONTAÑO, 2010, p. 194).

Com a vitória de Lula nas eleições presidenciais em 2002, a esperança de ruptura com as políticas neoliberais surge, porém com pouco tempo de governo é destruída. Ao invés de superar as crises e inserir um novo modelo econômico que atendesse as reivindicações dos trabalhadores, Lula contraria a história do PT e incorpora a “via única” de adaptação à ordem econômica mundial.

Conforme discutimos anteriormente, os governos Lula e Dilma foram marcados por ações no campo das políticas sociais, progredindo no cenário deixado por FHC. Citamos o Programa Bolsa Família, o Programa Minha Casa Minha Vida, os reajustes do salário mínimo, as expansões de crédito consignado que, associados ao cenário econômico internacional favorável, possibilitaram uma redução da pobreza absoluta já no primeiro mandato do presidente Lula (FILGUEIRAS et al, 2010; GONÇALVES, 2013; 2014; 2015; PINTO e GONÇALVES, 2015; SINGER, 2012; 2015).

Porém, ao optar em dar continuidade aos preceitos macroeconômicos do governo FHC, Lula dificilmente conseguiria realizar alterações profundas e estruturantes nas políticas sociais. E foi o que se materializou. Já em seu primeiro mandato, desenvolveu o Programa Fome Zero, considerado por Fagnani (2011) uma repetição (com poucas alterações) do Programa Comunidade Solidária desenvolvido por FHC. Em seguida, criou um programa (novamente) focalizado, baseado na transferência de renda e que atraiu a atenção política, econômica e social: o Programa Bolsa Família<sup>54</sup>. E demais ações foram desenvolvidas, também durante o governo Dilma, com preceitos na focalização e na seletividade. Discutiremos um pouco mais sobre.

---

<sup>54</sup> Segundo Fagnani (2011, p. 57), o programa se consolidou “pela unificação dos vários programas de transferência de renda criados por FHC (Programa Bolsa Escola, o Programa Bolsa Alimentação e o Auxílio-Gás) e Lula (Cartão Alimentação, criado no âmbito do Fome Zero)”.

Então, se distanciando dos preceitos iniciais do PT, Lula deu continuidade às reformas liberais iniciadas por FHC. Essa manutenção das reformas neoliberais ou, como Fagnani (2011) relata, a continuidade da “ortodoxia econômica”, trouxe reais limites ao crescimento econômico, ao financiamento das políticas sociais e a melhoria do mercado de trabalho.

No primeiro mandato de Lula, esses limites ao desenvolvimento social foram principalmente determinados pela necessidade de se obter os elevados superávits primários para pagamentos de juros e amortizações financeiras – medida esta que, associada com o controle inflacionário e as restrições dos gastos públicos, marcaram a continuidade da política macroeconômica iniciada por FHC (FAGNANI, 2011).

Nesse cenário de continuidade, o discurso defendido era de que o Estado deveria direcionar suas ações no campo social:

Para os mais pobres e miseráveis – conforme estabelecimento de uma linha de pobreza minimalista, empurrando os demais para a contratação de serviços no mercado (saúde, educação e previdência, principalmente). [...] Desse modo, e em contrapartida, liberam-se recursos financeiros para serem direcionados para o pagamento da dívida pública, através da obtenção de elevados superávits fiscais primários (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 29).

No primeiro mandato de Lula, a estratégia social esteve orientada pelo debate entre focalização e universalização. Porém, o que ocorreu foi um “pronto acolhimento de pontos da agenda liberalizante no campo social”, defendendo “a prioridade aos programas de transferências diretas de renda em oposição às políticas universais” (FAGNANI, 2011, p. 48).

A focalização direcionada aos “mais pobres”<sup>55</sup>, a reforma da previdência e das leis trabalhistas buscando maior flexibilização, a criação das chamadas parcerias público-privado, caracterizaram a atuação governamental no primeiro mandato de Lula em relação ao âmbito social (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

Não devemos negar os resultados positivos alcançados com as políticas de combate à pobreza dos governos petistas. Como afirmam Druck e Filgueiras (2007, p. 30), “os programas sociais focalizados, tanto do ponto de vista dos montantes transferidos quanto do número de famílias atingidas, assumiram uma dimensão nunca antes vista”. Porém devemos ter a clareza de que foram frutos momentâneos e resultados pontuais, já

---

<sup>55</sup> A focalização nos “mais pobres” citada por Fagnani (2011) é aquela defendida pelo critério do Banco Mundial: aqueles que recebem até US\$ 2 por dia.

que não alteraram o cenário político conservador e regressivo, baseado na hegemonia do capital financeiro.

A partir de 2006, o cenário de crise internacional favoreceu a interrupção da hegemonia neoliberal em escala mundial. No Brasil, o crescimento econômico retornou à pauta de discussão e agenda do governo, ressurgindo um ideário político de ampliação do papel do Estado na economia.

Com o crescimento do PIB, a melhoria nas contas públicas e a diminuição da relação dívida líquida do setor público/PIB, surge um novo espaço para ampliação do gasto social<sup>56</sup>. “Conjugou-se, com êxito, a estabilidade econômica, crescimento, distribuição de renda, inclusão social e promoção da cidadania” (FAGNANI, 2011, p. 62).

Porém, os interesses particulares em diminuir os gastos públicos sociais e ampliar o suporte ao mercado mantiveram-se vivos no segundo mandato do governo Lula, mesmo que em menor intensidade. A reforma tributária não sinalizou avanços no sentido da construção de um sistema tributário progressivo. As bases de financiamento das políticas sociais estabelecidas desde a Constituição de 1988 continuaram sob grande ameaça, principalmente no tocante às vinculações. As prioridades se mantiveram nos programas sociais focalizados na população pobre e baseados nas transferências de renda, sem conquistar profundas mudanças em relação às ações executadas no governo anterior.

Assim, o governo Lula deu continuidade ao caráter regressivo do financiamento das políticas de seguridade social do FHC, onerando mais os trabalhadores e privilegiando os capitalistas e principalmente as frações superiores de classe e o bloco rentista. Foi mais um momento em que o fundo público executou seu papel, historicamente determinado, de servir aos interesses do capital em detrimento dos interesses dos trabalhadores.

## **2.2 A Contradição da Empresa “Socialmente Responsável”**

Nos aproximando cada vez mais da especificidade desta pesquisa, necessitamos compreender a relação das empresas estatais com o desenvolvimento de políticas sociais. Conforme discutimos no capítulo anterior, os Estados criaram suas empresas estatais

---

<sup>56</sup> Como consequência da queda do desemprego, do aumento do rendimento médio mensal dos trabalhadores, da renda domiciliar *per capita*, as fontes de financiamento das políticas sociais apresentaram consideráveis melhorias, visto serem apoiadas na contribuição do mercado formal.

motivados, a princípio, pelas questões econômicas. Enquanto se tornava extremamente imperativa a intervenção estatal na recuperação econômica do pós-Segunda Guerra, o Estado busca se transfigurar em um ente que possui atuação direta no mercado: a partir da empresa estatal.

Para além da atuação econômica, percebemos a atuação das empresas estatais no âmbito das políticas sociais, tais como políticas de preservação ao meio ambiente e de fomento a práticas esportivas e de lazer. E, nos questionamos de que forma a empresa estatal, cujos principais objetivos e ações estão direcionadas ao ramo econômico, realizam determinadas ações sociais.

Há uma grande interferência (também internacional) para a atuação socialmente responsável<sup>57</sup> das empresas no período do neoliberalismo visto que, neste período, o Estado é descredibilizado enquanto principal ente desenvolvedor de políticas sociais e garantidor do acesso aos direitos de cidadania. O perfil das “empresas cidadãs” ou “socialmente responsáveis” se torna quase que um padrão no período do neoliberalismo, dialogando diretamente com as necessidades do mercado e de manutenção das condições de lucro.

Segundo Simionatto e Pfeifer (2006), responsabilidade social<sup>58</sup> seria aquela intervenção social que se baseia na divisão das responsabilidades<sup>59</sup> entre o Estado, o mercado e o terceiro setor, no momento em que as empresas passam a se envolver no enfrentamento da questão social. Para as autoras, a responsabilidade social tem:

Por eixo os fenômenos sociais mais amplos, isso é, inserida no âmbito de um novo esquema de atendimento às demandas sociais decorrente da reforma do Estado, este que é parte estruturante das medidas reformadoras do capital, implementadas na contemporaneidade. Sustentando-se na ideia de solidariedade, a intervenção social baseia-se em uma divisão de responsabilidades entre Estado, terceiro setor e mercado. É retirado do Estado o papel de principal responsável pela proteção social, num movimento que abre espaço para as empresas capitalistas se envolverem no enfrentamento da questão social, construindo em seu interior um espaço organizado de prestação

---

<sup>57</sup> Especificamente direcionada para contribuir com a melhoria na condição de vida da população mais pobre e para o fortalecimento de ações no sentido de solucionar determinadas questões sociais.

<sup>58</sup> Para o Instituto Ethos, responsabilidade social “é definida pela relação que a empresa estabelece com os seus públicos (*stakeholders*) no curto e no longo prazo” e que “abrange temas que vão desde códigos de ética, práticas de boa governança corporativa, até mecanismos anticorrupção, diversidade, apoio às mulheres e aos não-brancos, bem como a extensão desses compromissos por toda a cadeia produtiva na relação com fornecedores” (INSTITUTO ETHOS, 2017).

<sup>59</sup> As empresas incluem na sua dinâmica organizacional ações sociais e ambientais, tanto com seus trabalhadores quanto com a comunidade externa. Essa divisão de responsabilidades contribui diretamente para o ideário de solidariedade social e de divisão de responsabilidades entre o Estado e as demais instâncias.

de serviços sociais através das práticas de Responsabilidade Social empresarial (SIMIONATTO; PFEIDER, 2006, p. 8).

Antes de adentrar na discussão sobre a problemática da empresa socialmente responsável e a situação das empresas estatais, necessitamos retornar alguns passos na história e compreender de que forma esse espírito social das empresas se fortaleceu e se desenvolveu.

O Estado e a classe dominante, a partir da década de 1920, passaram a lidar com a questão social. Com a entrada incisiva da classe trabalhadora no cenário social e político, a questão social passa a ser o “cerne da contradição entre capital e trabalho e, em torno dela, as diversas classes e frações de classes dominantes e o Estado são impelidos a se posicionar” (CESAR, 2008, p. 203). De forma inicial, há uma repressão às reivindicações que giravam em torno da questão social, mas que posteriormente foram incorporadas, levando ao Estado e à classe dominante estabelecer mecanismos de contenção do avanço da organização da classe trabalhadora em defesa dos seus interesses.

Conforme dialogamos no capítulo anterior, a partir de 1930 o Estado passa a desenvolver um papel centralizado no investimento e financiamento das condições de produção e reprodução do capital. É nesse momento, com a implementação de políticas voltadas para o crescimento industrial, que o Estado assume o estatuto de “Estado-empresário”, sendo produtor direto através da criação de empresas estatais. E é juntamente com este movimento que a questão social passou a ser elemento frequente no discurso governamental enquanto dever do Estado.

Nesse momento, a atuação estatal na promoção do bem-estar social<sup>60</sup> e do desenvolvimento capitalista foi direcionada para a regulamentação do mercado e das relações de trabalho, através de ações assistencialistas como forma de clientelismo político e legitimação da ordem vigente.

Observa-se um crescimento da organização do empresariado no sentido de combater os movimentos operários<sup>61</sup>, criando instituições assistenciais na tentativa de

---

<sup>60</sup> Essa promoção do bem-estar social também esteve relacionada com a incorporação, por parte do empresariado, do arcabouço político-ideológico da “paz social”, equilibrando a coerção e o consenso da classe trabalhadora. O Estado reconhecia parte das reivindicações da classe trabalhadora, absorvendo-as de certa forma e criando o ambiente que Cesar (2008) chama de “paz social”.

<sup>61</sup> Cesar (2008) destaca que o alargamento da ação social do empresariado esteve, de forma geral, associado ao poder que outros sujeitos dispunham: o poder dos trabalhadores e o poder da burocracia estatal. Assim, os empresários acentuaram suas ações sociais no sentido de se fortalecer mediante as ameaças aos seus interesses. Ao mesmo tempo, “intensificaram as críticas à demagogia populista, à irracionalidade das políticas sociais públicas e ao seu impacto inflacionário, defendendo propostas que postulavam um modelo de política social de reduzido alcance redistributivo” (CESAR, 2008, p. 220).

realizar um controle ideológico e político sobre a classe operária. “O empresariado propõe-se a intervir na “questão social”, abandonando sua tradicional postura de negar ou deixar ao Estado a gestão dos problemas” (CESAR, 2008, p. 217).

Dividindo com o Estado as responsabilidades, o empresariado passa a direcionar o foco de suas ações assistenciais para a preparação e recuperação do homem enquanto agente de produção. Dessa forma, a burguesia industrial passa a dialogar intensivamente com algumas questões fundamentais, tais como combate à pobreza, desenvolvimento das forças econômicas, aumento da renda, democracia e justiça social.

Destacamos a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Social da Indústria (SESI). Estes representam a atuação do empresariado sobre o trabalhador para além da ação produtiva imediata. O SESI foi a primeira instituição criada com objetivos na prestação de serviços assistenciais atingindo os operários dentro e fora das fábricas, estendendo-se às esferas da vida social. Havia um discurso sobre todos os benefícios e serviços da “paz social”, como importantes instrumentos de cooperação das classes e promoção do bem-estar, também baseados na solidariedade entre trabalhadores e empregadores.

Com a chegada do período dos grandes monopólios, com conseqüente progressão do padrão de industrialização e acumulação e do processo de assalariamento urbano-industrial brasileiro, as demandas sociais também progrediram e surgiu uma ampliação de alguns programas sociais, porém de forma fragmentada e focalizada na clientela atendida. É nesse período que os serviços sociais privados e a mercantilização do acesso a determinados bens de consumo coletivo se propagaram.

No período da ditadura militar após 1964, as instituições sociais, como o SESI, concentraram suas ações nos sistemas particulares de proteção social, se distanciando de ações que se preocupavam com o conjunto dos trabalhadores e com a sociedade em geral.

O objetivo do empresariado, a partir da sua articulação com o Estado, era de ampliar a rede de serviço social particular oferecida aos seus trabalhadores – dessa forma, os conflitos passariam a ser diluídos, as tensões seriam controladas, o ritmo e os padrões de produtividade seriam adaptados. Ou seja, se por um lado o empresário estava focado no controle da força de trabalho contratada, ao Estado ficou direcionada a responsabilidade de cuidar das “mazelas sociais” brasileiras.

Já no período a partir de 1980 e 1990, as empresas passaram a abarcar novos espaços e abranger novas ações no âmbito social, não deixando somente para o Estado a responsabilidade na solução de determinadas questões sociais. Baseado no argumento da

insuficiência do Estado mediante a gestão dos problemas sociais, o empresariado passa a “intervir diretamente nas sequelas” (CESAR, 2008).

Dessa forma, a atuação da filantropia e do terceiro setor no enfrentamento da questão social se ampliou e intensificou. Menezes (2010) destaca que, essa absorção e desarticulação da questão social resultou no esvaziamento de sua origem na contradição de classe, distanciando esse conflito principal na determinação das políticas sociais.

É no período da contrarreforma, encabeçada por Collor e principalmente FHC, que esse novo padrão de atuação nas “sequelas sociais” é atacado pelo empresariado brasileiro. As corporações capitalistas:

Com base em ações “socialmente responsáveis”, buscam fortalecer as bases de constituição da sua hegemonia e obter legitimidade para as reformas estruturais – tributária, trabalhista, previdenciária, administrativa, entre outras. Tais reformas são consideradas indispensáveis e inadiáveis para reduzir ou eliminar “o conjunto de ineficiências e distorções” condensado no chamado custo Brasil, incluídos aí os “gastos sociais”, que impedem o país de galgar o “desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis” (CESAR, 2008, p. 232).

Assim, deixando como segundo plano os pactos “pelo alto” e a via coercitiva, a burguesia passa a renovar também o pensamento<sup>62</sup> e as bases conceituais de seu projeto de intervenção econômica e social, ganhando assim maior aceitação e adesão em seu projeto social.

Com a postura antiestatista em primeiro plano, mudanças na dinâmica de regulação capitalista tornam-se imperativas, atingindo de forma contundente os direitos sociais e destacadamente as negociações sindicais e a legislação trabalhista. Apoiada nos discursos dos organismos internacionais, a atenção à pobreza se tornou necessária também na atuação social do empresariado<sup>63</sup>, mediante a suposta ineficiência do Estado na intervenção social e a partir do enfraquecimento de seu papel regulador, visto o cenário de crise fiscal.

Os organismos internacionais incorporam a defesa da sustentabilidade social e ambiental posta pelos movimentos sociais e fóruns mundiais, que, segundo a autora, ao centrarem as suas bandeiras de luta na denúncia da dilapidação da condição humana e do meio ambiente, atendo-se às suas evidências e não às suas determinações socioeconômicas, criam uma cultura política legitimadora do capitalismo ecológica e socialmente reformado (CESAR, 2008, p. 242).

---

<sup>62</sup> As bases neoliberais passaram a realizar uma grande ofensiva balizada na “articulação entre os aparelhos privados de hegemonia do empresariado, burocracia estatal e mídia” (CESAR, 2008, p. 235), integrando a classe trabalhadora à nova ordem neoliberal.

<sup>63</sup> O Estado também realizava suas ações sociais focalizadas na população mais pobre do país e nas redes de proteção social, assim o empresariado seguiu o caminho já traçado pela ação estatal.

A sustentabilidade social e ambiental é incorporada no discurso empresarial brasileiro. A sustentabilidade da empresa, ou do negócio, diz respeito à capacidade da empresa e de seus administradores de equilibrar três dimensões: a social, a ambiental e a econômica, sendo que na intersecção dessas três vertentes encontra-se o desenvolvimento sustentável, em um ponto de “equilíbrio” (BRITO, 2009).

A necessidade de se buscar um novo tipo de desenvolvimento econômico e social passa a ser enfatizada; os princípios de abrangência, equilíbrio e sustentabilidade passam a ser citados; um discurso que defende a melhoria na qualidade de vida do trabalhador e que relaciona as ações a objetivos que não são apenas quantitativos e imediatos também passa a ser massificado. E, além de estar baseada no discurso da “cidadania empresarial”, a responsabilidade social empresarial se apresenta comprometida com os objetivos reais da empresa (mercadológicos), mascarados pela intenção social e humanística.

Num momento do capital em que qualidade dos produtos e preços competitivos são um ponto de partida para permanecer no mercado, as empresas veem como alternativa para agregar valor à sua marca (tornando-a reconhecida e respeitada) o investimento em práticas de responsabilidade social (MENEZES, 2010, p. 508).

Para além das determinações institucionais e dos desafios impostos com os ajustes internacionais e regionais, os consumidores também determinaram a incorporação social por parte do empresariado. Segundo Kameyama (2004), os clientes incorporam uma “rígida postura”, decidindo por se envolver com empresas éticas, com boa imagem institucional e que possuam atuação ecologicamente responsável. Assim, a fidelização e orientação na decisão de compra dos clientes também orientam as atuações socialmente responsáveis das empresas.

Cesar (2008) é enfática na crítica a essa incorporação do discurso empresarial: “a sustentabilidade é uma falácia porque retroalimenta a dinâmica de reprodução do capital e não como quer aparentar o ‘discurso humanista’”. (CESAR, 2008, p. 242). E segue: “um ‘novo consenso’ que requer um novo papel da empresa tanto como geradora de renda, como responsável pelo meio ambiente e preocupada com o desenvolvimento social, quando, na verdade, o capital busca o lucro imediato, no presente, deixando de lado qualquer preocupação com o futuro” (CESAR, 2008, p. 243).

As empresas, agentes políticos integrantes da sociedade civil, representam diferentes interesses de grupos sociais e elaboram/difundem determinados valores e ideologias; ou seja, estão inseridas na batalha hegemônica, valendo-se de estratégias

político-ideológicas de consenso e coerção. A responsabilidade social dialoga diretamente com esse processo realizado pelas empresas, sendo “um modo de atuação destes atores para a formação de consensos que exercem função de organização da vida social, uma vez que contribui para a reprodução das relações de poder que conservam e promovem uma determinada base econômica” (SIMIONATTO; PFEIFER, 2006, p. 10).

Dessa forma, as autoras compreendem a responsabilidade social das empresas enquanto importante elemento na consolidação da hegemonia neoliberal, propagando elementos ideológicos e culturais que acarretam em novas formas e modos de pensar, já que estabelecem relações com diversos conjuntos de agentes sociais.

A Responsabilidade Social atua interna e externamente às empresas através de um conjunto de medidas que, por um lado, operam na esfera da produção material das classes trabalhadoras e, por outro, permitem às empresas articularem-se com um leque mais amplo de agentes sociais e difundirem conceitos, valores e crenças que imprimem a concepção de mundo da classe dominante (SIMIONATTO; PFEIFER, 2006, p. 10).

A responsabilidade social interfere nesse processo de consolidação neoliberal visto que cria um ideário de equilíbrio entre o social e o econômico no âmbito empresarial, o que fortalece, entre os agentes corporativos, a ideologia de solução da exclusão social a partir do projeto burguês implantado, baseados nos princípios da ética e da moral empresarial.

Kameyama (2004) também realiza análise crítica da atuação social empresarial. Segundo o autor, a responsabilidade social é resultado das pressões exercidas por diversos atores. Esse resultado, como os projetos comunitários, as pesquisas desenvolvidas, os programas de qualificação dos funcionários, por vezes, passam a se confundir com as estratégias de marketing da empresa que acabam, por fim, dando um retorno financeiro.

As empresas buscam, a partir da responsabilidade social, difundir o ideário de que os investimentos sociais podem ser compatibilizados com o desenvolvimento econômico. É a disseminação de um “comportamento ético” baseado no desenvolvimento econômico-social, que por um lado melhora a qualidade de vida dos trabalhadores e de suas famílias, e por outro atinge a comunidade local e a sociedade como um todo (CESAR, 2008).

Na dinâmica contemporânea do mercado globalizado, o valor de uso da marca das empresas está ligado a sua imagem e reputação, o que, por um lado, proporciona o crescimento da empresa a partir de estratégias eficientes e marketing, porém por outro pode apresentar uma vulnerabilidade já que seu patrimônio está mais desvinculado de sua forma concreta (SOUZA, 2013).

Citando reportagens em que fundamentou sua análise, Souza (2013) analisou a frequência do argumento, por parte do empresariado, de que o envolvimento com ações de cidadania tem um grande “componente marqueteiro”, mesmo que exista um interesse em contribuir com a melhoria das mazelas sociais. Segundo a autora, os integrantes da gestão da empresa “não decidem altruisticamente tomar a iniciativa de desenvolver ações sociais por um compromisso com a humanidade, e sim porque o capital responde às circunstâncias históricas e atualmente as condições do mercado obrigam a isso” (SOUZA, 2013, p. 22). Para Cesar (2008, p. 251), “as empresas reiteram sua função social como sendo prioritariamente a geração de lucros e empregos, ou seja, a manutenção ou a ampliação de postos de trabalho define-se em função da ‘saúde financeira’ da companhia” (CESAR, 2008, p. 251).

Intensificando o uso da “cidadania”, as empresas afirmam contribuir, a partir de suas ações e projetos, para um suposto desenvolvimento e fortalecimento da cidadania. Porém, Simionatto e Pfeifer (2006) destacam o quanto é limitada essa afirmação, que na realidade representa um retrocesso com relação à cidadania<sup>64</sup> em seu sentido verdadeiro. Por ser uma cidadania concedida, e não conquistada, não é construída socialmente e não considera a participação política da sociedade civil, ficando a mercê dos interesses e das preferências de cada empresa em particular, o que, para as autoras, não contribui para a alteração das desigualdades e das exclusões sociais existentes hoje. E, de forma complementar (e não menos central), a noção de direito sociais e de cidadania social são destituídas de caráter político e preenchidas pela lógica da rentabilidade mercantil.

“A cidadania oferecida fica dependente das opções de cada empresa em particular, sujeita aos bens e serviços que ela está disposta a prestar e subordinada à disponibilidade financeira e/ou política das companhias” (SIMIONATTO; PFEIFER, 2006, p. 15). Dessa forma, os resultados das ações de responsabilidade social das empresas podem ser considerados positivos, se avaliado de forma imediata. Porém, se objetivarmos a transformação social e a emancipação do gênero humano, analisaremos como insuficientes as ações das empresas para tal fim. São ações clientelistas, focalizadas, assistencialistas e, principalmente, desarticuladas do todo, distantes de executar ações

---

<sup>64</sup> Menezes (2010) afirma que o termo cidadania foi banalizado a partir da expressão “cidadania empresarial”, que, ao ser utilizada para demonstrar as ações socialmente responsáveis das empresas, legitima o discurso de valorização dessas ações, visto a grande importância que a palavra “cidadania” possui na cultura brasileira.

amplas capazes de alterar as bases reais que produzem e reproduzem a pobreza e a exclusão social.

Dessa forma, é possível afirmar que “a Responsabilidade Social das empresas contribui para a sustentação hegemônica do projeto capitalista, pois é formadora de uma cultura, base consensual de conservação do modelo de desenvolvimento neoliberal marcado pelo Estado mínimo e pela exacerbação do privado” (SIMIONATTO; PFEIFER, 2006, p. 17). Estabelecendo relação direta com o terceiro setor, muito se observa, na atuação social das empresas, práticas de fomento financeiro a projetos do terceiro setor e muitos desses associados a mecanismos de incentivos fiscais. Segundo as autoras, “revela-se proeminente a operação de um deslocamento das decisões acerca da implementação das políticas sociais, arrastadas do setor público estatal para o privado” (SIMIONATTO; PFEIFER, 2006, p. 15).

Menezes (2010) nos relembra do cuidado que devemos tomar ao nutrir ilusões sobre a responsabilidade social das empresas, já que se distanciam do atendimento aos direitos sociais e contribuem para as relações paternalistas dos atendimentos:

Não deve também nutrir ilusões quanto à possibilidade de as práticas sociais das empresas serem a solução para o pauperismo em que se encontra grande parcela da população e nem deve se enganar, acreditando que o mercado está comprometido com a superação da desigualdade social. [...] O público-alvo é escolhido de acordo com a imagem que a empresa pretende passar aos consumidores, suas ações são paliativas e superficiais, já que as empresas precisam mostrar resultados rápidos para ganhar visibilidade e garantir seus lucros. Seus atendimentos, por serem privados, não constituem “direitos sociais”, ao contrário do que ocorre no Estado. Estão inscritas no campo do “não direito”, contribuem para o paternalismo nos atendimentos e para a refilantropização da assistência social (MENEZES, 2010, p. 525).

Com esse aporte crítico, nos questionamos sobre a possível (e incoerente) conjugação da responsabilidade social empresarial com os objetivos econômicos. Conseguimos observar que, além de ser possível, se torna essencial essa conjugação. E, aos olhos da sociedade, em uma análise superficial, é de grande coerência ética a atuação social das empresas, já que concentram forças também para realizar ações além de suas obrigações legais e de seus objetivos econômicos.

Numa análise superficial, é possível entender como as políticas de responsabilidade social das empresas estabelecem “equilíbrio” com as questões econômicas. Mas, agregando a discussão acima realizada, percebemos que não há grandes motivos para existir desequilíbrios. Por mais que a responsabilidade social seja considerada “intrusa”, como afirma Kameyama (2004), já que resulta dos embates

realizados pelos movimentos políticos e sociais em defesa da cidadania, em defesa dos interesses dos trabalhadores e dos usuários/consumidores, essas ações sociais são revertidas em benefícios para a própria empresa, que atingem, por fim, as questões econômicas e de lucro.

Ou seja, além dos ganhos para a sociedade, mesmo que as ações desenvolvidas sejam focalizadas e seletivas, e conseqüentemente seus resultados também, as ações de responsabilidade social trazem ganhos à empresa, tais como a agregação de valor aos produtos, a melhora na imagem institucional da empresa, que se reverte em fortalecimento da marca e conseqüentes agregações de valor e venda, dentre outros.

Portanto, a “gestão corporativa”, ao adotar a postura “economicamente correta”, ao conciliar o “lucro com ética”, obtém ganhos tangíveis para as empresas, sob a forma de fatores que agregam valor, reduzem os custos e trazem aumento de competitividade, tais como melhoria da imagem institucional, criação de um ambiente interno e externo favorável, estímulos financeiros para melhoria e inovações nos processos de produção, incremento de demanda por produtos, serviços e marcas, ganhos de participação de mercados e diminuição de instabilidade institucional e políticas locais, dentre outros (KAMEYAMA, 2004, p. 159).

A lógica contraditória entre lucro e responsabilidade social, que dizem respeito aos interesses dos detentores de capital e à satisfação dos trabalhadores e da sociedade, respectivamente, é mantida em determinado equilíbrio mediante as ações realizadas pela gestão empresarial. Conforme discutimos anteriormente, a burguesia possui poder na renovação dos pensamentos e das bases conceituais, o que garante uma aceitação da sociedade perante seu projeto social que busca sinalizar benefícios reais ao interesse comum. O consenso da empresa socialmente responsável passa a ser, praticamente, inquestionável, principalmente associado ao movimento de descredibilização das ações estatais, vangloriando as ações privadas e considerando-as perfil e modelo a serem seguidas.

Por mais que seja contraditória, ambivalente e ambígua a responsabilidade social das empresas, elas conseguem manter, mediante o discurso neoliberal de favorecimento das ações sociais privadas, um certo nível de credibilidade e equilíbrio na realização de determinadas ações.

### **2.2.1 Responsabilidade Social das Empresas Estatais: um novo elemento de contradição**

Para finalizar a discussão sobre responsabilidade social empresarial, necessitamos nos aproximar da realidade das empresas estatais. É importante recordar alguns elementos referentes às empresas estatais e que discutimos no capítulo anterior. Primeiramente, o Estado executa sua função de garantidor das condições gerais de reprodução e da elevação da taxa de lucro utilizando alguns instrumentos e instituições, sendo um deles as empresas estatais, já que é a forma do Estado transfigurada em fração do capital. Dessa forma, fundamentamos a discussão sobre as empresas estatais na afirmação de que estas dialogam diretamente com a função de garantia das condições de produção e reprodução do capital (DAIN, 1980).

Sendo criadas no momento em que os governos não possuíam efetividade nos instrumentos de intervenção econômica, as empresas estatais no Brasil passaram a participar também da formulação e execução de determinadas políticas (ALMEIDA, OLIVEIRA e SCHNEIDER, 2014).

As empresas estatais possuem uma contradição, que também é pertinente ao setor público: a de ser capital público e capital individual. Em um momento, a empresa estatal lida com a produção, organização e expansão do capital particular, sendo que em outro se configura como instrumento de valorização do capital como um todo. É a partir dessa contradição que se funde a lógica da grande empresa/capital particular com a lógica do grande capital, dentro da empresa estatal.

Durante os governos Lula e Dilma, as empresas estatais foram importantes subsídios de promoção da concentração e centralização de capital, executada principalmente pela Petrobras e pelos bancos oficiais, com destaque ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). E, já no momento dessa discussão, realizamos alguns questionamentos sobre as escolhas e as ações realizadas pelas estatais, traduzindo-se numa sobreposição dos interesses privados aos dos interesses e benefícios sociais.

Almejando compreender a atuação das empresas estatais em relação às suas políticas de responsabilidade social, optamos por nos aproximarmos de três estatais: Petrobras, BNDES e Caixa Econômica Federal (CEF). Observamos alguns fatos e dados importantes em relação a essas estatais e que iremos expor a seguir. Selecionamos alguns elementos que contribuem para a discussão, presentes tanto nos Relatórios de

Sustentabilidade, nos Balanços Sociais, quanto nos sites oficiais das estatais, tais como a missão e os valores das empresas, a definição de suas políticas de responsabilidade social e alguns dados referentes a determinados programas sociais, que foram apresentados naqueles documentos.

É interessante, e importante, iniciar essa discussão observando as missões e os valores dessas estatais. Segundo Kunsch (2003), as concepções de missão, valores e visão estão incorporadas na gestão das organizações enquanto palavras-chave, sendo a partir da administração estratégica que se torna possível organizar e obter resultados de acordo com os objetivos, metas, visões e valores.

A missão compreende o conceito da organização em si, sua razão de ser, de existir. Já a visão representa o posicionamento futuro que ela quer assumir, isto é, como quer ser vista aos olhos dos públicos e a ela vinculados. E os valores traduzem as convicções filosóficas dos principais dirigentes e os atributos que acreditam que a organização deva ter como princípio para direcionar suas atividades (KUNSCH, 2003, p. 241).

Primeiramente, a CEF traduz a sua missão em “atuar na promoção da cidadania e do desenvolvimento sustentável do País, como instituição financeira, agente de políticas públicas e parceira estratégica do Estado brasileiro” (CAIXA, 2017a). Enquanto organização vinculada ao Ministério da Fazenda, a CEF administra e operacionaliza políticas públicas e programas delegados pelo governo federal. Segundo a estatal, suas ações mediante as políticas públicas que executa contribuem “para a inclusão de amplas camadas da população ao universo da cidadania” (CAIXA, 2007, p. 84).

A estatal desenvolve políticas públicas de distribuição de renda, tais como o Programa Bolsa Família, e demais programas como: Garantia-Safra, Minha Casa Minha Vida, Bolsa-Atleta, dentre outros. Segundo seu relatório de sustentabilidade de 2014, neste ano foram pagos mais de 174 milhões de benefícios sociais e de transferência de renda, num total de mais de R\$ 28 bilhões em recursos que, segundo a estatal, foram “aplicados para a erradicação da pobreza e a melhoria da distribuição de renda entre a população brasileira” (CAIXA, 2014).

No último balanço social publicado pela CEF, no ano de 2007, consta que para além das ações ligadas diretamente ao objetivo fim da empresa, a CEF possui compromissos comunitários, tais os patrocínios cultural e esportivo<sup>65</sup>. Segundo a presidenta da CEF daquele ano, Maria Fernanda Coelho, a estatal busca com essas ações

---

<sup>65</sup> Além das ações acima citadas, a CEF realiza diversos patrocínios a clubes de futebol e confederações de esportes olímpicos, que detalharemos melhor no próximo tópico de discussão.

“mais do que financiar espetáculos ou promover a melhoria do desempenho e competitividade dos jovens talentos brasileiros. Procuramos, acima de tudo, fazer da prática esportiva e cultural um bem coletivo, disponível a todos” (CAIXA, 2007).

Desde o ano de 2003, a estatal é signatária do Pacto Global da Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>66</sup>, que visa estimular empresas e atores sociais a contribuir com as práticas de responsabilidade social. Dessa forma, a CEF desenvolveu o Programa CAIXA Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que tem por finalidade a promoção e execução de ações sociais de inclusão e geração de trabalho e renda, atendendo comunidades de baixa renda, quilombolas, indígenas, dentre outras (CAIXA, 2007).

Foi a partir de 2014 que a CEF iniciou a construção de sua Política de Responsabilidade Socioambiental (PRSA), mediante resolução<sup>67</sup> do Banco Central que determinou que as entidades financeiras de capital público deveriam reordenar suas políticas de responsabilidade social. O objetivo da estatal com esta política é o de assegurar uma atuação sustentável, integrando as dimensões sociais e ambientais, incorporando os princípios e diretrizes dessa política no plano de negócios, nos processos e no relacionamento com os públicos de interesse (CAIXA, 2014).

O BNDES define sua missão como “promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais”. Sua visão se traduz em: “ser o Banco de desenvolvimento do Brasil, instituição de excelência, inovadora e pró-ativa ante os desafios da nossa sociedade” (BNDES, 2017a). Sua Política de Responsabilidade Social foi aprovada em 2010 e atualizada em 2014<sup>68</sup>, e visa “garantir a integração das dimensões social e ambiental em sua estratégia, políticas, práticas e procedimentos, em todas as suas atividades e no relacionamento com seus diversos públicos” (BNDES, 2017b).

O banco direciona suas ações sociais para o atendimento de questões relativas ao meio ambiente, à inclusão produtiva e à inclusão social. Dessa forma, apoia projetos que buscam melhorar a vida da população, disponibilizando financiamento e investimento que induzam a preservação do meio ambiente, que promova o uso sustentável dos

---

<sup>66</sup> O Pacto Global é uma iniciativa com objetivos na mobilização do empresariado mundial para aderirem a valores considerados fundamentais e internacionalmente aceitos na área dos direitos humanos, das relações de trabalho, do meio ambiente e do combate à corrupção. O pacto possui 10 princípios, e atualmente conta com mais de 12 mil organizações signatárias articuladas. É uma iniciativa voluntária que busca fornecer as diretrizes para a promoção do crescimento sustentável e da cidadania, distante de ser um código de conduta ou de controle das empresas.

<sup>67</sup> Resolução nº 4.327, de 25 de abril de 2017, do Banco Central.

<sup>68</sup> Aderindo às normas da Resolução nº 4.327, de 25 de abril de 2017, do Banco Central.

recursos naturais, principalmente do Bioma Amazônia, e que promova a inclusão produtiva da população com baixa renda, dentre outros (BNDES, 2014).

Na inclusão produtiva, a estatal concede empréstimos de baixo valor para pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de pequeno porte, atendendo à faixa de público que dificilmente tem acesso ao sistema financeiro, conseqüentemente fomentando a geração de trabalho e renda. Essa ação representou, de 2007 a 2014, um gasto de R\$ 2,7 bilhões da estatal, realizando cerca de 890 mil operações de microcrédito (BNDES, 2014).

O BNDES também gere o Fundo Amazônia, criado pelo governo brasileiro e que busca contribuir para a redução da poluição resultante do desmatamento e da degradação florestal especificamente do Bioma Amazônia. A partir de doações, o fundo apoia projetos que possuem potencial de contribuição para a redução do desmatamento e da degradação (BNDES, 2014). A estatal realiza patrocínios culturais e esportivos<sup>69</sup>, e desenvolve o BNDES Fundo Cultural. Para o ramo cultural, o foco da estatal está no patrocínio a eventos de música e literatura. A estatal se considera um dos principais financiadores audiovisuais do Brasil, apoiando também a produção de filmes e a implantação de salas exibidoras (BNDES, 2017c).

A Petrobras possui como valores o respeito ao meio ambiente, às pessoas e à vida; a ética e a transparência; a orientação ao mercado; a superação e confiança; e os resultados. Enquanto visão, objetiva ser “uma empresa integrada de energia com foco em óleo e gás que evolui com a sociedade, gera alto valor e tem capacidade técnica única” (PETROBRAS, 2017a). Desde 2003, a Petrobras é signatária do Pacto Global da ONU e conduz suas ações de acordo com os dez princípios do pacto (PETROBRAS, 2017d).

Para a estatal, a responsabilidade social:

É a forma de gestão integrada, ética e transparente dos nossos negócios e atividades e das nossas relações com todos os públicos de interesse, promovendo os direitos humanos e a cidadania, respeitando a diversidade humana e cultural, não permitindo a discriminação, o trabalho degradante, o trabalho infantil e escravo e contribuindo para o desenvolvimento sustentável e para a redução da desigualdade social (PETROBRAS, 2017b).

Em seu relatório de sustentabilidade social, a Petrobras afirma materializar sua responsabilidade com a sociedade a partir das parcerias, convênios e programas que executa, contribuindo para o fomento à indústria e com o ramo da prestação de serviços. Como exemplo, a Petrobras desenvolve o Programa Progredir, convênio com o Serviço

---

<sup>69</sup> Para o ramo esportivo a estatal realiza patrocínios à modalidade de canoagem e paracanoagem, que desenvolveremos mais detalhadamente no decorrer deste trabalho.

Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e que objetiva inserir micro e pequenas no setor de petróleo, gás e energia (PETROBRAS, 2014). No ramo do investimento social, a Petrobras investe em projetos sociais, ambientais, culturais e esportivos, visando contribuir para o desenvolvimento tanto local quanto nacional, para a geração de renda, a promoção do meio ambiente e o acesso às práticas esportivas e culturais (PETROBRAS, 2014).

De forma ampla, a estatal desenvolve dois programas centrais: o Programa Petrobras Socioambiental (que se ramifica em quatro programas: Programa Petrobras Desenvolvimento e Cidadania, Integração Petrobras Comunidades, Programa Petrobras Ambiental e Programa Petrobras Esporte e Cidadania) e o Programa Petrobras Cultural (PETROBRAS, 2017c).

No Programa Petrobras Socioambiental, por exemplo, são incentivados projetos que contribuam para o desenvolvimento ecológico equilibrado e socialmente equitativo, com objetivos na geração de resultados tanto para a empresa quanto para a sociedade. Nos diferentes projetos apoiados pelo programa, foram investidos cerca de R\$ 612 milhões no ano de 2013 em mais de 1,4 mil projetos sociais, ambientais, culturais e esportivos (PETROBRAS, 2014).

As informações expostas acima são importantes para realizarmos uma análise da ação das empresas estatais a partir de suas políticas de responsabilidade social. Primeiramente, se considerarmos a determinação legal de que as estatais devem desenvolver o estatuto social de acordo com o interesse coletivo, sendo este direcionado para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos, percebemos que a dinâmica econômica e a racionalidade dessas ações prevalecem.

Constatamos que para as três estatais apresentadas, os valores, as missões e as visões estão dialogando com o interesse econômico daquela empresa e com princípios sociais mais amplos que sua atuação propriamente dita. A missão que mais se destaca, enquanto cunho social, é a da CEF, que afirma buscar, enquanto instituição financeira, a promoção da cidadania e do desenvolvimento sustentável, sendo parceira e agente do Estado na execução de políticas públicas. Observamos esse enfoque da CEF visto que, como apresentamos, a estatal desenvolve diversas políticas públicas e programas governamentais com intuito na transferência de renda, financiamentos habitacionais e benefícios sociais. Dessa forma, a CEF é uma empresa estatal com forte característica na execução e implementação de políticas públicas governamentais, como afirma Almeida,

Oliveira e Schneider (2014) – características particulares do desenvolvimento das empresas estatais no Brasil.

Se a missão diz respeito à razão de existir da empresa, a CEF possui destacado vínculo com a razão social, associada à razão econômica. Se observarmos o BNDES, identificamos sua missão mais vinculada às questões econômicas e de inclusão produtiva do que às questões sociais, quando comparada à CEF.

Conforme Kunsch (2003), a visão diz respeito a como a empresa quer ser vista no futuro pelos públicos de interesse. Neste quesito, a Petrobras destaca seu interesse em se estabelecer enquanto empresa do ramo de óleo e gás, que gera alto valor, ou seja, o foco da visão é destinado às atividades fim da empresa e aos interesses econômicos.

Destacamos a existência de programas e projetos de/para inclusão produtiva, em todos os três casos analisados. A Petrobras desenvolve, em parceria com o SEBRAE, um programa de inserção de micro e pequenas empresas no setor petrolífero; o BNDES apoia projetos e realiza empréstimos a pessoas físicas e jurídicas com dificuldades de acesso ao sistema financeiro; a CEF desenvolve o programa ODM que promove a geração de trabalho e renda em comunidades específicas.

Isto posto, percebemos a preocupação das empresas analisadas em contribuir, a partir daqueles programas e projetos, na dinâmica do mercado, colaborando para a inserção de um público que enfrentaria dificuldades em se estabelecer dentro da competitividade do capital.

Balizadas pela determinação do decreto nº 8.845/2016 (as ações de responsabilidade social das empresas estatais devem estar condizentes com suas atividades no mercado), o desenvolvimento dos programas e projetos acima citados, dentre os vários outros que não foram destacados, estão condizentes com o dispositivo legal.

O BNDES e a Petrobras são empresas que desenvolvem grande parte de suas ações sociais a partir do incentivo e investimento a projetos e programas de terceiros condizentes com os princípios e diretrizes da estatal. Com a gestão do Fundo Amazônia, o BNDES apoia projetos que apresentam objetivos em contribuir para a redução do desmatamento. No desenvolvimento dos seus dois programas (Petrobras Socioambiental e Petrobras Cultural), a Petrobras também realiza o incentivo a projetos que contribuam para as mudanças sociais e ambientais em que fundamenta sua política de responsabilidade social.

Podemos inferir que a articulação com a sociedade civil e com os públicos de interesse, a partir do incentivo a projetos de terceiros, é elemento importante no fortalecimento daquelas empresas enquanto atores sociais que contribuem, dentro de sua especificidade, para realizar mudanças em determinadas realidades. E observamos que estas estatais estão mais propensas a realizar a destinação de seus recursos para que outros entes coloquem em prática as ações sociais, do que a empresa propriamente dita desenvolver e executar um programa ou projeto social e/ou ambiental.

Dessa forma, passamos a perceber como a política de responsabilidade social da empresa estatal constitui mais um elemento da contradição interna dessa instituição. Primeiramente, as empresas estatais não se distanciam dos motivos que levaram as empresas de capital privado a desenvolverem suas políticas de responsabilidade social, a partir dos anos 1980, conforme discutimos anteriormente. Inserida na dinâmica do mercado, enquanto capital particular, as empresas estatais também se adequam às frequentes transformações e exigências do capital, visto que possuem objetivos econômicos claros.

Assim, atuar no ramo da responsabilidade social também se tornou uma necessidade imperativa à realidade das empresas estatais. Porém, não se limita a esse fator de adequação à lógica do mercado. A determinação governamental se apresenta como fator importante nas tomadas de decisões das empresas estatais, não sendo diferente no ramo social.

Percebemos que as empresas estatais, além de serem a forma transfigurada do Estado no mercado, se apresentam como importante “braço executor” de políticas públicas, de projetos e programas com intuítos ambientais, sociais, culturais, dentre outros. Relembramos a destacada atuação a CEF. Esta administra e desenvolve importantes programas sociais do governo federal, sendo ator essencial na materialização de determinadas políticas públicas. Porém, por mais que, de forma conjunta, a atuação social e ambiental das empresas estatais represente importantes atendimentos a determinadas questões sociais, devemos destacar que estão inseridas no rol de ações e políticas públicas focalizadas, seletivas e fragmentadas.

Relembramos a crítica realizada anteriormente, a partir de Menezes (2010). Determinados fatores e características da empresa estatal, enquanto grande empresa de capital particular, também determinam suas ações. Assim, as escolhas de programas, projetos a serem executados, público atendido, regiões contempladas também irão condizer com o tipo de imagem que a empresa pretende disseminar, o público-alvo que a

interessa e o tipo de ação a ser executada. Assim, tomemos cuidado com as grandes expectativas criadas com as políticas de responsabilidade social das empresas estatais. Não devemos considerar essas ações sociais enquanto pura execução de políticas públicas que vem a atender os interesses coletivos acima dos particulares. Logo, necessitamos esclarecer: as empresas estatais executam políticas públicas?

Primeiramente, não há uma discussão unânime sobre a definição de política pública. Pereira (2009) destaca duas interpretações mais conhecidas: uma que considera o Estado como “produtor exclusivo de política pública, a ponto de conceber o termo *público* como sinônimo de *estatal*” (PEREIRA, 2009a, p. 94), e outra que considera a “relação dialeticamente contraditória entre Estado e sociedade como o fermento da constituição e processamento dessa política” (PEREIRA, 2009a, p. 94). Na concepção da autora, a segunda interpretação se torna mais coerente, visto que o termo público é mais abrangente que o termo estatal e que, enquanto resultado das relações humanas na sociedade, a política não se limita à instituição Estado. Se política pública não é sinônimo de política estatal, esta compromete o Estado e a sociedade. Quando se fala do interesse comum/público, ou como a autora cita, da “*res publica*”, a soberania é popular e não dos que governam. Assim, a principal marca definidora da política pública é seu caráter *público*, de todos, e não estatal ou individual.

Possuidora de conotação específica, a política pública refere-se a “medidas e formas de ação formuladas e executadas com vista ao atendimento de legítimas demandas e necessidades sociais (e não individuais)” (PEREIRA, 2009a, p. 96). Por isso, estudar política pública implica estudar Estado, suas ações, e as permanentes relações estabelecidas entre este e a sociedade. Por isto que Pereira (2009a, p. 96) afirma que “política pública implica sempre, e simultaneamente, intervenção do Estado, envolvendo diferentes atores (governamentais e não-governamentais), seja por meio de demandas, suportes ou apoios, seja mediante o controle democrático”.

Assim, empresa estatal, enquanto instituição também governamental desenvolve política pública. enxergamos, dessa forma, as empresas estatais como um “braço” de suporte e/ou apoio do Estado na realização de políticas públicas, respondendo aos interesses coletivos para além da sua atuação propriamente dita.

Porém, observemos a seguinte afirmação:

A participação do governo é importante na criação e processamento de políticas públicas. Isso significa que decisões comerciais privadas, instituições de caridade, de grupos de interesses particulares e de indivíduos, não são

políticas públicas, embora esses setores possam exercer influência sobre escolhas e ações governamentais (PEREIRA, 2009a, p. 97).

Chegamos, assim, a mais uma contradição pertinente às empresas estatais. Se, concordando com Pereira (2009a), decisões comerciais privadas não caracterizam política pública, a empresa estatal se apresenta novamente em posição de contrariedade entre o interesse particular e comercial, e o interesse público e de grande capital. Retornando ao decreto nº 8.845/2016, percebemos que o desenvolvimento de uma política de responsabilidade social não fica a mercê do interesse momentâneo da empresa estatal; na realidade, há uma obrigatoriedade do desenvolvimento desta política, o que pode nos levar a compreender a determinação estatal na ação social das empresas estatais.

Se, conforme destacado por Pereira (2009a, p. 102), “a identificação das políticas públicas com os direitos sociais decorre do fato de esses direitos terem como perspectiva a equidade, a justiça social, e permitirem à sociedade exigir atitudes positivas, ativas do Estado para transformar esses valores em realidade”, conseguimos concluir que as políticas públicas desenvolvidas pelas empresas estatais estão distantes de dialogarem com a equidade e a justiça social, visto a focalização e seletividade de suas ações, além da grande descentralização da execução de programas e projetos, se limitando a selecionar aqueles que se enquadram em seus interesses e objetivos sociais.

Sabemos que, enquanto empresa de capital público e privado, com grande interferência na dinâmica do capital nacional e em certos momentos até internacional, como o caso da Petrobras, a dinâmica da grande empresa particular prevalece. Por mais que o BNDES e a Petrobras executem determinados programas e projetos, desenvolvam sua política de responsabilidade social e apliquem seus princípios nas demais ações da empresa, os objetivos mercadológicos, de lucro e de incentivo ao capital geral estão presentes e são fatores determinantes nas ações desenvolvidas – a empresas estatais também são empresas particulares, inseridas na lógica neoliberal e propagadora dos interesses governamentais na manutenção da lógica do capital.

As empresas estatais também contribuem para a disseminação do “comportamento ético” baseado no desenvolvimento econômico-social. E de forma ainda mais intensa, visto que a chancela e o apoio destas estatais podem trazer maior credibilidade àquelas ações executadas, mediante a importância da imagem destas empresas estatais. Fator este que também é enfraquecido quando estas enfrentam grandes dificuldades econômicas; foi o caso da Petrobras durante a Operação Lava-Jato.

A política de responsabilidade social das empresas estatais também são ações que consolidam a hegemonia neoliberal no Brasil. Se o neoliberalismo possibilita o desenvolvimento de política social à sua imagem e semelhança, seria como exagerar no otimismo se esperássemos que as empresas estatais não se adequassem à lógica vigente. São ações sociais focalizadas, seletivas, com objetivos na inclusão produtiva. Se a política social focalizada do neoliberalismo surge no seio das reformas neoliberais e busca, de forma parcial, compensar os estragos socioeconômicos do Modelo Liberal Periférico (MLP), as ações das empresas estatais contribuem com este cenário, intensificado pela descentralização das ações quando realiza parcerias, incentivos e patrocínios a terceiros, culminando no fortalecimento da sociedade civil e do terceiro setor em detrimento da atuação estatal.

Seria equivocado se negássemos o ativismo estatal. Porém, é um ativismo direcionado à manutenção da ordem vigente, utilizando seus instrumentos, subsídios e órgãos, como as empresas estatais, para atendimento das questões econômicas e de mercado, desenvolvendo políticas públicas e sociais focalizadas e que pouco se aproximam da solução das desigualdades sociais e da qualidade de vida da população.

### **2.3 Empresas Estatais e os Programas Esportivos**

Após discutirmos sobre a atuação das empresas estatais a partir da política de responsabilidade social, direcionamos neste momento a atenção ao nosso campo de pesquisa. Dessa forma, necessitamos compreender, de uma forma inicial, a atuação das empresas estatais em seus programas esportivos. Além de apresentarmos as ações da Petrobras, da CEF e do BNDES, agregaremos os dados da Eletrobrás e da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (CORREIOS)<sup>70</sup>.

A CEF, o BNDES, os Correios e a Eletrobrás não desenvolvem programas institucionais esportivos, construindo suas atuações no ramo esportivo baseados nas ações de patrocínio a confederações, eventos, equipes e atletas. A CEF operacionaliza a destinação de parte dos valores arrecadados com jogos ao Ministério do Esporte (ME), ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB), ao Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), aos clubes de futebol e à Confederação Brasileira de Clubes (CBC). Em 2001, ela iniciou o

---

<sup>70</sup> Optamos por dialogar com a CEF, Petrobras, BNDES, Eletrobrás e Correios por serem as cinco estatais que mais gastaram com o esporte no período de 2004 a 2015; dado este que trabalharemos com maior profundidade nos próximos capítulos.

patrocínio à Confederação Brasileira de Atletismo (CBAT) e no decorrer dos anos patrocinou o CPB, a Confederação Brasileira de Ginástica (CBG), a Confederação Brasileira de Lutas Associadas (CBLA) e a Confederação Brasileira de Ciclismo (CBC) (CAIXA, 2017b; 2017f).

A CEF também operacionaliza, juntamente com o Ministério do Esporte (ME), o programa Bolsa-Atleta, que “visa garantir a manutenção pessoal aos atletas de alto rendimento que não têm patrocínio”, possibilitando aos atletas dedicação ao “treinamento esportivo e possam participar de competições que permitam o desenvolvimento de suas carreiras” (CAIXA, 2017c).

O banco se considera “o maior apoiador do futebol brasileiro”, mediante os patrocínios realizados aos clubes de futebol profissional. Iniciando em 2012, com o patrocínio aos clubes Corinthians, Atlético Paranaense e Figueirense, progrediu até 2016 patrocinando outros 18 clubes de futebol profissional: Chapecoense, Vitória, Flamengo, Coritiba, Vasco, Sport, CRB, Goiás, Cruzeiro, Atlético Mineiro, Bahia, Paysandu, Atlético Goianiense, Náutico Capibaribe e Avaí (CAIXA, 2017e).

Para além do patrocínio às modalidades de alto rendimento, a CEF investe na realização de eventos que promovam a saúde e a inclusão social por meio do esporte. Como a estatal patrocina a CBAT desde 2001, e um vínculo de parceria foi estabelecido, ações que incentivam a modalidade e as corridas de rua para além do âmbito do alto rendimento também são realizadas. A CEF hoje é uma empresa de destaque na realização de corridas de rua, meias maratonas e maratonas, com a criação do Circuito de Corridas Caixa, das Maratonas Caixa e demais eventos de corrida baseados no esporte enquanto participação (CAIXA, 2017d).

O BNDES considera a sua atuação no ramo esportivo uma importante forma indutora do desenvolvimento, já que julga o esporte uma atividade que “movimenta a economia, demanda investimentos no turismo e na indústria, gerando com isso emprego e renda para diversos segmentos da sociedade” (BNDES, 2017d). O banco realizou financiamentos a projetos ligados à Copa do Mundo de 2014 e às Olimpíadas do Rio 2016, objetivando a construção e modernização das arenas esportivas, além do apoio ao setor hoteleiro e viário (BNDES, 2017d).

A modalidade canoagem recebe o apoio do banco, que a partir de 2011 passou a ser o patrocinador oficial da modalidade. Em 2016, a modalidade alcançou seu ápice nos Jogos Olímpicos, onde conquistou as quatro primeiras medalhas da história da canoagem brasileira, sinalizando a maior (18 atletas) e a melhor participação da canoagem na

história dos jogos. De 2011 a 2016, a estatal patrocinou 33 projetos relacionados à canoagem e 2 projetos relacionados ao hipismo (vinculados ao Plano Brasil Medalhas) (BNDES, 2017e).

Os Correios afirmam realizar concessões de patrocínios a ações que lidam com o esporte enquanto instrumento de inclusão social. E, “cada vez mais em evidência, a atuação da empresa visa, não só fortalecer sua imagem institucional, mas, sobretudo, consolidar o esporte nacional” (CORREIOS, 2017a).

A estatal realiza o patrocínio à Confederação Brasileira de Handebol (CBHB), à Confederação Brasileira de Tênis (CBT), à Confederação Brasileira de Rugby (CBRU) e após 20 anos de apoio à Confederação Brasileira de Desporto Aquático (CBDA) a estatal anunciou, em abril de 2017, que iniciou o processo de rescisão do contrato, mediante restrições orçamentárias e ao desgaste após escândalos de desvios de recursos públicos dentro da confederação (CORREIOS, 2017a; CORREIOS, 2017b).

A Eletrobrás afirma que, a partir de sua responsabilidade social, executa o patrocínio ao basquete nacional e a projetos de cultura, educação, esportes e inclusão social. A estatal afirma realizar investimento em projetos que contribuam com a inclusão social através da prática esportiva. No EAR, realiza o patrocínio ao Clube de Regatas Vasco da Gama e à Confederação Brasileira de Basquetebol (CBB) (ELETROBRAS, 2012).

A Petrobras possui uma diversidade de ações de investimento esportivo, assim como a CEF. A estatal desenvolve o Programa Petrobras Esporte Motor, cujo objetivo é testar, em competições automobilísticas, os produtos desenvolvidos pela estatal. As ações são realizadas a partir de cooperação tecnológica e de patrocínios a eventos automobilísticos – kart, turismo, caminhões e fórmula (PETROBRAS, 2017e).

Este programa apresenta uma especificidade da Petrobras, já que nenhuma outra estatal desenvolve programas esportivos vinculados à atuação fim da empresa. Dessa forma, consegue associar sua marca às modalidades esportivas em questão, visto que é uma empresa do ramo de óleo e gás, além de patrocinar e contribuir para o desenvolvimento destas modalidades.

Desde 2011, a Petrobras realiza o patrocínio à Confederação de Boxe (CBBoxe), de Esgrima (CBE), de Judô (CBJ), de Levantamento de Peso (CBLP), de Remo (CBR) e de Taekwondo (CBTKD), investindo no treinamento dos atletas de alto rendimento (PETROBRAS, 2017e). A estatal possui o Time Petrobras – grupo de 25 atletas e paratletas patrocinados de 15 modalidades esportivas. Criado em 2015, o Time Petrobras

possuía objetivo nos Jogos Olímpicos Rio 2016 e foi direcionado aos atletas considerados fortes candidatos a se tornarem medalhistas olímpicos (PETROBRAS, 2016).

A estatal também desenvolve o Programa Petrobras Esporte e Cidadania, ação diretamente relacionada com o investimento social e com a política de responsabilidade social da estatal. O programa possui como objetivo “apoiar o desenvolvimento do esporte olímpico brasileiro e contribuir para a democratização do acesso popular a práticas desportivas” (PETROBRAS, 2017f).

Observamos, de forma inicial, que as ações das empresas estatais com relação ao esporte não constituem programas ou projetos institucionais dessas empresas. Na realidade, são majoritariamente ações de patrocínio esportivo a projetos e programas desenvolvidos por terceiros, e direcionadas ao EAR. Somente a Petrobras desenvolve programa institucional direcionado ao esporte: o Programa Petrobras Esporte Motor, Time Petrobras e Programa Petrobras Esporte e Cidadania.

A predominância do patrocínio a confederações de esportes olímpicos, em todas as estatais relacionadas demonstra uma relação direta entre essas instituições. São 17 confederações de esportes olímpicos patrocinadas pelas cinco empresas estatais, além do COB, CPB e CBC. Ainda observamos destoantes perfis de atuação no ramo esportivo, entre as estatais observadas. O único padrão que se observa é o patrocínio às confederações de esportes olímpicos, porém, se observarmos as demais ações, perceberemos que cada estatal desenvolve seu perfil de ações, de acordo com seus interesses e a partir de suas justificativas particulares.

Esta foi uma aproximação inicial com as ações e os programas esportivos desenvolvidos pelas empresas estatais. Aprofundaremos esta análise a partir do gasto dessas empresas estatais. Nos próximos capítulos iremos compreender como é o direcionamento e a magnitude do patrocínio das empresas estatais para o esporte.

## **CAPÍTULO 3 – O FINANCIAMENTO DO ESPORTE PELAS EMPRESAS ESTATAIS**

Este capítulo compreende a análise da relação das empresas estatais com o desenvolvimento de políticas públicas de esporte, principalmente a partir da investigação do gasto dessas empresas com o financiamento do esporte. Balizados pela análise dos parâmetros legais a partir de 1988, discutiremos sobre o papel desempenhado por estas empresas no cenário esportivo brasileiro, principalmente pela análise do direcionamento do gasto que nos possibilita contradizer os ditames legais com as prioridades de gasto com manifestações do esporte.

### **3.1 Política esportiva no Brasil**

O dispositivo legal que irá ser o ponto de partida da análise das políticas de esporte no Brasil neste estudo é a Constituição Federal de 1988 (CF/88). Tomamos a constituinte como ponto de referência inicial, visto ter sido importante elemento que aproximou a atuação estatal do esporte como direito social.

Destacamos que a relação Estado-esporte não existiu somente a partir de 1988. As especificidades econômico-políticas determinaram, até aquele momento, muitos dos elementos existentes entre esporte e Estado. Com o Decreto nº 3.199/1941, estabeleceu-se o primeiro momento de intervenção estatal nas entidades esportivas, a partir da imposição de um sistema verticalizado. No período estado-novista, o esporte teve tratamento totalitário, centralizado, burocrático e corporativista, assim como as demais esferas da sociedade. Até o fim da ditadura militar de 1964, as relações entre o Estado e as organizações esportivas mantiveram o caráter corporativista, fortalecendo a direção das ações para o esporte de alto rendimento, distantes de uma possibilidade de lidar com o esporte como direito social. Nos anos 70, os movimentos de resistência ao regime militar também influenciaram o setor esportivo, surgindo questionamentos sobre o caráter autoritário, burocrático e seletivo que envolvia as práticas esportivas até o momento; foi assim que a comunidade esportiva começou a reivindicar autonomia de suas ações e organizações (ATHAYDE, 2014).

Com a promulgação da constituinte, em seu artigo 217 ficou disposto, enquanto dever do Estado, o fomento de práticas esportivas formais e não-formais, como direito de cada um. As entidades desportivas e associações receberam autonomia, a prioridade na

destinação dos recursos públicos ficou estabelecida para o desporto educacional<sup>71</sup> e, em casos específicos, para o esporte de alto rendimento, dentre outras determinações (BRASIL, 1998).

O esporte como direito de cada um, inserido na Constituição, caracterizou-se como uma conquista com poucos impactos à realidade da prática esportiva. Para Athayde (2014), foi uma inclusão meramente formal no texto constitucional. O destaque ficou direcionado para a autonomia das entidades esportivas.

Veronez (2005) discute que essa autonomia não impediu a intervenção estatal no setor esportivo, porém reduziu as possibilidades de intervenção, desatrelando-as da estrutura estatal. Essa autonomia cedida não se traduz em real independência ou soberania, mas sim em ações para preservar o interesse dessas entidades e dos elementos pertinentes ao esporte de alto rendimento (comercial, consumo, performance). Assim, contrabalanceando os ganhos com as proposições da constituição, há críticas ao atendimento dos interesses dos setores conservadores do esporte e que defendiam a liberalização e até privatização, do setor esportivo.

Após a constituinte, diversos dispositivos legais foram publicados. Primeiramente, a Lei Zico, publicada em 1993 (Lei nº 8.672/1993), se destacou pela formalização do rompimento da tutela estatal sobre o sistema esportivo e em contraponto não se aproximou da discussão sobre o esporte enquanto direito social e da responsabilização do Estado na garantia desse direito.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) se inicia e, como já discutimos anteriormente, sua política macroeconômica se distancia dos interesses e necessidades da classe trabalhadora brasileira, característica esta observada, principalmente, na condução da política social deste governo – condicionada e subordinada às orientações macroeconômicas. Os ditames neoliberais atingem também a política esportiva daquele período. O tratamento do esporte também se altera de acordo com o movimento do capital, incorporando novas questões referentes ao investimento esportivo, às funções ideopolíticas e principalmente a valorização de seu potencial mercadológico. Os Jogos Olímpicos de Barcelona, em 1992, cancelaram as transformações comerciais no campo do esporte. A profissionalização dos atletas e a transformação dos jogos olímpicos em

---

<sup>71</sup> Veronez (2005) explicita uma contradição no texto constitucional, onde o lazer e em especial o lazer esportivo, são considerados direitos sociais no artigo 6º, porém no artigo 217 a preferência da destinação dos recursos públicos está posta para o desporto educacional. Assim, se torna questionável essa prioridade de investimento público (e sua excepcionalidade para o desporto de rendimento).

megaespectáculos esportivos demonstraram como o esporte estava inserido na lógica do mercado e orientado de acordo com os interesses do mundo dos negócios. A exploração, pelos meios de comunicação, do esporte como forma de cultura de massa interferiu diretamente no advento deste paradigma comercial e conseqüentemente de espetacularização.

O rendimento do atleta transforma-se em mercadoria e é trocado comercialmente pelo equivalente universal [...]. Conseqüentemente, podemos traçar um paralelo entre a reificação do rendimento esportivo e a alienação do trabalho no processo de produção. Para Rigauer (1969 *apud* VAZ, 2008), no âmbito do esporte de rendimento, a alienação ganha materialidade na exacerbada especialização e fragmentação do gesto motor, bem como na introdução de métodos de treinamento sistematizados e racionalizados (ATHAYDE, 2014, p. 97).

O primeiro mandato de FHC foi marcado por ações focalizadas e que não exigiam uma continuidade da ação governamental, desresponsabilizando o Estado frente à garantia do acesso ao esporte como direito social. E neste mesmo mandato insere-se um segundo dispositivo legal: a Lei Pelé, publicada em 1998 (Lei nº 9.615/1998) (ATHAYDE, 2014; VERONEZ, 2005).

Athayde (2014) destaca que a Lei Pelé “clarifica a transição na disputa por hegemonia entre os grupos que debatiam a legislação esportiva, demonstrando a supremacia daquela fração que almejava modernizar o esporte pela via da mercantilização e privatização” (ATHAYDE, 2014, p. 194).

Com poucas alterações em relação aos conceitos e princípios da Lei Zico, a Lei Pelé manteve os interesses das elites esportivas brasileiras e daquelas vinculadas ao futebol, além de conservar em aberto a questão do papel do Estado em relação à garantia do esporte enquanto direito.

Segundo Castellani Filho (2013), com a Lei Pelé há uma consolidação da liberalização e autonomia do setor esportivo brasileiro, fortalecendo o mercado como a principal alternativa. A referida lei é, para o autor, uma “nova configuração de uma lei esportiva brasileira reforçadora da lógica de um Estado financiador da política esportiva centrada nas entidades esportivas com personalidade jurídica de direito privado” (CASTELLANI FILHO, 2013, p. 54).

O neocorporativismo<sup>72</sup> é uma das principais características da relação entre Estado e entidades esportivas neste período, trazendo para essa relação alguns pontos críticos. Como Bracht (2005, p. 76) destaca, “a autonomia da organização esportiva, nesse caso, será uma autonomia ‘funcional’ ou ‘controlada’”. O Estado fornece o reconhecimento público das organizações esportivas e por muitas vezes contribui financeiramente para o sustento (em grande parte) dessas instituições; conseqüentemente delega a essas instituições diversas funções públicas a serem executadas, envolvendo-as nas decisões referentes às políticas públicas do setor esportivo. Para o autor, não há dúvidas que essas especificidades estão presentes na realidade brasileira.

Os sistemas nacionais do esporte, e aí não somente no Brasil, mas em praticamente todos os países que participam do sistema esportivo internacional [...] foram construídos a partir de relações corporativistas ou neocorporativistas com o Estado, e isso, fundamentalmente, em função dos interesses do Estado nos serviços do sistema esportivo (BRACHT, 2005, p. 77).

Torna-se claro que, a partir dos aparatos legais acima relatados, o esporte passou também a reproduzir o modelo neoliberal, se inserindo na lógica de desestatização do esporte e inclusão no mercado mundial. O esporte passa a ser mais um setor no qual prevalecem as orientações neoliberais de desregulamentação estatal e interferência das questões econômicas no desenvolvimento das políticas sociais (TEIXEIRA, 2016).

Matias (2013, p. 80) destaca que “apesar de o esporte constar na Constituição Federal de 1988 como direito, o ordenamento legal da década de 1990 (Lei Zico e Lei Pelé) legitima o esporte como não direito, estabelecendo, ainda, com marcas de conservadorismo as leis do mercado no campo esportivo, principalmente no futebol”.

Em 2001, a Lei nº 10.264 (Lei Agnelo-Piva) foi sancionada, e trouxe algumas modificações quanto ao orçamento público do esporte. O esporte de alto rendimento se tornou novamente foco da legislação e vincula-se os repasses de recursos financeiros ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e ao CPB a partir de percentuais da arrecadação bruta das loterias federais.

No fim do governo FHC e transição para o governo Lula foram aprovadas a Lei nº 10.671/2003 (Estatuto do Torcedor) e a Lei nº 10.672/2003 (Lei de Modernização dos Clubes). A intenção da primeira era garantir certas condições aos torcedores nos locais de realização de eventos esportivos e a segunda determinou que as entidades esportivas

---

<sup>72</sup> O Neocorporativismo é a interação voluntária entre a organização esportiva e o Estado, não sendo forçada ou imposta pelo segundo. Esse novo perfil de relação tende a orientar as relações esportivas e estatais a partir da constituinte (BRACHT, 2005).

passariam a ser regidas pelo Código Civil, buscando garantir maior transparência administrativa e patrimonial (VERONEZ, 2005).

No governo Lula, o esporte ganha uma atenção diferenciada quando comparada aos governos anteriores. O ano de 2003 foi marcado pela criação do Ministério do Esporte (ME), materializando a discussão sobre uma pauta exclusiva. Um discurso de valorização do esporte como direito social, fator para o desenvolvimento humano e para a inclusão social tornou-se frequente nos discursos governamentais. Com objetivos de implementar políticas públicas que afirmassem o esporte como direito social, foram criados o Programa Segundo Tempo (PST) e o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC).

Durante o governo Lula também se organizaram as Conferências Nacionais do Esporte (CNE), nos anos de 2004, 2006 e 2010. Vislumbravam-se ações no sentido de instalar um processo democrático de formulação de políticas públicas de esporte e lazer contando com a participação das entidades esportivas e da população. A I CNE se aproximou da discussão sobre democratização e universalização do esporte e do lazer enquanto direitos sociais. O debate principal obteve como resultado a construção da Política Nacional do Esporte (PNE) – que deve ser instituída por lei específica – e a criação da Lei de Incentivo ao Esporte (LIE). Na II CNE, a discussão do esporte como direito social se manteve, porém secundária quando se introduz à discussão sobre as relações e parcerias entre o Estado e as entidades esportivas. Esta conferência tinha por objetivo avançar na construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer e na consolidação da PNE (FLAUSINO, 2013; TEIXEIRA, 2016; ATHAYDE, 2014).

A III CNE se diferenciou das anteriores, visto o abandono da discussão sobre democratização, universalização e desenvolvimento humano, destinando a atenção para a discussão sobre a projeção do País como potência olímpica e paraolímpica, determinados pelos megaeventos esportivos a serem realizados no Brasil a partir de 2007. Esta conferência elaborou o Plano Decenal de Esporte e Lazer (PDEL), com 10 linhas estratégicas. Como bem destaca Flausino (2013), o direcionamento do debate da III CNE para os megaeventos esportivos configura uma quebra na continuidade da pauta das conferências anteriores, principalmente determinada pelo governo e não pelas demandas populares ou das CNE anteriores.

Destacou-se também neste governo um aumento significativo dos recursos públicos destinados ao esporte. Para Matias et al. (2015), surgiu um estreitamento e uma consolidação da relação entre o Governo, as entidades esportivas e o setor privado, tais

como pela criação da Lei nº 10.891/2004 (o programa Bolsa Atleta), da Lei nº 11.345/2006 (a Timemania) e a LIE.

Veremos adiante que com a chegada da agenda dos megaeventos esportivos no Brasil, aumentaram os repasses diretos do governo para as entidades de administração do esporte e paralelamente houve um crescimento dos patrocínios das empresas estatais às confederações de esportes olímpicos e ao esporte de alto rendimento. Esse considerável aumento no quantitativo de recursos destinado ao esporte de alto rendimento não responde às premissas do esporte como direito social (MATIAS et al., 2015).

Castellani Filho (2008), ao analisar o primeiro mandato do presidente Lula e os dois primeiros anos do segundo mandato, demonstra a frustração com as expectativas criadas com a chegada deste novo governo que prometia mudanças. Com a criação do ME, esperou-se a construção de uma política nacional que reconhecesse o esporte como patrimônio da cultura corporal e como direito social, que surgissem ações estatais que garantissem o exercício do direito ao esporte. Porém, as principais ações governamentais reafirmaram a presença do esporte no mercado, como mercadoria a ser consumida.

Observou-se a transição do esporte como direito ao cidadão baseado nos princípios de Bem-Estar social e nos postulados da CF/88, para o esporte como “direito do consumidor”. Para Athayde, Mascarenhas e Salvador (2015, p.5) as relações entre Estado e esporte “jamais ultrapassaram um plano econômico-corporativo, sendo expressões de interesses particulares e afastando-se de uma perspectiva universal de garantia de direitos”.

É impossível negar as conquistas do setor esportivo com a criação das legislações específicas, com a criação da pauta exclusiva para o esporte a partir do ME, com a criação dos programas PELC e PST e também com a realização das três CNE. Desenvolveu-se o setor esportivo no governo Lula de forma não antes vista, trazendo a pauta do esporte para a frequente fala e discussão dos governantes.

Porém, enquanto houve decepções com a chegada de Lula à presidência em relação à política macroeconômica, visto que este manteve os principais eixos do modelo liberal-periférico, o esporte também foi permeado por estes determinantes. Principalmente, a agenda dos megaeventos esportivos determinou que a principal atenção seria a programação e realização destes eventos, além da preparação das equipes esportivas para tal.

Na discussão realizada acima, compreendemos o percurso da política esportiva no Brasil a partir da CF/88 e os principais determinantes das legislações posteriores.

Necessitamos nos aproximar e compreender a forma como o financiamento público do esporte vem sendo realizado no Brasil, visto ser importante elemento para se compreender as reais intenções governamentais com as políticas esportivas desenvolvidas e priorizadas. Analisar as fontes, o direcionamento e a magnitude do gasto governamental com o esporte nos apresenta importantes subsídios para discutir sobre as prioridades daquele governo, para contradizer os discursos e averiguar se as determinações legais referentes a esse financiamento estão sendo cumpridas ou não. Assim, a seguir, compreenderemos sobre a questão do financiamento do esporte no Brasil.

### **3.2 Do geral ao específico: o financiamento de esporte e as empresas estatais**

Diversas áreas do conhecimento utilizam as pesquisas sobre financiamento de políticas públicas como elementos essenciais para o debate em torno da priorização e execução dessas políticas. Para isso, investigar o fundo público se apresenta como importante meio para se averiguar as ações priorizadas pelos entes governamentais.

O fundo público, que representa toda a capacidade de mobilização que o Estado possui para intervir na economia, se faz presente através das políticas monetárias e fiscal do orçamento público (que é a expressão mais visível do fundo público) e também por meio das empresas públicas. Assim, para refletir sobre as correlações de forças sociais e os interesses envolvidos na utilização dos recursos, o estudo sobre o fundo público se apresenta como importante ferramenta para a compreensão das políticas públicas (BEHRING, 2010; SALVADOR, 2008; 2012).

Compreendemos então o fundo público como elemento central na dinâmica política, econômica e social do capitalismo, e sua análise se torna essencial para compreensão das reais intenções governamentais com determinadas ações. Por mais que o orçamento público se apresente como a expressão mais visível do fundo público e que garante concretude às ações do Estado, a atuação das empresas estatais também se traduz na intervenção econômica do Estado.

Quando iniciamos a análise do financiamento público do esporte, almejando a problematização dos reais interesses governamentais com o perfil do gasto supracitado, sentimos a necessidade de iniciar uma aproximação com os ditames legais que orientam este financiamento.

Mascarenhas (2016) realizou um levantamento da legislação referente ao financiamento das políticas públicas de esporte, o que lhe permitiu compreender a base

do financiamento do esporte no Brasil. O Decreto-lei 3.199/1941 é a primeira legislação voltada para regulamentação do esporte no Brasil e que previa a participação estatal no financiamento esportivo. Deste decreto em diante, surgiram novos dispositivos legais que passaram a compor a base do financiamento do esporte. No quadro 01 apresentado abaixo, Mascarenhas (2016) reúne os dispositivos legais vigentes e que determinam o financiamento público do esporte no Brasil.

Quadro 01: Dispositivos Legais Vigentes do Financiamento da Política Pública de Esporte no Brasil.

<b>Legislação</b>	<b>Descrição</b>
<b>Decreto-lei n. 594/1969</b>	Instituiu a Loteria Esportiva Federal.
<b>Lei n. 8.242/1991</b>	Criou o Conselho e o Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.
<b>Lei n. 9.532/1997</b>	Altera a legislação tributária federal que contém dispositivos sobre benefícios sociais concedidos às entidades esportivas sem fins lucrativos.
<b>Lei n. 9.615/1998</b>	Conhecida como “Lei Pelé”, instituiu normas gerais sobre o esporte. Seus dispositivos relativos ao financiamento foram alterados pelas Leis n. 9.981/2000, “Lei Maguito”, que proíbe a exploração do jogo de bingo; 10.264/2001, “Lei Agnelo-Piva”, 10.672/2003, “Lei da Moralização do Esporte”, e 12.395/2011, “Lei do Atleta”.
<b>Lei n. 10.451/2002</b>	Alterou as leis relativas ao Imposto de Importação e IPI, isentando a importação de equipamentos e materiais esportivos voltados ao desenvolvimento do esporte de alto rendimento. Foi alterada pelas Leis n. 11.116/2005, 11.827/2008 e 12.649/2012.
<b>Lei n. 11.345/2006</b>	Conhecida como “Lei da Timemania”, dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinada a injetar receita nos clubes de futebol para a quitação de seus débitos tributários. Foi alterada pela Lei n. 11.505/2007 e pela Lei n. 13.155/2015
<b>Lei n. 11.438/2006</b>	Conhecida como “Lei de Incentivo ao Esporte”, dispõe sobre incentivos e benefícios sociais para fomentar atividades esportivas. Foi alterada pela Lei n. 11.472/2007.
<b>Decreto n. 6.555/2008</b>	Dispõe sobre as ações de comunicação dos órgãos e entidades da administração federal, o que envolve o patrocínio esportivo.
<b>Decreto n. 6.759/2009</b>	Regulamenta as atividades aduaneiras e a tributação do comércio exterior, concedendo isenção de impostos nas importações de bens recebidos como premiação em evento esportivo realizado no exterior, ou para serem consumidos, distribuídos ou utilizados em evento esportivo no país.
<b>Lei n. 12.035/2009</b>	Conhecida como Ato Olímpico, concede garantias à candidatura da cidade do Rio de Janeiro a sede dos Jogos de 2016 e estabelece regras especiais para a sua realização.
<b>Lei n. 12.663/2012</b>	Conhecida como Lei Geral da Copa, dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013, à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Jornada Mundial da Juventude 2013.

Fonte: Mascarenhas (2016).

Por mais que existam dispositivos legais desde 1941, a maior parte legislação federal vigente e que determina o financiamento do esporte foi criada a partir de 1988.

Dessas legislações, destacamos a Lei Pelé (Lei nº 9.615/1998), considerada a atual lei geral do esporte.

A partir do ordenamento legal apresentado no quadro 01, Mascarenhas (2016) agrupou as fontes na seguinte classificação: i) fontes orçamentárias: recursos que transitam pelo orçamento federal, como contribuições sobre concursos prognósticos e os recursos ordinários do orçamento federal; ii) fontes extraorçamentárias – recursos que são repassados diretamente às entidades esportivas, sem passarem pelo orçamento federal, como os patrocínios de órgãos e entidades da administração federal e repasses sobre concursos prognósticos; iii) fontes indiretas – recursos provenientes de desonerações tributárias, como os patrocínios e doações de pessoas físicas e jurídicas destinados ao apoio ao esporte, desonerações de entidades esportivas sem fins lucrativos, isenções de impostos na importação de equipamentos esportivos e desonerações voltadas à realização de megaeventos esportivos (MASCARENHAS, 2016).

O quadro 02 nos auxilia a compreender as fontes de financiamento do esporte no Brasil, e a correlação legal.

Quadro 02: As diferentes fontes e subfontes de financiamento do esporte no Brasil e sua base legal.

<b>Fontes</b>	<b>Subfontes</b>
<b>Orçamentárias</b>	- recursos ordinários do orçamento federal para o ME ( <a href="#">Lei nº 4.320/1964</a> ; Lei nº 9.649/1998, alterada pela MP <a href="#">nº 2.216-37/2001</a> ; Portaria MPOG nº 42/1999) - recursos ordinários do orçamento federal de outras unidades orçamentárias (Portaria MPOG nº 42/1999) - contribuições sobre concursos prognósticos e loterias (Lei nº 9.615/1998 – Lei Pelé; Lei nº 11.345/2006 – Lei da Timemania; Lei nº 13.155/2015)
<b>Extraorçamentárias</b>	- repasses sobre concursos prognósticos e loterias (Lei nº 9.615/1998 – Lei Pelé, alterada pelas Leis nº 12.395/2015 e nº 13146/2015; Decreto nº 7.984/2013 Lei nº 11.345/2006 – Lei da Timemania; Lei nº 13.155/2015) - patrocínios dos órgãos e entidades da administração federal (Decreto nº 6.555/2008) - contribuição sobre salários e transferências de atletas profissionais pagos pelas entidades de prática esportiva para a assistência social e educacional da categoria ( <a href="#">Lei nº 9.615/1998</a> – Lei Pelé, incluído pela Lei 12.395/2011)

<b>Indiretas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <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 Leis nº 11.472/2007 e nº 13.155/2015)</li> <li>- desoneração das entidades esportivas sem fins lucrativos (Contituição Federal 1988; Lei nº 9.532/1997; Medida Provisória 2.158-35/2001)</li> <li>- isenção de impostos na importação de equipamentos e materiais esportivos (Lei nº 10.451/2002, alterado pelas leis nºs 11.116/2005, 11.827/2008 e 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: Carneiro et al (2017).

Vamos compreender melhor cada uma das fontes de financiamento do esporte, a começar pela fonte orçamentária. Sabemos da centralidade do orçamento público quando buscamos analisar as prioridades de gasto do governo, sendo central também na discussão sobre as disputas no fundo público. É sobre o orçamento que o governo possui maior controle e maior possibilidade de desenvolvimento de políticas públicas. E, conseqüentemente, a maior parte do recurso público que compõe o financiamento público do esporte é proveniente do orçamento federal.

A fonte orçamentária é composta por recursos ordinários do orçamento federal para o ME, recursos ordinários do orçamento federal de outras unidades orçamentárias e contribuições sobre concursos prognósticos e loterias. A Lei Pelé determina, em seu artigo 6º, a destinação dos seguintes recursos para o ME: receitas oriundas de concursos prognósticos previstos em lei; adicional de 4,5% incidente sobre cada bilhete; doações, legados e patrocínios; prêmios de concursos de prognósticos da Loteria, não reclamados; e outras fontes. Do adicional de 4,5%, 1/3 será destinado às Secretarias de Esporte dos Estados e do Distrito Federal para aplicação prioritária em jogos escolares (BRASIL, 1998).

Da arrecadação obtida pela Loteria Esportiva, 15% serão destinados ao ME. Os recursos do ME deverão ser destinados ao desporto educacional, ao desporto de rendimento, à capacitação de recursos humanos, à construção e ampliação de instalações esportivas, ao desporto para pessoas portadoras de deficiência, dentre outras ações. Além de 1/6 dos 4,5% incidentes sobre bilhete destinados à Confederação Brasileira de Clubes (CBC) e exclusivamente para a formação de atletas olímpicos e paralímpicos (BRASIL, 1998).

As fontes extraorçamentárias, aquelas que não transitam pelo orçamento federal e são repassadas diretamente às entidades esportivas, são: os repasses sobre concursos prognósticos e loterias, os patrocínios das empresas estatais e as contribuições sobre salários e transferências de atletas profissionais.

Os repasses sobre concursos prognósticos e loterias para o COB e para o CPB foram previstos a partir da Lei Agnelo-Piva, que determinou que 2% da arrecadação bruta desses concursos e loterias devem ser destinados 85% ao COB e 15% ao CPB. Dos totais de recursos repassados ao COB, ao CPB e a CBC, 10% devem ser destinados ao desporto escolar e 5% ao desporto universitário (BRASIL, 2001).

A Lei Pelé também prevê a destinação anual da renda líquida total de um dos testes da Loteria para o COB e CPB, com objetivos no treinamento e competições das equipes olímpicas. Nos anos de jogos olímpicos e jogos pan-americanos, a renda líquida de um segundo teste da Loteria será destinado ao COB (BRASIL, 1998).

Existem outros dois repasses sobre concursos prognósticos e loterias: a Timemania e a Lotex. A primeira foi criada com intuitos no parcelamento dos débitos tributários e do Fundo de Garantia do Tempos de Serviço (FGTS), a partir do envolvimento dos clubes de futebol (com suas marcas, emblemas, hinos e símbolos) nos concursos. Aos clubes são destinados 22% do total arrecadado, e os mesmos podem parcelar os débitos vencidos com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, com o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e com o FGTS. A segunda apresenta similaridades com a Timemania, ao usar a marca, os emblemas, os hinos e símbolos dos clubes para fomentar a loteria instantânea. Do total arrecadado, somente 2,7% é destinado aos clubes de futebol.

O patrocínio das empresas estatais está subordinado ao Decreto nº 6.555/2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo, e à Instrução Normativa da Secom/PR nº 01/2009, que disciplina as ações de patrocínio dos órgãos e entidades do Poder Executivo. Na Instrução Normativa, considera-se patrocínio aquela ação de apoio financeiro a projetos de terceiros, que objetive a divulgação das ações, a vinculação da marca e agregação de valor, o incremento da renda e a ampliação do relacionamento do patrocinador com os públicos de interesse. Dentre os objetivos do patrocínio postos no artigo 4º da Instrução Normativa, destacamos a democratização, igualdade de oportunidades e acesso ao público de bens, produtos e serviços produzidos pelos projetos patrocinados.

Dessa forma, as empresas estatais realizam o patrocínio direto às entidades esportivas que desenvolvem as determinadas ações. O principal destaque está no envolvimento das empresas estatais com o patrocínio aos esportes olímpicos. Teixeira, Matias e Mascarenhas (2015), por exemplo, averiguaram que os repasses das estatais às confederações foram fundamentais para o desenvolvimento do esporte olímpico brasileiro no ciclo olímpico de Londres.

O ponto principal do patrocínio esportivo das empresas estatais nos últimos anos se direciona ao Plano Brasil Medalhas, o qual prevê a destinação de recursos das estatais para determinadas modalidades olímpicas e paralímpicas, com objetivos em projetar o Brasil entre as 10 primeiras delegações nos jogos olímpicos e entre as cinco primeiras nos jogos paralímpicos. Devido à importância e centralidade do plano, trataremos deste separadamente no próximo tópico.

Por último, as contribuições sobre salários e transferências de atletas são subfontes extraorçamentárias e são recolhidas pela Federação das Associações de Atletas Profissionais (FAAP) e Federação Nacional dos Atletas Profissionais de Futebol (FENAPAF), de acordo com a Lei Pelé. Pela FAAP são recolhidos 0,5% do valor correspondente à parcela que compõe o salário mensal e 0,8% do valor correspondente às transferências nacionais e internacionais. Pela FENAPAF são recolhidos 0,2% do valor correspondente às transferências de atletas de futebol.

Para finalizar, apresentamos as fontes indiretas, aqueles recursos que são provenientes de desonerações tributárias, tais como: patrocínios e doações de pessoas físicas e jurídicas destinados ao apoio ao esporte, desonerações de entidades esportivas sem fins lucrativos, isenções de impostos na importação de equipamentos esportivos e desonerações voltadas à realização de megaeventos esportivos.

Destes, destacamos a Lei de Incentivo ao Esporte (Lei nº 11.438/2006). Esta lei autoriza a dedução de Imposto de Renda (IR) de pessoa física, em até 6%, e pessoa jurídica, em até 1%, destinados a patrocínios ou doações a projetos desportivos e paradesportivos. Matias et al. (2015) discute que a LIE proporciona ao setor privado e ao terceiro setor a apropriação do fundo público e a destinação dos recursos para ações de acordo com seus interesses particulares, se distanciando de uma lei que contribua para a democratização do acesso ao esporte.

### 3.2.1 O Plano Brasil Medalhas

O Plano Brasil Medalhas, criado em 2012, tinha por intenção dar suporte, através de investimento financeiro, a seleções e atletas com possibilidades de medalhas nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Enquanto objetivo, o plano buscava alcançar a meta de estar entre os dez primeiros países no quadro de medalhas para os jogos olímpicos e entre os cinco primeiros para os jogos paralímpicos.

No ciclo olímpico do Rio (2013-2016), foram estimados R\$ 1 bilhão investidos a partir do plano. São novos recursos além do gasto orçamentário e além do investimento das empresas estatais. Realizou-se um mapeamento das modalidades com maiores chances de conquista de medalha nos jogos, onde foram selecionadas 21 modalidades olímpicas<sup>73</sup> e 15 modalidades paralímpicas<sup>74</sup> para receberem os investimentos do plano (BRASIL, 2016).

São duas as linhas que compunham o plano: o apoio aos atletas e aos centros de treinamento. Referente à primeira linha, o apoio aos atletas de modalidades individuais é viabilizado por meio do Programa Atleta Pódio<sup>75</sup> – criado para contribuir, por meio de apoio supletivo, com o máximo desempenho esportivo dos atletas de alto rendimento em competições esportivas internacionais nas modalidades olímpicas e paralímpicas. Referentes à segunda linha foram previstos investimentos em construção e reformas nos centros de treinamento, além de apoio para aquisição de equipamentos esportivos. Com o plano foram contemplados também recursos para contratação de equipes multidisciplinares, apoio ao treinamento e competições nacionais e internacionais, incluindo pagamento de custos de diárias e de passagens (BRASIL, 2011a; 2016).

Do R\$ 1 bilhão previsto pelo programa, dois terços tiveram origem no Orçamento geral da União (OGU) e um terço de investimento das empresas estatais. As empresas estatais participantes do plano são: Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Caixa Econômica Federal (CEF),

---

<sup>73</sup> Modalidades olímpicas contempladas no plano: atletismo, basquete, boxe, canoagem, ciclismo BMX, futebol feminino, ginástica artística, handebol, hipismo (saltos), judô, lutas, maratonas aquáticas, natação, pentatlo moderno, taekwondo, tênis, tiro esportivo, triatlo, vela, vôlei e vôlei de praia.

<sup>74</sup> Modalidades paralímpicas contempladas no plano: atletismo, bocha, canoagem, ciclismo, esgrima em cadeiras de rodas, futebol de 5, futebol de 7, goalball, halterofilismo, hipismo, judô, natação, remo, tênis de mesa e vôlei sentado.

<sup>75</sup> As despesas com o programa Atleta Pódio são correspondentes aos recursos orçamentários específicos alocados ao Ministério do Esporte (BRASIL, 2011).

Correios, Eletrobrás, Infraero e Petrobras. De acordo com o então ministro do esporte, Aldo Rebelo<sup>76</sup>, “as Olimpíadas de 2016 abrem os horizontes e nos desafiam a valorizar e procurar fazer um esforço para que possamos alcançar mais medalhas. O Plano Brasil Medalhas representa um esforço extraordinário de R\$ 1 bilhão para os próximos 4 anos” (BRASIL, 2012).

Torna-se importante aproximarmos a apresentação sobre o Plano Brasil Medalhas com as proposições do PPA “Plano Brasil Mais” (2012-2015). O destaque está na realização dos megaeventos esportivos (principalmente Copa do Mundo de Futebol 2014 e Olimpíadas Rio 2016). As proposições deste PPA iniciam um novo caminho, diferente daquele traçado pelos PPAs anteriores. Proposto a partir de programas temáticos e programas de gestão, o PPA 2012-2015 organizou as ações governamentais para o esporte a partir de dois programas temáticos: “Esporte e Grandes Eventos” e “Programa de Gestão e Manutenção do ME”. Muitas críticas foram realizadas a esse novo modelo de planejamento, principalmente sobre a redução do número de programas em cada setor a um único programa, com descrição genérica dos objetivos e com o abandono do sistema de acompanhamento de metas e indicadores de desempenho vigentes desde 2000, o que dificulta o controle sobre os gastos federais (MASCARENHAS, 2016).

Assim, se analisarmos as proposições do PPA 2012-2015, veremos a importância destinada à realização dos megaeventos esportivos no Brasil. O governo federal demonstra determinação no sentido de lançar programas e ferramentas para fomentar a realização daqueles eventos. Analisemos o seguinte trecho do referido PPA:

As políticas de fomento ao esporte de alto rendimento têm como princípio estruturar o país para alcançar níveis de desenvolvimento como potência esportiva reconhecida mundialmente. Essa transformação exige um conjunto de atividades e esforços, com prioridades nas modalidades dos programas olímpicos e paralímpicos. Exigem também apoio à formação, preparação e treinamento de atletas para as competições internacionais, à qualificação das equipes multidisciplinares preparadoras dos atletas, à profissionalização da administração das entidades esportivas, ao amplo desenvolvimento da base esportiva e à disponibilização de centros de treinamento que possam oferecer espaços adequados para a formação dos atletas (BRASIL, 2011b, p. 153).

Observamos como as proposições referentes ao fomento do esporte de alto rendimento constantes no PPA 2012-2015 estão contempladas no Plano Brasil Medalhas e no Programa Atleta Pódio. O conjunto de esforços se faz real na participação das oito

---

<sup>76</sup> Aldo Rebelo foi Ministro do Esporte de outubro de 2011 a dezembro de 2014. Anteriormente, foi presidente da Câmara dos Deputados (2005 a 2007) e Ministro de Relações Institucionais (2004 a 2005).

empresas estatais que contemplam o plano, com previsão de cerca de R\$ 330 milhões (referentes ao 1/3 do total previsto) para preparação dos atletas olímpicos e paralímpicos selecionados.

Apesar do esforço na destinação dos recursos, a meta não foi atingida. Para os jogos olímpicos, o Brasil alcançou apenas a 13ª colocação, e para os jogos paralímpicos a 8ª, conforme observado na tabela 01.

Tabela 01: Quadro de Medalhas do Brasil nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

	<b>Ouro</b>	<b>Prata</b>	<b>Bronze</b>	<b>Total de Medalhas</b>	<b>Colocação por Medalhas de Ouro</b>
<b>Olimpíadas</b>	7	6	6	19	13°
<b>Paralimpíadas</b>	14	29	29	72	8°

Fonte: Brasil 2016 (elaboração do autor).

Percebemos o Plano Brasil Medalhas como um momento importante de formalização do apoio das empresas estatais ao esporte de alto rendimento, ao COB e às confederações de esportes olímpicos. Discutiremos mais adiante, com base nos dados, que a presença das empresas estatais no patrocínio esportivo se faz desde o ano inicial analisado nesta pesquisa (2004).

As empresas estatais se colocaram como potenciais patrocinadores do esporte de alto rendimento brasileiro e a criação do plano demonstra a importância dessas ações e a relevância dessas empresas enquanto atores que compõem o cenário do financiamento público do esporte.

O Estado, elemento central na realização dos megaeventos esportivos, lança mão de seu aparato e de todas as suas ferramentas para contemplar a realização daqueles eventos. Configura-se como um grande indutor também financeiro e envolve as empresas estatais, a partir do plano, claramente no investimento do esporte de alto rendimento, e naqueles atletas e seleções com possibilidades de conquistas de medalhas nos Jogos Olímpicos Rio 2016. Ou seja, por um lado realiza a função de garantir as condições para execução dos megaeventos esportivos e por outro induz as empresas estatais a contribuírem para a legitimação destes eventos, patrocinando o esporte de alto rendimento, visto que sem atletas não é possível realizar as competições esportivas.

Veremos mais adiante, a partir da análise do gasto das empresas estatais com o patrocínio esportivo, que o Plano Brasil Medalhas veio para incrementar a atuação destas

no setor esportivo, visto a realização de patrocínios desde 2004 (e até em períodos anteriores ao analisado nesta pesquisa). Sabemos que o interesse de posicionamento de marca e relacionamento com o público de interesse também determinam a escolha e a realização dos patrocínios esportivos das empresas estatais, porém a partir do Plano Brasil Medalhas percebemos como o ativismo estatal se faz presente na relação empresas estatais/esporte de alto rendimento. Com a análise construída a seguir, compreenderemos, a partir do perfil do gasto das empresas estatais, como se dá sua relação com as entidades esportivas, com as modalidades, com as confederações, ou seja, com o setor esportivo, e qual é o papel desempenhado por estas empresas do financiamento público do esporte.

### **3.3 O Lugar das Empresas Estatais no Financiamento do Esporte**

Com a discussão realizada anteriormente, conseguimos identificar, a partir do aparato histórico e legal, o envolvimento das empresas estatais com o financiamento do esporte no Brasil. O patrocínio das empresas estatais, pertencente à fonte extraorçamentária, é repassado diretamente às entidades esportivas. Sinalizamos alguns aparatos legais que orientaram o financiamento esportivo das empresas estatais, destacando o Plano Brasil Medalhas que veio a institucionalizar esse patrocínio que já ocorria desde antes da agenda dos megaeventos esportivos.

Neste momento, iremos nos aproximar da forma como se materializou o patrocínio das empresas estatais nos anos de 2004 a 2015. O objetivo é analisar, primeiramente, o montante gasto com patrocínio esportivo das empresas estatais e em seguida o direcionamento deste gasto, buscando compreender qual o papel desenvolvido por estas no campo esportivo e no financiamento do esporte.

#### **3.3.1 Magnitude do gasto**

Partimos do universo de 160 empresas estatais federais apresentadas pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST). Com o recorte temporal (2004 a 2015) e com a associação das empresas subsidiárias e controladas, chegamos ao universo de 147 empresas estatais federais a serem pesquisadas. Para estas, questionamos sobre o montante e o direcionamento do patrocínio esportivo gasto nos 12 anos analisados. Nossa fonte de acesso aos dados foi o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (E-Sic), o Portal do Acesso à

Informação e o site do Ministério do Esporte (especificamente para acesso aos dados da LIE).

Do universo de 147 empresas estatais, 23 declararam ter gasto com o patrocínio esportivo. Estas 23 empresas estatais são: Eletrosul, Eletronuclear, Eletronorte, Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP), Casa da Moeda do Brasil (CMB), BNDES, COBRA Tecnologias e Serviços (COBRA), Banco da Amazônia (BASA), Amazônia Distribuidora de Energia (AmE), Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF), Eletrobrás, CEF, Banco do Brasil (BB), Companhia Docas do Pará (CDP), Correios, Petrobras, Infraero, Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), Telebrás, Furnas Centrais Elétricas, Araucária Nitrogenados S.A. e Banco do Nordeste (BNB). Observamos as empresas patrocinadoras e os valores gastos na tabela 02.

Tabela 02: Empresas Estatais Patrocinadoras do Esporte – Série 2004 a 2015\* (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões)

<b>Posição</b>	<b>Empresa</b>	<b>Setor</b>	<b>Valor Patrocinado (R\$)</b>
<b>1º</b>	CEF	Financeiro	1.268
<b>2º</b>	Petrobras	Petróleo e Gás	1.237
<b>3º</b>	Correios	Telégrafo	668
<b>4º</b>	Eletrobrás	Energia Elétrica	245
<b>5º</b>	BNDES	Financeiro	77
<b>7º</b>	Eletrosul	Energia Elétrica	39
<b>6º</b>	BB	Financeiro	38
<b>8º</b>	Infraero	Aeroviário	26
<b>9º</b>	CHESF	Energia Elétrica	22
<b>10º</b>	CMB	Financeiro	14
<b>11º</b>	COBRA	Financeiro	2
<b>12º</b>	Furnas	Energia Elétrica	1
<b>13º</b>	BASA	Financeiro	0,80
<b>14º</b>	CODESP	Portuário	0,71
<b>15º</b>	Eletronorte	Energia Elétrica	0,64
<b>16º</b>	Emgepron	Naval	0,33

<b>17°</b>	Eletronuclear	Energia Elétrica	0,25
<b>18°</b>	Finep	Financeiro	0,24
<b>19°</b>	AME	Energia Elétrica	0,21
<b>20°</b>	BNB	Financeiro	0,17
<b>21°</b>	CDP	Portuário	0,16
<b>22°</b>	Araucária Nitrogenados	Petróleo e Gás	0,04
<b>23°</b>	Telebrás	Telecomunicação	0,00
<b>TOTAL</b>	-	-	3.6

Fonte: E-SIC e ME (elaboração do autor).

Nota: \*Valor patrocinado referente à soma do gasto por empresa de 2004 a 2015.

O montante gasto em patrocínio esportivo por essas 23 estatais, de 2004 a 2015, foi de R\$ 3,6 bilhões. Na tabela 03 apresentamos o montante gasto, por ano, pelas empresas estatais que patrocinaram o esporte, em ordem decrescente com relação ao montante total de gasto. Vemos a liderança da CEF e da Petrobras, as duas únicas que realizaram gastos totais acima de R\$ 1 bilhão. O patrocínio das duas estatais equivale a 69% de todo o patrocínio das estatais pesquisadas.

Tabela 03: Montante de Patrocínio Esportivo realizado pelas Empresas Estatais por Ano em Ordem Decrescente – Série 2004 a 2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
<b>CEF</b>	17	29	36	54	62	67	70	72	96	270	268	231	1.268
<b>Petrobras</b>	45	82	73	137	81	81	149	161	138	94	99	96	1.237
<b>Correios</b>	15	18	21	29	28	30	36	38	49	54	182	168	668
<b>Eletrbrás</b>	13	10	17	17	2	161	5	8	6	6	1	0	245
<b>BNDES</b>	0	0	0	0	0	0	0	3	7	11	31	25	77
<b>Eletrosul</b>	0	0	0	0,3	0,08	0,64	11	26	0,2	0	0,04	0,1	39
<b>BB</b>	1	0,4	0,2	0,2	0,08	0,3	0,2	0,2	0,2	7	12	17	38
<b>Infraero</b>	0	1	2	0	3	3	3	3	3	3	3	2	26
<b>CHESF</b>	2	3	4	4	0,7	2	2	2	0,7	0,03	1	0,1	22
<b>Demais*</b>	0	0,2	0	0	0,4	0,5	2	0,2	3	2	13	1	21
<b>Total</b>	93	142	153	241	177	345	279	314	303	447	610	541	3.6

FONTE: E-sic e ME (elaboração do autor).

Nota: \*As empresas CMB, COBRA, Furnas, BASA, Eletronorte, EMEGEPRON, Eletronuclear, AmE, CODESP, Telebrás, FINEP, BNB e Araucária Nitrogenados foram incluídas na categoria “demais” visto o baixo valor gasto em patrocínio, facilitando assim a visualização da tabela.

Na tabela 04 analisamos a representatividade do gasto das empresas em cada um dos anos analisados. Percebemos que a Caixa e a Petrobras realizaram um gasto de patrocínio inferior à média somente no ano de 2009 (43% do total gasto naquele ano). Nos demais anos, os gastos das duas empresas estiveram acima dos 60% do gasto total daquele ano. Dessa forma, percebemos uma concentração de gasto nestas duas empresas e alguns picos de gastos em determinados anos para as demais empresas como, por exemplo, para a Eletrobrás que em 2009 representou 46% do gasto total daquele ano (nos demais anos, o gasto da estatal manteve uma média de 4,4%).

Tabela 04: Percentual de Gasto por Ano por Empresa Estatal Patrocinadora– Série 2004 a 2015 (em %).

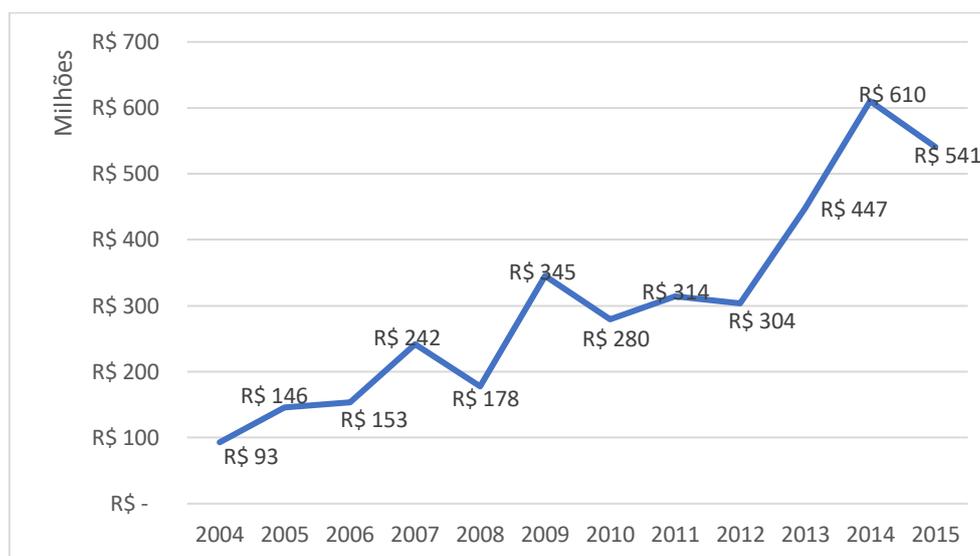
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>CEF</b>	19%	20%	24%	22%	35%	19%	25%	23%	32%	60%	44%	43%
<b>Petrobras</b>	48%	57%	47%	57%	46%	24%	53%	51%	45%	21%	16%	18%
<b>Correios</b>	16%	13%	14%	12%	16%	9%	13%	12%	16%	12%	30%	31%
<b>Eletrobrás</b>	14%	7%	11%	7%	1%	46%	2%	3%	2%	2%	0,1%	0%
<b>BNDES</b>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	2%	2%	5%	4%
<b>Eletrosul</b>	0%	0%	0%	0,1%	0,05%	0,2%	4%	8%	0,1%	0%	0%	0%
<b>BB</b>	1%	0,2%	0,1%	0,08%	0,04%	0,06%	0,07%	0,06%	0,07%	2%	2%	3%
<b>Infraero</b>	0%	1%	1,2%	0%	2%	1%	1%	1%	1%	0,6%	0,4%	0,4%
<b>CHESF</b>	2%	2%	2,5%	1,7%	0,4%	0,5%	1%	0,5%	0,2%	0%	0,03%	0%
<b>Demais*</b>	0%	0,2%	0%	0%	0,2%	0,1%	0,6%	0,07%	1%	0,3%	2%	0,1%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

FONTE: E-sic e ME (elaboração do autor).

Nota: \*As empresas CMB, COBRA, Furnas, BASA, Eletronorte, EMEGEPRON, Eletronuclear, AmE, CODESP, Telebrás, FINEP, BNB e Araucária Nitrogenados foram incluídas na categoria “demais” visto o baixo valor gasto em patrocínio, facilitando assim a visualização da tabela.

Observamos, no gráfico 01, como o montante gasto com patrocínio esportivo cresceu durante os anos analisados. Apesar das oscilações, o montante de gasto cresceu 591% de 2004 a 2015, atingindo seu pico em 2014 com valores acima de R\$ 610 milhões.

Gráfico 01: Progressão do Patrocínio Esportivo Realizado pelas Empresas Estatais – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em milhões R\$).



Fonte: E-Sic e ME (elaboração do autor).

O montante acima apresentado incorpora o patrocínio esportivo realizado via LIE. Detectamos que das 23 estatais que realizaram patrocínio, oito utilizaram o recurso incentivado, sendo que entre as oito foram três que realizaram patrocínio somente via LIE. O montante destinado ao esporte via LIE, no período de 2007 a 2015 foi de R\$ 245 milhões, representando apenas 6,7% do montante total das estatais.

Como podemos observar na tabela 05, a Petrobras foi a estatal que mais incentivou o esporte a partir da LIE, com um montante de R\$ 139 milhões, seguida do BNDES que gastou R\$ 53 milhões. O patrocínio dessas duas empresas representou 78,9% de todo o patrocínio incentivado pesquisado.

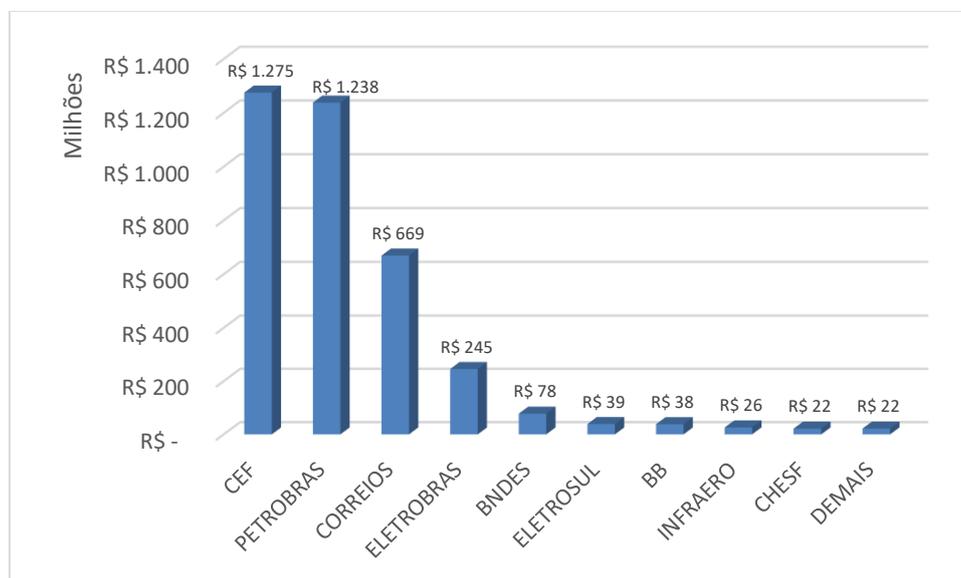
Tabela 05: Montante de Patrocínio via LIE - Série 2007-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões).

<b>Empresa Estatal</b>	<b>R\$</b>	<b>%</b>
<b>Petrobras</b>	139	56,9
<b>BNDES</b>	53	22
<b>BB</b>	34	14
<b>Eletrobrás</b>	8	3,3
<b>CEF</b>	6	2,5
<b>Demais*</b>	3	1,3

FONTE: ME (elaboração do autor).

Assim, utilizando o dado completo de patrocínio esportivo (que contempla LIE), observamos a concentração dos gastos entre a CEF, a Petrobras, os Correios, a Eletrobrás e o BNDES, conforme gráfico 02. Essas cinco estatais, de forma conjunta, representaram 96% do patrocínio de todas as estatais pesquisadas, valor equivalente a R\$ 3,5 bilhões.

Gráfico 02: Montante de Patrocínio realizado por Empresa Estatal\* – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em milhões R\$).



Fonte: E-Sic e ME (elaboração do autor).

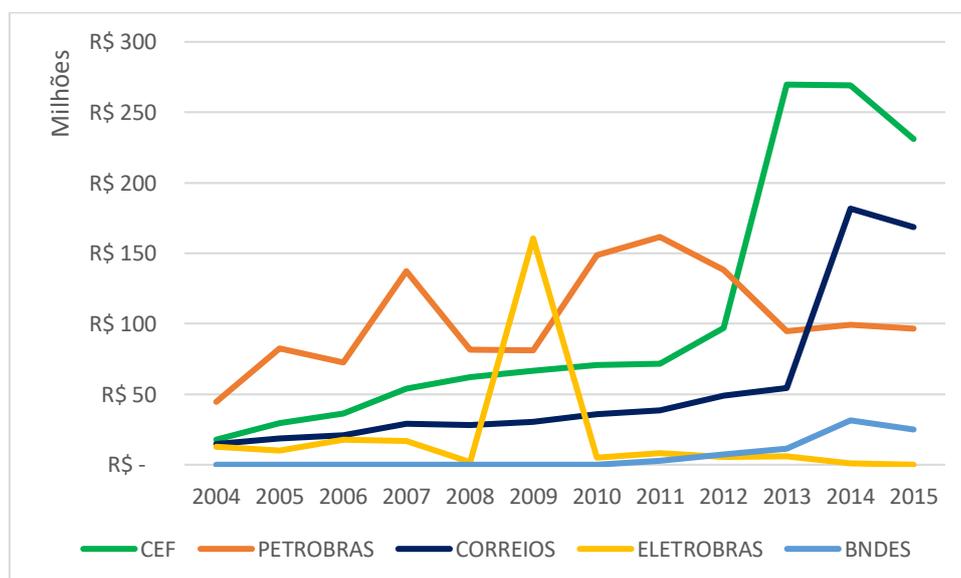
Nota: \*As empresas Furnas, COBRA, BASA, CODESP, Eletronorte, EMGEPRON, Eletronuclear, AmE, FINEP, BNB, CDP, Araucária Nitrogenados e Telebrás foram incluídas na categoria “demais”, visto valores baixos de patrocínio esportivo, facilitando assim a visualização no gráfico.

Com a concentração de gasto nas cinco primeiras empresas estatais destacadas no gráfico 02, compreendemos ser importante tratar a análise da progressão do gasto

direcionando a atenção para estas empresas. Assim, no gráfico 03 iniciamos a construção dessa análise, analisando especificamente CEF, Petrobras, Correios, Eletrobrás e BNDES.

Primeiramente, observamos uma inconstância na progressão do patrocínio. Há uma oscilação entre crescimento e queda nos valores gastos. A Eletrobrás apresenta uma baixa execução de patrocínios, quando comparada à CEF e à Petrobras. O pico no ano de 2009, resultado do patrocínio destinado ao Clube de Regatas Vasco da Gama e a Confederação Brasileira de Basquetebol, representou um aumento de mais de 9000% comparado ao ano de 2008. O ano de 2009 concentrou mais de R\$ 165 milhões em patrocínios, que equivalem a 65% de todo o patrocínio da estatal. Já em 2010, a Eletrobrás apresentou nova bruta redução do patrocínio. Nos anos seguintes, os valores gastos continuam decrescentes, chegando a não executar ações de patrocínio em 2015.

Gráfico 03: Progressão do Gasto com Patrocínio Esportivo das Cinco Principais Empresas Estatais Patrocinadoras – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em milhões R\$).



Fonte: E-Sic e ME (elaboração do autor).

Quando observamos a progressão do patrocínio realizado pelos Correios, vemos um aumento contínuo dos valores, de 2004 a 2013. No ano de 2014, a estatal atinge o pico de patrocínio e mesmo com a queda no ano seguinte, 2015 apresenta o segundo maior valor de gasto. O pico no ano de 2014, no valor de mais de R\$ 181 milhões, representou um crescimento de mais de 1000% desde o ano inicial. Neste ano, a estatal foi anunciada

como operadora logística<sup>77</sup> dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, e destinou mais de R\$ 135 milhões em patrocínio.

É interessante destacar que a CEF apresentou um perfil próximo ao observado pelos Correios, porém, seu intenso crescimento se deu a partir de 2012, atingindo o pico de gastos em 2013 (impulsionado pelo patrocínio em mais de R\$ 133 milhões para o futebol<sup>78</sup>) e um crescimento de mais de 230%. Nos dois anos seguintes, os valores diminuíram, e mesmo assim os anos de 2012 a 2015 representaram os anos de maiores gastos da estatal com patrocínio esportivo.

A Petrobras apresentou um perfil de patrocínio com constantes variações de valores, de 2004 a 2015. É somente a partir de 2013 que se nota uma frequência no gasto com patrocínio, com valores entre R\$ 90 milhões e R\$ 100 milhões. Porém, nos anos anteriores, não se observa esse padrão de gasto. De 2009 a 2011, o crescimento do gasto foi de 199% e logo em seguida, de 2011 a 2013, a queda foi de 102%, passando de R\$ 161 milhões em 2011 para R\$ 94 milhões em 2013.

O BNDES é a estatal que apresenta o perfil mais tímido de patrocínio esportivo, atingindo seu pico em 2014 com valores abaixo de R\$ 50 milhões. Se o pico da CEF esteve acima dos R\$ 250 milhões, percebemos como o BNDES realizou um menor investimento no patrocínio esportivo quando comparado às demais estatais, representando apenas 2% do montante gasto pelas cinco estatais apresentadas no gráfico 03.

Essa inconstância de gasto sinaliza uma descontinuidade nas ações realizadas e uma alteração na prioridade de gastos. Se pensarmos em uma política desenvolvida pela estatal e no perfil de ação priorizada, podemos enxergar um cenário de vulnerabilidade, visto essa inconsistência do gasto, sinalizando alterações de prioridades.

A partir deste primeiro detalhamento, é importante destacar que o pico atingido no ano de 2014, referente ao gasto de todas as empresas estatais apresentado no gráfico 01 e na tabela 01, foi impulsionado pelo gasto de duas empresas estatais: a CEF e os Correios, que foram as duas únicas naquele ano que apresentaram gastos acima de R\$ 180 milhões e que juntamente representaram 73% do gasto daquele ano. Para a CEF, 51% do seu patrocínio de 2014 estiveram direcionados ao futebol (majoritariamente aos clubes

---

<sup>77</sup> Os Correios foram contratados para realizar a operação logística dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, ação esta que não contempla patrocínio esportivo da estatal. Assim, trabalhamos com os valores de patrocínio esportivo realizado pelos Correios, ou seja, R\$ 135 milhões em 2014.

<sup>78</sup> A centralidade do gasto com a modalidade futebol será tratada no momento de análise do direcionamento do gasto das empresas estatais.

de futebol). Para os Correios, 54% daquele montante de patrocínio foi direcionado aos Jogos Olímpicos Rio 2016.

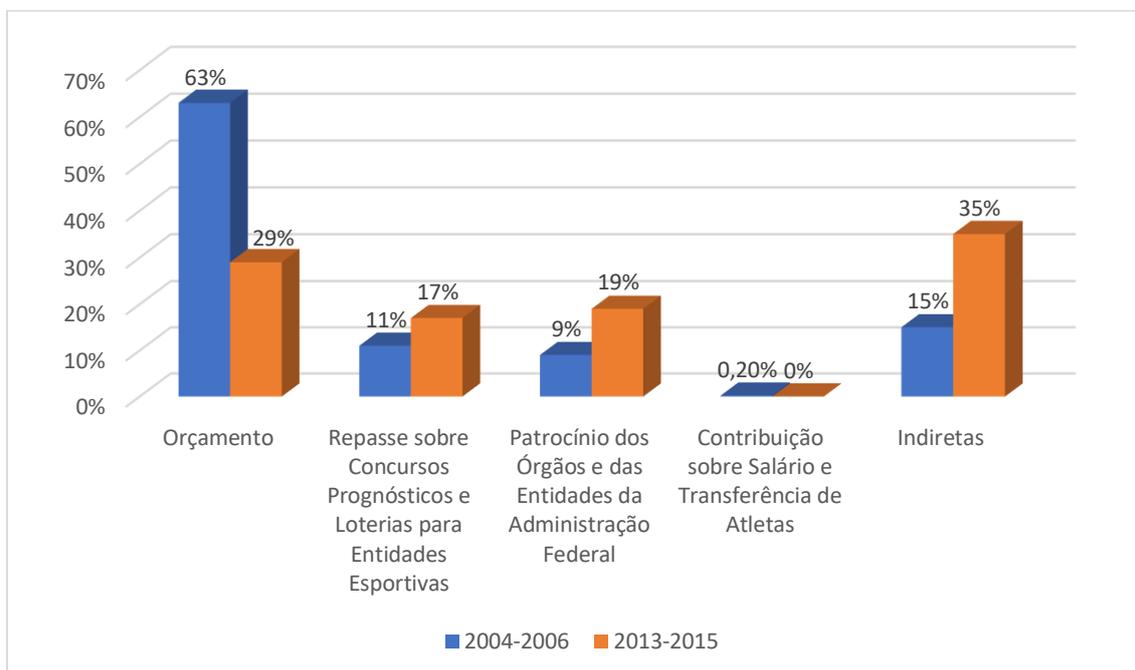
Percebemos o envolvimento de diversas empresas estatais no patrocínio esportivo, porém da mesma forma compreendemos que cinco empresas concentraram 96% de todo o gasto. E mesmo com esta concentração, os gastos ultrapassaram R\$ 3 bilhões nos 12 anos analisados. Não há dúvidas sobre o impacto do gasto das empresas estatais, porém sua representatividade deve ser comparada com as demais fontes de financiamento público do esporte no Brasil.

Neste momento, nos apropriamos da discussão realizada por Carneiro et al. (2017), que averiguaram a matriz de financiamento público federal do esporte no Brasil, entre 2004 e 2015. No gráfico 04, apresentamos a matriz do financiamento público do esporte a partir das fontes e com o detalhamento das subfontes extraorçamentárias. Dessa forma, percebemos que o patrocínio proveniente das empresas estatais<sup>79</sup> passou de 9% nos anos de 2004 a 2006 para 19% nos anos de 2013 a 2015.

---

<sup>79</sup> Visto que Carneiro et al. (2017) tratou de todas as fontes do financiamento público do esporte e os gastos a partir da LIE se caracterizam como fonte indireta, o autor utilizou os dados de patrocínio das empresas estatais sem inserir os gastos com a LIE, diferente da forma que tratamos o dado neste estudo. Porém, relembramos que o gasto das empresas estatais com a LIE representou apenas 6,7% do gasto total. Sendo assim, representaria uma pequena alteração no percentual apresentado por Carneiro et al. (2017) em comparação aos dados utilizados neste estudo.

Gráfico 04: Comparação da Matriz de Financiamento Público do Esporte com Destaque para Fonte Extraorçamentária – Série 2004-2006 e 2013-2015 (valores em %).



Fonte: Carneiro et al (2017) (elaboração do autor).

Assim, complementando a análise a partir do gráfico 01, verificamos no gráfico 04 o crescimento da representatividade do patrocínio das empresas estatais no financiamento público do esporte. Este crescimento na última série analisada é resultado de três fatores centrais: a realização do Plano Brasil Medalhas, o aumento do patrocínio da CEF ao futebol e o patrocínio dos Correios aos Jogos Olímpicos do Rio 2016. Percebemos então, que com a proximidade dos Jogos Olímpicos de 2016, as empresas estatais aumentaram seus gastos e intensificaram seus envolvimento com a realização dos jogos, de forma direta e indireta.

Para além de compreender a magnitude do gasto das empresas estatais, é essencial compreender o direcionamento deste gasto, ou seja, quais ações foram priorizadas e quais foram postergadas pelas empresas estatais.

### 3.3.2 Direcionamento do Gasto

Além de analisarmos o montante gasto em patrocínio esportivo pelas empresas estatais, é importante nos aproximarmos do direcionamento deste patrocínio; assim, conseguiremos compreender, de forma mais clara, como se caracterizaram os gastos das

estatais e isso nos auxiliará a entender as influências para o crescimento dos gastos com patrocínios das empresas estatais.

Aproximando-nos do estudo de Mascarenhas (2016), procuramos incorporar subsídios para a caracterização do direcionamento do patrocínio das empresas estatais pesquisadas. O autor propõe cinco categorias de gastos para análise do direcionamento do gasto orçamentário com o esporte, oriundas dos objetivos dos programas temáticos propostos no PPA 2012-2015 (“Esporte e Grandes Eventos” e “Programa de Gestão e Manutenção do ME”). Estas categorias são: Esporte de Alto Rendimento (EAR), Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (EELIS), Grandes Eventos, Gestão e Infraestrutura. As categorias EAR e EELIS possuem correspondência com a estrutura institucional do ME, visto existência da Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNEELIS) e Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR).

A partir da tabela 06 conseguimos compreender a execução orçamentária do esporte a partir das categorias supracitadas. Primeiramente, a criação do ME em 2003 e da Autoridade Pública Olímpica (APO) em 2011 impulsionou o gasto da categoria Gestão de 2004 em diante. As categorias EAR e EELIS, que envolvem as ações relativas à execução das atividades fins, ou seja, os programas direcionados para a prática esportiva propriamente dita possuem crescimento inversamente proporcional aos gastos com Infraestrutura e Grandes Eventos. Observemos o ano de 2005, onde o gasto com EELIS e EAR atingiu o pico de 37% do orçamento, coincidente com o menor gasto com Infraestrutura e Grandes Eventos (somente 56%). Já em 2011 o gasto com Infraestrutura e Grandes Eventos atinge o pico com 79% do orçamento e inversamente as categorias EELIS e EAR atingem 14% (menor gasto no período analisado) (CARNEIRO, 2016; MASCARENHAS, 2016).

Tabela 06: Execução Orçamentária do Esporte por Categoria de Gasto – Série 2001-2015  
(valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões e %).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gestão	5	3	3	46	47	79	106	106	104	125	163	262	131	152	152
	1%	1%	1%	10%	7%	7%	6%	8%	7%	7%	7%	26%	13%	8%	8%
EAR	56	74	13	17	46	35	87	47	58	56	96	110	171	258	183
	8%	12%	4%	4%	7%	3%	4%	4%	4%	3%	4%	11%	17%	14%	9%
EELIS	180	111	78	99	210	232	242	227	230	269	242	124	88	162	130
	22%	18%	26%	20%	30%	20%	12%	17%	15%	14%	10%	12%	9%	9%	6%
Infraestrutura	535	426	203	233	369	430	566	851	844	642	1321	381	253	206	420
	69%	69%	69%	50%	55%	37%	27%	65%	55%	33%	55%	38%	25%	12%	21%
Megaeventos	0	0	0	74	9	380	1076	84	288	841	572	130	353	1012	1122
	0%	0%	0%	16%	1%	33%	51%	6%	19%	43%	24%	13%	35%	56%	56%
Total	776	614	297	469	681	1156	2077	1315	1524	1933	2394	1009	998	1792	2009

FONTE: TEIXEIRA (2016).

Mascarenhas (2016) analisa que não existe a priorização do gasto com a manifestação do esporte educacional, desrespeitando o artigo 217 da Constituição, onde de forma contraposta os megaeventos foram prioridade nos governos Lula e Dilma. A agenda dos megaeventos se confirmou no governo Lula e continuou no governo Dilma, onde os gastos orçamentários com a categoria foram destinados aos programas “Rumo ao Pan 2007” e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento – Brasil Campeão”, que reunia as ações referentes aos Jogos Mundiais Militares de 2011, à Copa do Mundo de Futebol 2014 e aos Jogos Olímpicos Rio 2016. Dessa forma, Mascarenhas avalia que o pico de gasto orçamentário atingido no ano de 2011 teve como determinante o gasto com os megaeventos esportivos.

O autor ainda destaca que, para além de impulsionar o orçamento do esporte, a agenda dos megaeventos esteve “na base de um conjunto de políticas de investimento e ampliação da infraestrutura existente no País, legitimando um sem número de obras públicas” (MASCARENHAS, 2016, p. 976). O tema do crescimento e desenvolvimento econômico ganhou importância na agenda do governo Lula e posteriormente do governo Dilma, o que culminou com a intensificação de investimentos e de obras públicas a partir da realização dos megaeventos esportivos. Relembramos que os instrumentos de destaque que os governos citados utilizaram para materializar seu ativismo estatal foram os investimentos (também através das empresas estatais) e as obras públicas, dinamizando a economia.

Assim, tratando do orçamento, torna-se claro a priorização da destinação do gasto aos megaeventos esportivos, ação que dialoga diretamente com a função econômica do Estado de criar as condições gerais de produção a partir da execução dos megaeventos esportivos. As políticas sociais passaram para segundo plano na lista de prioridades do gasto orçamentário, afetando diretamente o acesso da população ao direito ao esporte e fortalecendo as condições gerais de produção para a classe dominante (CARNEIRO, 2016; MASCARENHAS, 2016).

Os estudos supracitados tratam do âmbito orçamentário, relevante análise para compreensão do financiamento do esporte, visto que é sobre o orçamento que o governo possui maior controle e planeja suas ações. Porém, como informamos anteriormente, o financiamento do esporte possui outras fontes, uma delas é a extraorçamentária onde se encontra a atuação das empresas estatais, objeto de estudo desta pesquisa.

Analisando o direcionamento do gasto das empresas estatais com o esporte, observamos a proximidade do perfil do gasto com a proposta realizada por Mascarenhas (2016). Partimos do pressuposto de que o tratamento do gasto das empresas estatais com patrocínio esportivo é diferente do tratamento do gasto orçamentário. Conforme apresentado anteriormente, a fonte orçamentária é composta pelos recursos que transitam pelo orçamento federal (recursos ordinários do orçamento federal e contribuições sobre concursos prognósticos), já os recursos extraorçamentários são aqueles que, sem transitar pelo orçamento federal, são repassados diretamente às entidades esportivas, tais como o patrocínio das empresas estatais e outras ações. Assim, a dinâmica do gasto orçamentário é diferente do extraorçamentário. Um dos pontos que diferencia o gasto das empresas estatais em relação ao gasto orçamentário é a caracterização como patrocínio esportivo, na maioria das vezes não dialogando com as atividades fins daquelas empresas.

Assim, com a proposição de Mascarenhas (2016) acima apresentada e adequando-a ao perfil do gasto com patrocínio esportivo das estatais, concluímos que o gasto esteve direcionado para as categorias EAR, EELIS e Grandes Eventos. As categorias Gestão e Infraestrutura propostas por Mascarenhas (2016) não estiveram presentes nas ações de patrocínio das estatais. A primeira dialoga diretamente com a estrutura do ME e não existem ações de Infraestrutura nos dados apresentados pelas empresas estatais. Inserimos uma categoria que nomeamos por “outros”, buscando contemplar ações de patrocínio que não se enquadravam nas demais categorias e não tratavam de práticas esportivas propriamente ditas, porém foram consideradas pelas estatais como patrocínio esportivo, tais como patrocínio a revistas automobilísticas, a simpósios sobre esporte, a encontro e

palestras de atletas, dentre outras. Como observado na tabela 07, representam somente 0,15% do total do patrocínio.

Tabela 07: Direcionamento do Gasto com Patrocínio Esportivo das Empresas Estatais por Categoria de Gasto – Série 2004 a 2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões e %).

	<b>EAR</b>	<b>EELIS</b>	<b>Grandes Eventos</b>	<b>Outros</b>
<b>2004</b>	R\$ 78	R\$ 14	R\$ -	R\$ 0,2
	84%	15,85%	0%	0,2%
<b>2005</b>	R\$ 131	R\$ 13	R\$ -	R\$ 0,38
	90,5%	9,2%	0%	0,3%
<b>2006</b>	R\$ 127	R\$ 10	R\$ 13	R\$ 1
	83,3%	75%	8,8%	0,7%
<b>2007</b>	R\$ 205	R\$ 25	R\$ 9	R\$ 1
	85%	10,4%	4%	0,6%
<b>2008</b>	R\$ 150	R\$ 26	R\$ -	R\$ 0,72
	84,5%	15%	0%	0,5%
<b>2009</b>	R\$ 302	R\$ 39	R\$ 2	R\$ 0,08
	87,5%	11,5%	0,8%	0,1%
<b>2010</b>	R\$ 239	R\$ 39	R\$ -	R\$ 0,08
	85,6%	14%	0%	0,4%
<b>2011</b>	R\$ 272	R\$ 41	R\$ -	R\$ 0,01
	86,7%	13,2%	0%	0,04%
<b>2012</b>	R\$ 186	R\$ 117	R\$ -	R\$ 0,001
	61,3%	38,6%	0%	0,004%
<b>2013</b>	R\$ 364	R\$ 83	R\$ -	R\$ -
	81,4%	18,6%	0%	0%
<b>2014</b>	R\$ 371	R\$ 91	R\$ 147	R\$ 0,08
	60,9%	14,9%	24,1%	0,01%
<b>2015</b>	R\$ 364	R\$ 59	R\$ 116	R\$ 0,33
	67,3%	11,1%	21,6%	0,06%
<b>Total</b>	<b>R\$ 2.794</b>	<b>R\$ 563</b>	<b>R\$ 289</b>	<b>R\$ 5</b>
	<b>77%</b>	<b>15%</b>	<b>8%</b>	<b>0,15%</b>

FONTE: E-sic e ME (elaboração do autor).

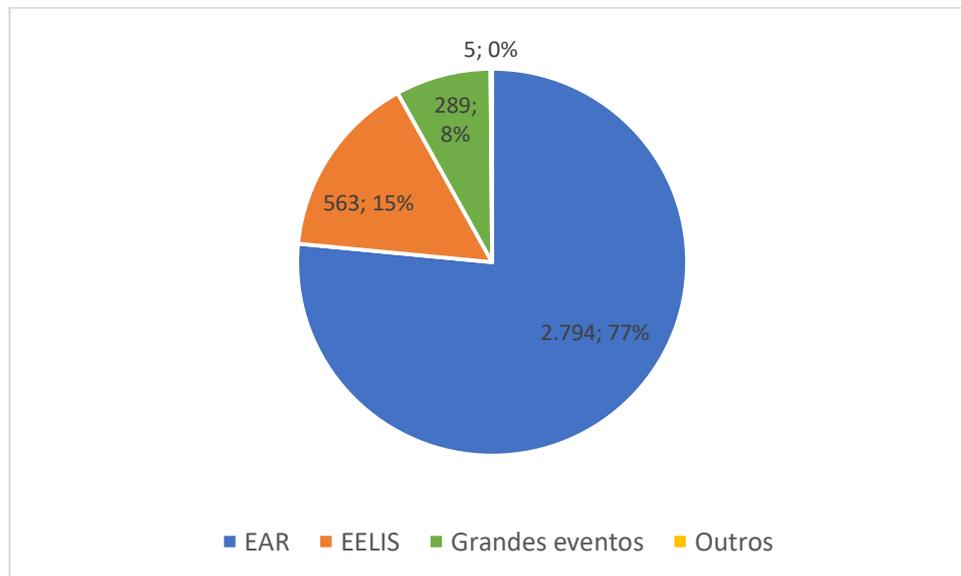
Como apresentado na tabela 07, analisamos a grande concentração de patrocínio destinada à modalidade EAR. Em 9 dos 12 anos analisados, a categoria englobou mais de 80% do patrocínio realizado. Somente nos anos de 2012, 2014 e 2015 a porcentagem

esteve na casa dos 60%. O destaque vai para o ano de 2012, onde a categoria EELIS apresentou seu maior gasto, acima de R\$ 117 milhões, representando 38,6% do patrocínio naquele ano.

Porém, nos anos de 2014 e 2015, a queda nos valores gastos com EAR coincidiu com o aumento no gasto da categoria Grandes Eventos. Dos mais de R\$ 289 milhões gastos na categoria, somente nestes dois anos foram gastos mais de R\$ 263 milhões. Se até aqueles anos, a categoria EAR conseguiu manter um padrão alto de destinação de patrocínio, nos anos de 2014 e 2015 a atenção esteve dividida com os gastos para realização de Grandes Eventos.

Observamos assim que as empresas estatais destinaram menos de um quarto de seus gastos para a categoria EELIS. Observando o gráfico 05, torna-se visível a concentração de gastos na categoria EAR, que juntamente com a categoria Grandes Eventos representaram 85% de todo o gasto das empresas estatais no período analisado.

Gráfico 05: Direcionamento do Gasto com Patrocínio Esportivo das Empresas Estatais por Categoria de Gasto – Série 2004 a 2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões e %).



FONTE: E-sic e ME (elaboração do autor).

### 3.3.2.1 Centralidade das categorias EAR e Grandes Eventos

O gasto superior a R\$ 3.084 milhões com as categorias EAR e Grandes Eventos, equivalente a 85% do montante gasto pelas empresas estatais com patrocínio esportivo

nos traz a necessidade de aprofundar a análise do gasto destas duas categorias para que possamos esclarecer qual o envolvimento das empresas estatais com o esporte de alto rendimento e com os megaeventos esportivos, entendendo qual o significado deste perfil de gasto.

Aprofundando a análise do direcionamento do gasto, concentraremos nossa atenção novamente nas cinco empresas estatais (CEF, Petrobras, Correios, Eletrobrás e BNDES) que mais gastaram com patrocínio esportivo e que representaram 96% do montante gasto. Analisamos que existem dois elementos importantes e que compõe o patrocínio da categoria EAR: o patrocínio às Entidades de Administração do esporte e o patrocínio à modalidade futebol. Esses elementos representaram, respectivamente, 43% e 21,3% do gasto destas empresas na categoria EAR.

Referente ao primeiro, percebemos a frequente presença de confederações de esportes olímpicos, dos comitês olímpicos e paralímpicos nas ações de patrocínio das estatais. O direcionamento às entidades de administração do esporte representou R\$ 1.194 bilhões, o equivalente a 43% do gasto com a categoria EAR. Foram 17 confederações de esportes olímpicos patrocinadas pelas estatais, além do COB, do CPB e da CBC.

Alguns elementos nos ajudam a compreender a centralidade dessa categoria de patrocínio. Primeiramente, a determinação legal. A partir de 2012, com o Plano Brasil Medalhas, as empresas estatais reafirmaram sua relação com as confederações de esportes olímpicos. De 2013 em diante, foram pagos mais de R\$ 280 milhões às confederações participantes do plano.

É importante destacar que estavam previstos R\$ 330 milhões em investimentos por parte das oito empresas estatais participantes do Plano Brasil Medalhas. Ao consultar o Banco do Nordeste (BNB) sobre os gastos com o patrocínio esportivo, o mesmo informou a não realização de tal gasto no período analisado. Assim, percebemos que a execução do plano não foi fidedigna com relação às suas proposições. Uma empresa estatal participante do plano não realizou o patrocínio e o montante previsto não foi alcançando, sendo gasto somente R\$ 280 milhões (84% do montante previsto).

Observamos que, para as empresas estatais que realizaram os gastos com o plano, vários já eram patrocinadoras das confederações, como a CEF que realiza o patrocínio à CBAT desde 2004, à CBG desde 2006 e à CBLA desde 2007. A Petrobras também patrocinou por 4 anos CBhB e a CBBBoxe, além de outras 4 confederações. Os Correios patrocinou, de 2004 a 2015, a CBDA e a CBFS, além do patrocínio à CBhB e à CBT, aumentando o valor destinado a essas confederações (exceto a CBFS) a partir do plano.

Percebemos assim como as empresas estatais possuem uma relação de longos anos com as confederações, patrocinando-as antes mesmo da proximidade da agenda dos megaeventos esportivos no Brasil.

É importante nos aproximarmos das constatações realizadas por Almeida e Marchi Júnior (2011). Os autores detectaram que, a partir dos repasses do COB às confederações de esportes olímpicos (Lei Agnelo-Piva) realizados no período de 2005 a 2009, formam-se três blocos de confederações. O primeiro deles, para aquelas confederações que recebem em média 2% do valor total repassado; o segundo, para aquelas que recebem de 2,1% a 5% do total; o terceiro bloco para aquelas que recebem mais de 5%.

Os autores verificaram que há uma grande diferença no repasse dos valores entre as confederações. Enquanto onze confederações dividem 16% da verba repassada, outras oito confederações dividem praticamente 50%. E, para essas confederações que receberam mais recursos, a maioria possuía “patrocínio, fornecedores de materiais, infraestrutura para a preparação dos atletas e equipes e representatividade de federações em praticamente todos os estados brasileiros” (ALMEIDA; MARCHI JÚNIOR, 2011, p. 171).

As confederações que estão presentes no terceiro bloco são: CBAT, CBB, CBDA, CBG, CBhB, CBJ, CBV e CBVela; ou seja, as confederações, consideradas pelos autores, pertencentes ao grupo de “confederações dominantes”. Os autores verificaram que existe essa relação de confederações “dominantes” e “dominadas”, a partir do cenário de recebimento de recursos tanto do COB quanto das empresas estatais patrocinadoras.

Se nos aproximarmos de Teixeira, Matias e Mascarenhas (2015), que verificaram os valores repassados às confederações por meio de patrocínio, dos recursos da Lei Agnelo/Piva, dos repasses do ME a partir de convênios e dos recursos a LIE, percebemos mais uma constatação de que há um grupo de sete confederações “dominantes” e “ricas”. Foram priorizadas as confederações que já possuem tradição e investimento de base e que possuem maior possibilidade de conquista de medalhas nas disputas olímpicas, tais como atletismo e desportos aquáticos.

Assim como verificado pelos dois estudos supracitados, avaliamos que seis dessas oito confederações do “bloco dominante” identificado por Almeida e Marchi Júnior (2011) foram patrocinadas pelas empresas estatais pesquisadas no período de 2004 a

2015. Das 28 confederações pertencentes aos três blocos explanados pelos autores, 17<sup>80</sup> foram contempladas com patrocínio das empresas estatais verificadas nesta pesquisa.

O segundo elemento importante refere-se ao gasto com a modalidade futebol. Observamos que a Petrobras, a Eletrobrás e a CEF destinaram gastos a essa modalidade, em diversas ações. De 2004 a 2015, foram gastos mais de R\$ 690 milhões. Dos mais de R\$ 3 bilhões gastos pelas cinco estatais analisadas, o direcionamento à modalidade futebol representou 24%. Vejamos alguns detalhes importantes.

A estatal que mais gastou com o futebol foi a CEF, com um montante de R\$ 365 milhões, concentrados nos anos de 2010 a 2015. De forma característica, o patrocínio ao futebol da CEF foi direcionado, majoritariamente, aos clubes de futebol profissional e aos campeonatos de futebol. Foram 78 ações de patrocínio destinadas ao futebol, sendo 40 destas aos clubes de futebol e 32 aos campeonatos.

Aos 16<sup>81</sup> clubes de futebol patrocinados, o montante destinado foi superior a R\$ 307 milhões. Aos 32 campeonatos de futebol profissional e amador foram destinados mais de R\$ 54 milhões. Observamos que o patrocínio à modalidade em questão representou 28,84% de todo o patrocínio da CEF nos anos analisados.

A Petrobras realizou 18 ações de patrocínio onde direcionou mais de R\$ 233 milhões à modalidade. De forma similar à CEF, a maioria dessas ações foram direcionadas ao patrocínio de clubes de futebol (exclusivamente o Clube de Regatas Flamengo e o Botafogo de Futebol e Regatas) e aos campeonatos de futebol. Para o primeiro, foram gastos mais de R\$ 68 milhões nos anos de 2004, 2005, 2007 e 2008, e para o segundo mais de R\$ 164 milhões.

Destacamos que a Petrobras realizou o patrocínio aos campeonatos de futebol com grande visibilidade midiática, como no ano de 2010 onde patrocinou o Campeonato Brasileiro de Futebol Série A e que ficou intitulado como “Brasileirão Petrobras”. A estatal afirma que a marca Petrobras esteve “presente nos principais estádios do Brasil, possibilitando a realização de ações com todas as torcidas, em diversas regiões do país. A Companhia espera criar identificação dos torcedores com sua marca”. (PETROBRAS, 2010a).

---

<sup>80</sup> As 11 confederações restantes não receberam patrocínio das empresas estatais pesquisadas.

<sup>81</sup> Os clubes de futebol patrocinados pela CEF foram: Corinthians, Flamengo, Vasco da Gama, Figueirense, Sport Recife, Chapecoense, Vitória, ABC, ASA e Arapiraca, Clube de Regatas do Brasil, Coritiba, Atlético Paranaense, Atlético Goianiense, Paraná, América, Foz Cataratas Futebol Clube.

O patrocínio à modalidade de futebol representou 22,62% do gasto da estatal com esporte. E percebemos a concentração de valores gastos em poucas ações realizadas: foram mais de R\$ 233 milhões de reais destinados a somente 18 ações de patrocínio, sendo que nos anos de 2004 a 2015 a Petrobras realizou 855 ações de patrocínio.

Por último, a Eletrobrás também realizou patrocínio à modalidade futebol, porém de forma mais contida. Foram seis ações de patrocínio realizadas no período analisado, sendo duas destinadas a campeonatos de futebol e uma ao Clube de Regatas Vasco da Gama, no valor de mais de R\$ 89 milhões (equivalente a 36,77% de todo o gasto da estatal com patrocínio esportivo).

É importante destacarmos que os 33% restantes do gasto das cinco principais empresas estatais com a categoria EAR (cerca de R\$ 910 milhões) esteve distribuído entre as demais ações de patrocínio para o esporte de alto rendimento, em uma grande diversidade de modalidades contempladas. Assim, a partir da grande variação de ações e modalidades, confirmamos a centralidade e importância do gasto das empresas estatais na categoria EAR com o futebol e com as entidades de administração do esporte.

Na análise da categoria Grandes Eventos, percebemos que esta representou uma pequena parcela dos gastos das empresas estatais (8%). Enquanto o gasto orçamentário com a categoria ultrapassou os R\$ 6 bilhões de reais de 2004 a 2015, o valor gasto pelas empresas estatais foi de R\$ 289 milhões. Assim, percebemos que o gasto das empresas estatais na categoria Grandes Eventos foi tímido quando comparado ao gasto orçamentário. Porém, uma timidez que veio a contribuir com o cumprimento da agenda de megaeventos proposta, demonstrando envolvimento com o interesse governamental maior.

O pico de gasto com patrocínio de 2014, com valores acima de R\$ 610 milhões foi impulsionado, primeiramente, pela categoria EAR, porém também pela categoria Grandes Eventos, com um gasto de mais de R\$ 147 milhões neste ano. O destaque vai para os Correios, patrocinador dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 e que direcionou em 2014 mais de R\$ 135 milhões para o evento. Relembramos que além de patrocinador dos jogos olímpicos, os Correios realizaram a logística do evento, porém caracterizada como contrato de prestação de serviço, por isto não ficou caracterizada como patrocínio esportivo.

Na tabela 08 estão destacados todos os megaeventos que foram patrocinados pelas empresas estatais. Percebemos, como afirmamos anteriormente, a centralidade do patrocínio do Correios aos Jogos Olímpicos Rio 2016. Com esse pequeno montante

destinado à categoria Grandes Eventos, percebemos que a atenção das empresas estatais ficou estabelecida para a categoria EAR, conforme discutimos anteriormente.

Tabela 08: Grandes Eventos Patrocinados pelas Empresas Estatais (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões).

	<b>Pan-Americano 2007</b>	<b>Jogos Mundiais Militares 2011</b>	<b>Jogos Olímpicos 2016</b>	<b>Total</b>
<b>Correios</b>	R\$ 4	R\$ 0	R\$ 252	<b>R\$ 256</b>
<b>Petrobras</b>	R\$ 13	R\$ 3	R\$ 0	<b>R\$ 16</b>
<b>Casa da Moeda</b>	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 12	<b>R\$ 12</b>
<b>CEF</b>	R\$ 5	R\$ 0	R\$ 0	<b>R\$ 5</b>
<b>Total</b>	<b>R\$ 22</b>	<b>R\$ 3</b>	<b>R\$ 264</b>	<b>R\$ 289</b>

FONTE: E-sic (elaboração do autor).

Neste momento, a comparação com o gasto orçamentário se faz importante, buscando encontrar respostas à representatividade do patrocínio das empresas estatais. Observando a tabela 09, vemos a superioridade do gasto orçamentário, característica esta que causaria estranheza se não fosse desta forma, visto a centralidade da fonte orçamentária no financiamento público do esporte no Brasil. É o orçamento público que sintetiza a prioridade do gasto do governo, visto essa ser a fonte que o governo possui maior interferência e controle. O gasto orçamentário foi superior ao gasto das empresas estatais em mais de R\$ 13 bilhões.

Tabela 09: Comparação entre Gasto Orçamentário e Gasto do Patrocínio Esportivo das Empresas Estatais a partir das Categorias de Gasto – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões).

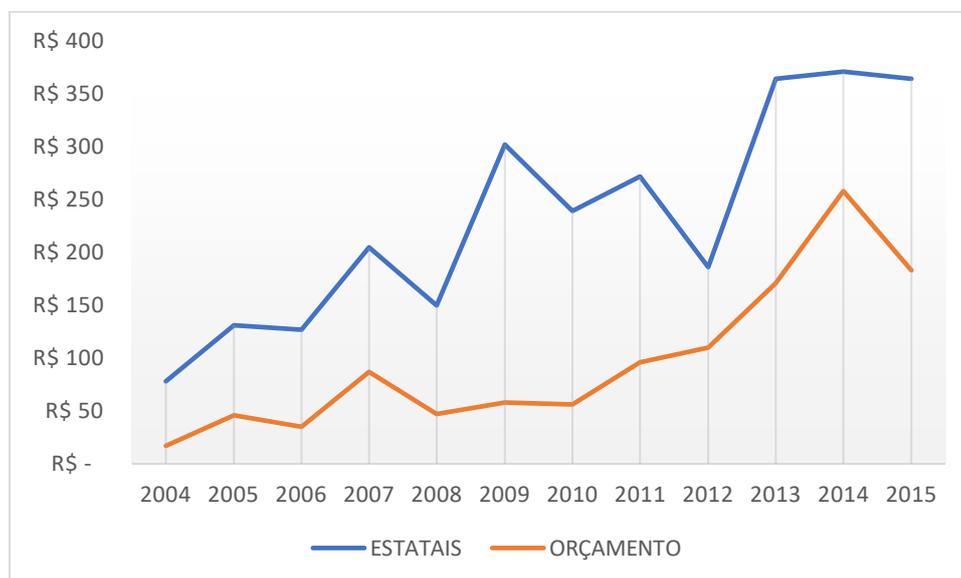
	<b>ORÇAMENTO</b>	<b>EMPRESAS ESTATAIS</b>
<b>EAR</b>	R\$ 1.164	R\$ 2.794
<b>EELIS</b>	R\$ 2.255	R\$ 563
<b>GRANDES EVENTOS</b>	R\$ 5.941	R\$ 289
<b>INFRAESTRUTURA</b>	R\$ 6.416	R\$ 0
<b>GESTÃO</b>	R\$ 1.473	R\$ 0
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 17.249</b>	<b>R\$ 3.633</b>

FONTE: Mascarenhas (2016), E-sic e ME (elaboração do autor).

Mascarenhas (2016) comprovou que o gasto orçamentário com a categoria EELIS superou o gasto da EAR no período analisado por ele. Incorporando a pesquisa de Carneiro (2016), vimos que a situação apresentada continua durante o governo Dilma, até 2015. Conforme observamos na tabela 09, o montante final gasto na categoria EELIS é superior ao da categoria EAR para o orçamento entre 2004 e 2015. Nos chama atenção quando comparamos o gasto da categoria EAR entre o orçamento e as empresas estatais.

Para o gasto orçamentário, foram destinados R\$ 1.164 milhões para a categoria EAR. As empresas estatais gastaram mais de R\$ 2.789 milhões nos 12 anos analisados. Observemos o gráfico 06. O gasto com a modalidade EAR apresenta oscilações, tanto no orçamento quanto nas estatais. E mesmo que os dois gastos apresentem crescimento, atingindo em 2014 o pico de gasto, percebemos a superioridade do gasto das empresas estatais nesta categoria.

Gráfico 06: Comparação da Progressão do Gasto Orçamentário e do Gasto das Empresas Estatais para a Categoria EAR – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em milhões R\$).



FONTE: E-sic e ME (elaboração do autor).

Consideramos assim as empresas estatais importantes atores no desenvolvimento do esporte de alto rendimento. A partir do gráfico 06, observamos como o gasto das empresas estatais com a categoria EAR esteve, durante todo o período analisado, acima do gasto orçamentário. Sendo assim, percebemos as empresas estatais também como importantes “braços” do Estado na execução do determinado gasto.

Teixeira, Matias e Mascarenhas (2015) confirmaram a insustentabilidade do argumento de que a LIE foi criada buscando aumentar as fontes de financiamento do esporte, contribuindo para sua democratização. Percebemos que, apesar de não possuir aparato legal que formalize seus gastos no intuito de democratizar o acesso ao esporte – e pelo contrário, a partir do Plano Brasil Medalhas fundamenta-se a orientação para o esporte de alto rendimento e especificamente às confederações de esportes olímpicos –, as empresas estatais também se distanciam da democratização do esporte. Isso acontece de forma intensa, visto que seu gasto com a categoria EAR é bastante superior ao gasto do orçamento.

Averiguamos a possível existência de um “equilíbrio” entre o gasto orçamentário e o gasto das empresas estatais. Possuidor de secretaria orientada para o esporte educacional, lazer e inclusão social, o ME destinou grandes valores à realização de atividades com estes fins. Também possui a secretaria orientada para o esporte de alto

rendimento, mas provavelmente buscando cumprir as orientações legais de que o gasto deve ser orientado para o esporte educacional e em casos excepcionais para o esporte de alto rendimento, percebemos algumas justificativas para o perfil do gasto orçamentário. Porém, como bem discutido por Mascarenhas (2016), as categorias de Infraestrutura e Grandes Eventos não dialogam com a democratização do esporte<sup>82</sup>, determinando assim um maior gasto com o esporte de alto rendimento e com a realização de megaeventos esportivos do que com a categoria do esporte educacional.

Deste modo, compreendemos que as empresas estatais desempenham um papel compensatório do gasto orçamentário, desafogando este com a categoria EAR, atendendo a certa parte da demanda do esporte de alto rendimento, principalmente pelo patrocínio as confederações de esportes olímpicos.

Se, no conjunto acima apresentado, observamos que as empresas estatais focam suas ações de patrocínio no esporte de alto rendimento e na realização de megaeventos, contestamos alguns elementos apresentados no capítulo anterior. Nessa exposição, apresentamos que algumas estatais possuem como missão e visão, além dos demais elementos, contribuir para a cidadania e para o desenvolvimento sustentável (BNDES, 2014; CAIXA, 2014; PETROBRAS, 2014) e, especificamente para o esporte, objetivam transformar a prática esportiva em bem coletivo disponível a todos e disseminar as modalidades. Sabemos que investir a maioria do patrocínio em atividades de esporte de alto rendimento e para realização de megaeventos esportivos não é atitude e prioridade que condiz com as proposições acima explanadas.

Percebemos uma atenção muito mais orientada para o desenvolvimento do esporte de alto rendimento e dos megaeventos esportivos, o que se aproxima dos interesses mercadológicos e de publicidade e propaganda dessas empresas. Assim, associando o gasto orçamentário com o gasto das empresas estatais (ou seja, através do fundo público), o Estado consegue desempenhar, primeiramente, a função de garantir as condições gerais

---

<sup>82</sup> Mascarenhas (2016) averiguou que os gastos orçamentários com infraestrutura estavam quase sempre ligados a recursos provenientes de emendas parlamentares. E assim como também constatou Teixeira (2016), as emendas parlamentares são marcadas pelas práticas clientelistas, atendendo a demandas particularistas e de bases eleitorais dos parlamentares, ou seja, não buscam atender a uma demanda coletiva da população (o acesso ao esporte). Ao invés de contribuir para o desenvolvimento de uma política nacional do esporte democrática, acabam por atender interesses particulares das empreiteiras que executam as obras e dos parlamentares que fomentam a emenda. A categoria Grandes Eventos também não dialoga com a democratização do esporte visto tratar do esporte espetáculo e de cunho mercadológico, onde a população se limita à condição de consumidor e/ou espectador do espetáculo esportivo.

de produção dos megaeventos esportivos<sup>83</sup> e, em seguida, sua função de integração no fomento ao esporte e alto rendimento.

Anteriormente, afirmamos que seria um tanto quanto otimista esperar que as empresas estatais priorizassem os ditames sociais das políticas públicas e de suas políticas de responsabilidade social. Para o esporte, o argumento também prevalece. Além de ser otimista, é completamente equivocado, a partir da análise do direcionamento do gasto, afirmar que as empresas estatais priorizam o esporte enquanto direito social, destinando maior parte de seus gastos para práticas educacionais e de participação, realizando sua função de contribuir para os interesses gerais da população e necessidades comuns.

Não estamos negando a existência de ações que incentivem o esporte enquanto direito, suas dimensões educacionais e participação. As estatais gastaram nesta categoria mais de R\$ 563 milhões durante os 12 anos analisados. Nossa preocupação é quando comparamos com o gasto nas categorias EAR e Grandes Eventos, situação esta que esclarece qual a prioridade das empresas estatais: contribuir para o esporte de alto rendimento e para os megaeventos esportivos, destinando 85% de seu patrocínio para estas modalidades.

A atividade fim das empresas estatais pesquisadas não dialoga diretamente com o esporte, essas empresas ou estão no setor produtivo, ou no setor financeiro<sup>84</sup>. Dessa forma, a utilização do patrocínio esportivo se traduz no fortalecimento da marca com seus clientes e públicos de interesse, na propagação da marca e associação desta com determinadas ações, contribuindo diretamente para o fortalecimento daquela empresa enquanto apoiadora de ações esportivas para além de sua atuação propriamente dita.

Na lei nº 13.303 de 2016, no artigo 27, consta que é permitido às empresas públicas e sociedades de economia mista realizar contratos de patrocínio, tanto com pessoa física quanto com pessoa jurídica, promovendo atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica, “desde que comprovadamente vinculadas ao fortalecimento de sua marca, observando-se, no que couber, as normas de licitação e contratos desta Lei” (BRASIL, 2016, grifo meu).

Assim, percebemos que essa orientação legal se faz verídica no patrocínio esportivo das empresas estatais. A orientação do gasto majoritariamente para EAR e

---

<sup>83</sup> Relacionado à função diretamente econômica do Estado.

<sup>84</sup> O setor produtivo é composto por 136 empresas estatais, que são aquelas que atuam em setores diversos como produção de petróleo, transmissão de energia, transporte, comunicação, saúde, dentre outros. O setor financeiro, composto por 18 empresas estatais, compreende instituições que atuam no Sistema Financeiro Nacional, e que estão sujeitas a normas e controles do BCB.

Grandes Eventos fundamenta este argumento. Um bom exemplo é o da modalidade futebol. A CEF patrocina diversos times do Campeonato Brasileiro de Futebol, onde os jogos são transmitidos na maior emissora de televisão brasileira, em horário nobre. Além de sua atuação financeira, a CEF se posiciona como a maior apoiadora do futebol brasileiro. Segundo o banco, desde 2012 o patrocínio ao futebol tem sinalizado grandes retornos de visibilidade para a marca e afirma que “a CAIXA tem um lugar especial na mente dos torcedores, e poderá usar essa massa, maior que a população de dezenas de países, para lançar produtos direcionados a esse público, a exemplo dos novos cartões CAIXA Corinthians” (CAIXA, 2014).

A Petrobras, no ano de 2010, patrocinou o mesmo campeonato, que passou a ser intitulado naquele ano como Brasileirão Petrobras, onde a estatal destinou mais de R\$ 26 milhões. Para a estatal, o patrocínio ao maior evento esportivo do calendário nacional proporciona uma identificação dos torcedores com sua marca, estando presente nos principais estádios do País (PETROBRAS, 2010b).

O presidente dos Correios afirma que patrocinar os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 “nos garante visibilidade mundial, além de proporcionar a geração de novos negócios” (CORREIOS, 2015). Além disso, afirma que “o patrocínio dos Correios ao esporte é uma ação estratégica da empresa. [...] Os Correios vêm apoiando o esporte brasileiro na certeza de que este é um instrumento de inclusão social, de divulgação de bons exemplos e oportunidade de vinculação dos valores do esporte ao da empresa” (CORREIOS, 2016).

A competitividade do mercado impõe às empresas uma atuação social e responsável, contribuindo, juntamente com o Estado, para solucionar as problemáticas da sociedade. Esta imposição se faz real na atuação das empresas estatais, ao desenvolverem ações sociais, ambientais, culturais e esportivas, se tornando empresas condizentes com as demandas do mercado. Porém, para além da resposta às demandas do mercado, há a resposta às demandas governamentais. Enquanto importante ator governamental, a empresa estatal contribui para além das políticas econômicas com o investimento no esporte de alto rendimento e principalmente em modalidades olímpicas.

Desde 2004 observou-se o crescimento majoritário do gasto das empresas estatais com o esporte de alto rendimento, principalmente pelo apoio às confederações de esportes olímpicos. Surgiram aparatos legais (Plano Brasil Medalhas) e discursos governamentais no sentido de envolver as empresas estatais no apoio ao esporte olímpico, aos atletas de alto rendimento, às confederações e tantas outras ações que nos levam a concluir sobre o

principal interesse governamental com a intervenção das empresas estatais no setor esportivo: interferir financeiramente em um âmbito que não possui o apoio privado necessário para desenvolvimento das ações, se apresentando como importantes atores no financiamento das ações esportivas de alto rendimento ligadas às entidades de administração do esporte.

O discurso feito por Lula em 2004, na cerimônia de recepção da delegação que participou dos Jogos Olímpicos de Atenas (2004), deixou transparente a forma como o governo federal enxerga a função das empresas estatais no cenário esportivo brasileiro.

É muito fácil, muito cômodo ter apoio, ter incentivo, ter patrocínio, quando você volta com a medalha de ouro no pescoço. [...] O que é importante é o apoio antes; o que é importante é garantir que vocês possam ganhar as disputas que vão fazer com o apoio no momento certo.

E vamos ser francos Nuzman, não há muitas possibilidades de se imaginar que muitos setores vão financiar atletas para o futuro. Vamos ser francos. As pessoas querem financiar os atletas que já estão prontos. [...] Agora, qual é o papel do Estado? Qual é o papel do governo? Qual é o papel das empresas públicas brasileiras como a Petrobras, Correios, Caixa Econômica, Branco do Brasil e tantas outras? Se a iniciativa privada não quer, no primeiro momento, financiar o atleta para que ele possa ser um vencedor amanhã, é o Estado que tem que assumir a responsabilidade de garantir que os atletas tenham as oportunidades concretas (BRASIL, 2004, p. 3, grifos meus).

Assim, enfatizamos que existe orientação governamental para as empresas estatais interferirem no campo esportivo, a partir de seus patrocínios, suprimindo uma necessidade específica do esporte. E com orientações básicas, porém implícitas, tornam-se as empresas estatais mais um elemento governamental para contribuir com a realização dos megaeventos esportivos, que foram importantes ações dos governos Lula e Dilma no sentido de garantir as condições gerais de produção e reprodução do capital através desses eventos. Não existe grande evento esportivo sem a participação dos atletas de alto rendimento, dessa forma se torna essencial a criação de uma rede de suporte financeiro para as confederações de esportes olímpicos e aos atletas individualmente.

Almeida e Marchi Júnior (2011) realizam uma provocação em relação ao patrocínio das empresas estatais que possuem monopólio naquele setor, tais como Correios e Eletrobrás. Por mais que afirmamos anteriormente que a lógica competitiva do mercado também determina a atuação das empresas estatais, influenciando-as a atuarem no ramo social e ambiental, o cenário não é diferente para as empresas que possuem monopólio.

Primeiramente, estas empresas prestam um serviço à população e estão em todo momento suscetíveis às avaliações e requisições tanto governamentais quanto da

população. Enquanto prestadora de serviço, esta estatal necessita fortalecer sua marca e ter visibilidade tanto para população, quanto para o governo, indiretamente. Assim, as ações de patrocínio para empresas que possuem monopólio podem não dialogar diretamente com a característica competitiva do mercado, porém dialoga com demais questões que também são pertinentes às empresas estatais prestadoras de serviços que necessitam manter uma proximidade e uma boa relação com o público-alvo (no caso do monopólio, a população). Se aproximarmos esse argumento com a orientação do artigo 27 da lei nº 13.303/2016, vemos que tanto para as empresas públicas quanto para as sociedades de economia mista, há um interesse governamental no fortalecimento da marca dessas empresas a partir das ações de patrocínio.

Assim, mesmo para as empresas que possuem monopólio, percebemos que tanto a determinação governamental quanto a determinação mercadológica apontam o rumo que o patrocínio esportivo das empresas estatais será direcionado, atendendo a objetivos que ficaram claros com a análise do direcionamento dos dados: o atendimento às demandas do esporte de alto rendimento e da realização dos megaeventos esportivos.

### **3.4 Ativismo Estatal e o Patrocínio das Empresas Estatais**

Com a apresentação da legislação referente ao financiamento das políticas públicas de esporte, compreendemos que o Plano Brasil Medalhas foi um importante momento que formalizou o apoio financeiro das empresas estatais ao esporte de alto rendimento e às confederações de esportes olímpicos, que já acontecia desde o ano de 2004<sup>85</sup> e que se intensificou com a chegada da agenda dos megaeventos esportivos.

Sendo único aparato legal que orientou a atuação das empresas estatais no financiamento do esporte, o plano traduz a prioridade das estatais com o patrocínio esportivo realizado nos 12 anos analisados: o esporte de alto rendimento (76% do gasto das estatais), que contempla a preparação dos atletas e o suporte financeiro às confederações.

Vejamos a aproximação e o distanciamento da atuação das empresas estatais com a Política Nacional de Esporte (PNE), os Planos Plurianuais (PPA) e o Plano Decenal do Esporte (PDEL).

---

<sup>85</sup> Relembramos que as estatais realizaram patrocínios esportivos também nos anos anteriores a 2004, porém destacamos este ano visto o recorte temporal para a análise proposta.

Iniciando pela PNE, o documento dialoga sobre o dever do Estado na garantia do esporte e lazer como um direito social. Os objetivos e os princípios do documento apresentam forte relação com as questões da democratização e universalização do esporte e do lazer (FLAUSINO, 2013).

Mesmo que esta política enxergue o esporte a partir da mesma visão da política neodesenvolvimentista, atuando na inclusão e promoção da harmonia social, no desenvolvimento econômico da nação, também foram determinadas orientações para construção do Sistema Nacional do Esporte, da ampliação da infraestrutura de esporte recreativo de lazer, da necessidade de um diagnóstico do esporte e de um conceito de saúde ampliado (MATIAS, 2013).

Na PNE, as empresas estatais foram avaliadas como importantes apoiadoras de alguns esportes através dos patrocínios, contribuindo para os resultados em competições e para a representação nacional. Porém, críticas foram tecidas sobre a escolha dos esportes patrocinados, não existindo participação dos órgãos governamentais responsáveis pelo esporte. Assim, traçaram como importantes orientações às empresas estatais a manutenção e intensificação do apoio ao esporte, o envolvimento do ME no processo decisório das dotações publicitárias e o envolvimento das empresas estaduais.

Referente aos PPAs, relembramos que o período de recorte deste estudo é referente aos dois PPAs do governo Lula e ao primeiro PPA do governo Dilma, ou seja, de 2004 a 2015. Estes são documentos importantes a serem incorporados na análise proposta, visto apresentarem as ações estratégicas e os investimentos que serão priorizados pelo governo.

No primeiro PPA (2004-2007), intitulado “Plano Brasil de Todos”, o esporte foi considerado mecanismo de redução de desigualdades sociais e direcionado a jovens e crianças em situação de vulnerabilidade social. Cada secretaria finalística da pasta possuía um programa de destaque. Apontamos os programas Rumo ao Pan e Brasil no Esporte de Rendimento, visto serem os que mais receberam recursos nos quatro anos de vigência do PPA (FLAUSINO, 2013; MATIAS, 2013).

O segundo PPA (2008-2011), intitulado “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”, manteve-se o foco das ações na população vulnerável, para o esporte e o lazer também manteve a referência às ações focalizadas. Sugiram, neste período, indicativos da readequação da agenda dos programas para que pudessem comportar a realização dos megaeventos no País – ação esta que se confirma no PPA seguinte.

O terceiro PPA (2012-2015), intitulado “Plano Mais Brasil”, direciona o foco à realização dos megaeventos esportivos. Passa a existir um programa único que diz respeito a todas as ações anteriores, o Esporte e Grandes Eventos. Este programa apresenta quatro objetivos: ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e ao lazer, elevar o Brasil à condição de potência esportiva, organizar esforços governamentais para realizar a Copa do Mundo FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Para o objetivo de elevar o Brasil à condição de potência esportiva, são contempladas diversas iniciativas, tais como o estímulo à cadeia produtiva do esporte com articulação dos agentes públicos e privados. Dos quatro objetivos, somente um trata da ampliação e qualificação do acesso ao esporte e ao lazer, além de estar vinculado à remediação da vulnerabilidade social (FLAUSINO, 2013).

Observa-se que o terceiro PPA possui relação direta com os propostos da III CNE e do PDEL, que também mantém a visão utilitarista do esporte e a proposição de políticas focalizadas. Os princípios do PDEL são os mesmos da PNE (universalização, democratização da gestão e da participação social, inclusão social e desenvolvimento humano). Assim, o documento marca a descontinuidade da discussão realizada nas duas primeiras CNE e assina a continuidade da legislação esportiva em vigor (principalmente Lei Pelé no que se refere à liberalização com pano de fundo na potencialização da relação entre mercado e esporte).

Para Flausino (2013, p. 87), “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”.

Aproximando da afirmação de Flausino (2013) e a partir da análise do gasto das empresas estatais, percebemos que estas também priorizaram o esporte de alto rendimento e espetáculo, se distanciando da garantia do direito à prática esportiva para a população. A PNE reafirma a importância do apoio das empresas estatais para o esporte de alto rendimento. No documento, orienta-se o desenvolvimento dos processos decisórios em consonância com o ME, porém não acreditamos que esta ação seja a solução ou que venha a contribuir para uma melhoria no cenário do acesso ao esporte. Afirmamos isto visto a criação do Plano Brasil Medalhas (envolvendo as empresas estatais e o ME), com objetivo em fomentar o esporte olímpico para os jogos realizados no Brasil. Ou seja, a consonância com o ME existiu, porém com interesses voltados para o esporte de alto rendimento e especificamente o esporte olímpico.

Retomando parte da discussão realizada nos capítulos anteriores, averiguamos que as empresas estatais, enquanto criadoras e desenvolvedoras de políticas públicas, foram importantes “braços” do Estado na dinâmica do mercado, principalmente nos governos Lula e Dilma. Sem as empresas estatais, não seria possível colocar em prática o ativismo estatal com a intensidade que se verificou no decorrer dos anos deste governo. Ou seja, as empresas estatais foram importantes elementos que contribuíram para que o Estado mantivesse a intervenção econômica.

Porém, esse ativismo estatal esteve direcionado majoritariamente ao atendimento das questões econômicas e do mercado, com pano de fundo na manutenção da ordem vigente<sup>86</sup>. Por mais que, como Ban (2013) afirmou, as políticas sociais desenvolvidas são algumas das características que formam o modelo híbrido de governo, Lula manteve o perfil de política macroeconômica implantada por Fernando Henrique Cardoso (FHC) e atendeu, em primeiro lugar, aos interesses particulares do capital.

As empresas estatais foram, como afirmamos, importantes instrumentos utilizados pelo Estado para intervir diretamente no mercado e contribuíram para materializar o ativismo estatal, também contribuíram para este cenário (de atendimento dos interesses particulares do capital) a partir dos patrocínios esportivos realizados. A priorização da categoria EAR, a relação direta com as confederações de esportes olímpicos, o patrocínio aos megaeventos, dentre outras características, demonstrou qual é o papel desenvolvido pelas empresas estatais no campo esportivo.

Como apresentado por Mascarenhas (2016), e em complemento por Carneiro (2016), o orçamento do esporte nos governos Lula e Dilma foi marcado pelos altos gastos com infraestrutura e com os megaeventos esportivos. As empresas estatais desempenharam um papel fundamental, em complemento ao gasto orçamentário: mantiveram a garantia financeira ao esporte de alto rendimento (nas modalidades patrocinadas) e principalmente às confederações de esportes olímpicos – para execução dos megaeventos<sup>87</sup>, foi necessário o fomento do esporte de alto rendimento.

Dessa forma, percebemos a relação que as empresas estatais estabelecem, no âmbito do esporte, com as determinações do capital geral e do capital particular

---

<sup>86</sup> Manutenção da ordem vigente a partir do momento em que concilia o atendimento das demandas econômicas e do mercado com o atendimento de determinadas demandas sociais com as políticas públicas focalizadas e seletivas.

<sup>87</sup> Torna-se importante destacarmos que o patrocínio das empresas estatais não esteve orientado somente para a execução dos megaeventos esportivos, garantindo as condições financeiras para os atletas olímpicos. Relembramos que a relação das empresas com as confederações existe antes mesmo que 2004, porém apresenta um novo cenário a partir da agenda dos grandes eventos esportivos no Brasil.

apresentado por Dain (1980): atendem a uma demanda de fomento ao esporte de alto rendimento (capital geral) e revertem tais investimentos em publicidade e campanhas institucionais que proporcionam resultados (diretos e indiretos) para empresa (capital particular). Assim, a contradição entre capital geral e capital particular pertinente às empresas estatais também se faz real no patrocínio esportivo realizado por estas.

Mascarenhas (2016) relata que a política de esporte (e principalmente seu financiamento) partiu de uma função majoritariamente integradora no governo FHC, para uma função mais ampla nos governos Lula e Dilma, ao associarem tanto a função integradora quanto, em especial, a função econômica a partir da criação das condições gerais de produção dos megaeventos esportivos. É o Estado interventor, é o ativismo estatal utilizando das empresas estatais e do esporte (especialmente, sua vertente mercadológica e os megaeventos esportivos) para diversificar e incentivar a dinâmica do capital. Se Ban (2013) afirmou que o ativismo estatal do governo Lula utilizou as empresas estatais para fortalecer a intervenção direta no mercado e atender às demandas do capital, esta função também foi executada a partir do patrocínio esportivo em complemento à política esportiva desses governos: uma política orientada para o desenvolvimento dos megaeventos esportivos e com rasas contribuições para a garantia do acesso ao esporte como direito de cada um.

Dessa maneira, percebemos as empresas estatais como entes governamentais desenvolvedores de políticas econômicas e também de políticas que não estão relacionadas diretamente às suas atividades fins e com a ativação do mercado como um todo, como as políticas ligadas ao ramo social, ambiental, cultural e esportivo. Entendemos que, para além do ramo econômico, as estatais também são um “braço” do Estado no desenvolvimento de políticas públicas diversas, sendo uma delas a política esportiva. Porém, qual seria essa política esportiva? Se retomarmos Pereira (2009a; 2009b), quando afirma que a política pública vem a responder a interesses coletivos e não particulares, percebemos que a atuação das empresas estatais com o patrocínio esportivo é orientada, majoritariamente, para o interesse particular de garantir as condições de desenvolvimento do esporte de alto rendimento e em segundo plano enquanto contribuidora para a realização dos megaeventos esportivos.

Ou seja, é uma política orientada para o esporte de alto rendimento, com grande fator mercadológico nacional e internacional, além da contribuição (mesmo que tímida) para a realização dos megaeventos esportivos no País, balizada pelo fortalecimento da marca dessas empresas.

Observando o PPA 2012-2015 e a construção do Plano Brasil Medalhas em 2012, vemos como o Estado se coloca enquanto importante indutor do esporte de alto rendimento e realizador dos megaeventos esportivos. Ter como objetivo elevar o Brasil à condição de potência esportiva e para isso estimular a cadeia produtiva do esporte se traduziu na criação do Plano Brasil Medalhas, o que nos faz perceber uma importante indução do Estado para realização destas ações. O Estado, através do esporte e da realização dos megaeventos, contribuiu para a produção e reprodução da dinâmica do capital, visto os grandes investimentos e incentivos à economia nacional.

Se as estatais podem ser consideradas coadjuvantes no financiamento público do esporte, onde representa apenas 11% do gasto total (CARNEIRO et al., 2017), não deixa de ser uma atuação direcionada no mesmo sentido do gasto orçamentário, que representa 56% do gasto total – os interesses econômicos sobressaem e o Estado utiliza de todos os artifícios possíveis, como as empresas estatais, para atender os interesses do grande capital.

A realização dos megaeventos esportivos, a partir da análise do gasto, se tornou prioridade máxima do governo, seja no gasto com infraestrutura e na realização desses eventos por parte do orçamento, seja na garantia das condições de preparação dos atletas que fazem com que aqueles eventos aconteçam, como o gasto das empresas estatais.

Mesmo com o ativismo estatal, com toda a indução governamental no patrocínio das empresas estatais, os interesses particulares dessas empresas também determinam os gastos com patrocínio. Assim, compreendemos a razão da centralidade do gasto<sup>88</sup> com o futebol, por exemplo. Se o interesse com o patrocínio esportivo é se aproximar do público-alvo das empresas, nada mais eficaz do que vincular sua marca ao esporte mais popular do País e com maior transmissão televisiva em rede aberta.

Por fim, podemos afirmar que as empresas estatais surgem no patrocínio esportivo como um “braço” do Estado para suprir necessidades onde a iniciativa privada não possui intensidade e/ou interesse no investimento. Pela progressão dos gastos com a categoria EAR, e principalmente com as confederações, percebemos como a agenda dos megaeventos esportivos no nosso país determinou também a suplementação das empresas estatais enquanto importantes elementos governamentais para contribuir com toda a lógica do sistema esportivo de alto rendimento.

---

<sup>88</sup> Relembramos que o patrocínio das empresas estatais também esteve direcionado ao esporte educacional e participação, porém, a partir da análise do gasto, não foram prioridades destas empresas.

O ativismo estatal dos governos Lula e Dilma veio a fortalecer, também na política de esporte, a função do Estado de garantidor das condições gerais de produção, seja de forma direta através do gasto orçamentário, seja de forma indireta através do patrocínio esportivo das empresas estatais. Essas empresas contribuíram de forma incisiva para o desenvolvimento desta função e de forma menos expressiva para a função social<sup>89</sup> do Estado através do gasto com a categoria EELIS. Assim, tanto para o âmbito orçamentário, como para o âmbito extraorçamentário pertinente às empresas estatais, a função social do Estado fica preterida em relação à função diretamente econômica e de integração da sociedade à ordem vigente.

---

<sup>89</sup> Mesmo que tenha contribuído com a função social do Estado, foi pertinente à política esportiva do modo de produção vigente: focalizada na juventude pobre, seletiva e com fortalecimento do terceiro setor como desenvolvedor de programas e projetos.

## **CAPÍTULO 4 – O CASO PETROBRAS**

Até o presente momento, analisamos o envolvimento das empresas estatais no desenvolvimento do capitalismo brasileiro e sua participação no financiamento público do esporte. A princípio, discutimos que as empresas estatais, ao mesmo tempo em que asseguram a produção nos setores de baixo investimento privado, também contribuem para a elevação da taxa de lucro geral. Ou seja, o Estado utiliza da sua forma transfigura em fração de capital para executar a função de garantidor das condições gerais de produção e reprodução (DAIN, 1980; O'CONNOR, 1998).

Como importante característica das empresas estatais, relembramos que estas dialogam de forma simultânea (e nela mesma) com os interesses gerais do capital e com seus interesses particulares – mais um âmbito dual e contraditório das empresas estatais. Ao integrar tanto o Estado interventor quanto a grande empresa, as empresas estatais desenvolvem suas ações permeadas por essa característica contraditória. Compreender essa característica se torna importante também para discutir sobre as relações das empresas estatais com as prioridades nos gastos, especificamente sobre os patrocínios esportivos realizados (DAIN, 1980).

Neste capítulo, nosso objetivo está em compreender e analisar o gasto da Petrobras com o patrocínio esportivo e perceber de que forma ele dialoga com os principais ditames legais referentes ao esporte. Além disso, queremos analisar se a característica contraditória de atender ao interesse particular enquanto grande empresa e o interesse geral do capital se faz presente no perfil do gasto da Petrobras com o esporte.

Quando nos aproximamos da Petrobras, percebemos sua importância no desenvolvimento econômico brasileiro desde a década de 50, conforme discutimos no capítulo 1. Se neste período o maior envolvimento das empresas estatais refletiu a preocupação governamental em intervir no desenvolvimento da indústria nacional, no século XXI, e principalmente no governo Lula, as estatais foram utilizadas enquanto importantes subsídios governamentais para promover a concentração e centralização de capital, principalmente desenvolvido pela Petrobras e pelos bancos oficiais, com destaque ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (ALMEIDA, OLIVEIRA e SCHNEIDER, 2014).

A Petrobras foi protagonista no desenvolvimento da indústria nacional e de exploração de petróleo, principalmente através dos investimentos produtivos. A partir de 2003, foi intensamente utilizada pelo governo federal enquanto instrumento político e

econômico, mantendo seus altos níveis de investimento e incorporando prioridades não comerciais, tais como desenvolvimento regional e local (que dialogavam diretamente com a proposta de desenvolvimento industrial proposto) (ALMEIDA; OLIVEIRA, SCHNEIDER, 2014; IANNI, 2004).

Se no período anterior a 2003 as empresas estatais sofreram uma ofensiva pelas privatizações e foram retiradas do centro das atenções por serem instrumentos estatais de intervenção econômica, o cenário nos anos seguintes foi oposto, envolvendo principalmente o BNDES e a Petrobras na dinâmica macroeconômica brasileira. Durante o governo Lula, a Petrobras retomou seu lugar de prestígio político-econômico, porém a partir do governo Dilma apresentou os sinais da crise econômica, que foram intensificados pelos escândalos de corrupção e pela crise política vivida no mandato da presidenta (ALMEIDA; OLIVEIRA, SCHNEIDER, 2014).

Estes elementos gerais nos fazem perceber que analisar especificamente a Petrobras nos possibilita, a partir deste estudo de caso, compreender a realidade específica do patrocínio esportivo desta estatal e o seu desenvolvimento (ou não) durante as diversas fases vividas no período dos governos Lula e Dilma analisados nesta pesquisa.

Torna-se importante observar especificamente a Petrobras visto que, assim como apresentado no segundo capítulo, ela é a única que desenvolve programa institucional esportivo. A Caixa Econômica Federal (CEF), o BNDES, os Correios e a Eletrobrás direcionam todas suas ações de patrocínio a terceiros, que desenvolvem suas ações desvinculadas de algum programa ou projeto da estatal.

Já a Petrobras, que apresentou no período uma grande diversidade de ações de patrocínio esportivo assim como a CEF, se diferencia das demais estatais por institucionalizar determinados programas. Primeiramente, a estatal desenvolve o programa Petrobras Esporte Motor, onde patrocina modalidades automobilísticas. Também desenvolve o programa Petrobras Esporte e Cidadania, ação diretamente relacionada com a política de responsabilidade social da estatal e que busca apoiar o esporte olímpico brasileiro e contribuir com a democratização do acesso ao esporte, em consonância com a Política Nacional do Esporte. Por último, criou em 2015 o Time Petrobras, sendo um grupo de 25 atletas e paratletas patrocinados com objetivos nos Jogos Pan-Americano Toronto 2015 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Desta forma, acreditamos ser a Petrobras um importante caso para aprofundarmos a análise referente aos gastos com o patrocínio esportivo, contribuindo principalmente na

compreensão das especificidades da empresa, enquanto capital particular e que também determinam as ações de patrocínio realizadas.

#### **4.1 Petrobras e o financiamento do esporte**

Enquanto importante empresa estatal brasileira, a Petrobras foi a segunda que mais gastou com o esporte no período analisado – o montante foi de R\$ 1.237 bilhões. Somente a CEF apresentou gastos acima do montante da Petrobras, porém quando nos aproximamos da especificidade da Petrobras, percebemos o grande número de ações de patrocínios realizadas nos 12 anos analisados, além de se apresentar enquanto estatal que desenvolve programas esportivos.

A estatal se posiciona como empresa que firmou seu compromisso para além do desenvolvimento tecnológico, tornando-se referência também com relação à responsabilidade ambiental e social.

A Petrobras é hoje uma Companhia com presença em 27 países, tem ações negociadas nas principais bolsas de valores do mundo e é a terceira empresa com maior valor de mercado das Américas (US\$ 295,6 bilhões) e a quinta do mundo. Ao longo de 54 anos, a Petrobras tem um compromisso que vai além do desafio de manter-se como líder em desenvolvimento tecnológico: tornar-se referência em responsabilidade social e ambiental. Para isso, conduz suas atividades de forma integrada, preocupando-se com a preservação do meio ambiente, valorizando a diversidade humana e cultural, incentivando o esporte e promovendo a cidadania (PETROBRAS, 2008a).

Buscando sintetizar todo o gasto da Petrobras com ações de patrocínio, percebemos a presença de dois programas desenvolvidos pela estatal e que englobam todas as ações de patrocínio: o Programa Petrobras Cultural e o Programa Petrobras Socioambiental.

O programa Petrobras Cultural, criado em 2000, busca patrocinar as diversas manifestações da cultura brasileira, a partir do apoio a projetos de diferentes regiões. O investimento é realizado por meio de seleção pública. Assim, a Petrobras seleciona os projetos e patrocina-os para que possam desenvolver as ações condizentes com as diretrizes dos seus programas e de sua responsabilidade social (PETROBRAS, 2017a).

Já o Programa Petrobras Socioambiental, lançado em 2013, é resultado das experiências desenvolvidas com os programas Petrobras Desenvolvimento e Cidadania, Petrobras Ambiental, Petrobras Esporte e Cidadania e Integração Petrobras Comunidades, que eram executados de forma separada até 2013. Deste então, foram considerados ações do Programa Petrobras Socioambiental. O programa se baseia no

investimento em práticas que condizem com o interesse socioambiental da estatal, a partir da seleção pública de projetos. Para a Petrobras, o programa “reflete uma tendência mundial na área e foi criado com base em diretrizes e princípios globais de Responsabilidade Social, que apresentam a transversalidade em relação ao desenvolvimento humano e sustentável tais como o Pacto Global das Nações Unidas (ONU) e a norma ISO 26000” (PETROBRAS, 2017a).

A estatal reúne os dados referentes aos gastos destes programas a partir das grandes áreas de patrocínio: social, ambiente, cultura e esporte. A partir dos dados do gasto com os patrocínios dos dois programas<sup>90</sup> apresentados pela estatal, sintetizamos os valores expostos na tabela 10.

Tabela 10: Montante de Patrocínio realizado pela Petrobras em cada Categoria de Patrocínio – Série 2005\*-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões e %).

<b>Categoria de Patrocínio</b>	<b>Montante Gasto e %</b>
Social	R\$ 3.18
	37%
Cultura	R\$ 3.12
	36%
Esporte	R\$ 1.23
	14%
Ambiente	R\$ 1.19
	13%
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 8.72</b>

FONTE: Relatório de Sustentabilidade e Balanços Sociais – Petrobras (elaboração do autor).

\*Os relatórios de sustentabilidade social e os balanços sociais foram publicados de 2005 em diante, não tendo acesso aos dados referentes a 2004.

Observamos que o patrocínio realizado pela Petrobras representou um gasto total de mais de R\$ 9 bilhões de 2005 a 2015. Os dois maiores gastos da estatal estão direcionados às áreas social e cultural. O patrocínio esportivo representou apenas 18% de todo o montante gasto.

Para o patrocínio esportivo, destacamos três ações iniciais para que possamos compreender a ação da estatal neste ramo. Primeiramente, o programa Petrobras Esporte

<sup>90</sup> Coletamos as informações a partir dos relatórios de sustentabilidade social e dos balanços sociais da Petrobras (de 2006 a 2015), publicados no site: <http://www.petrobras.com.br/pt/sociedade-e-meio-ambiente/relatorio-de-sustentabilidade/>.

e Cidadania, que foi criado em 2010 em consonância com a Política Nacional do Esporte, possui objetivos em apoiar o esporte olímpico brasileiro e a democratização do acesso ao esporte. Almejando contribuir com o desenvolvimento do esporte nacional, o programa se baseia na difusão e divulgação de modalidades a partir de ações de esporte educacional, esporte participação, memória do esporte e esporte de alto rendimento. Para o último segmento, as ações de patrocínio estavam vinculadas diretamente as confederações de boxe, remo, taekwondo, esgrima e levantamento de peso (PETROBRAS, 2010b; 2014).

O segundo âmbito seriam as ações de patrocínio ao esporte de alto rendimento para além do programa Petrobras Esporte e Cidadania, difundidas em diversas modalidades esportivas, tais como futebol, tênis, esportes aquáticos e náuticos, triathlon, esportes radicais, handebol, dentre outras. Além das modalidades citadas, a estatal criou o Time Petrobras em 2015, quando patrocinou 25 atletas olímpicos brasileiros.

O terceiro âmbito diz respeito a uma característica específica da Petrobras no patrocínio esportivo. A estatal desenvolve o programa Petrobras Esporte Motor, onde patrocina modalidades automobilísticas e testa, em condições competitivas, os produtos desenvolvidos pela empresa.

Dessa forma, percebemos que a análise do direcionamento do gasto da Petrobras com o patrocínio esportivo requer uma caracterização especial. Assim como informado no capítulo anterior, partimos dos pressupostos apresentados por Mascarenhas (2016) e adaptamos as categorias dispostas por ele. Para a Petrobras, aprofundamos a análise das categorias e incorporamos alguns elementos que pertencem à especificidade da estatal. Visto as diversas ações e programas desenvolvidos supracitados, trabalharemos com as seguintes categorias para análise do direcionamento do gasto da Petrobras:

- EAR – patrocínio direcionado ao esporte de alto rendimento, exceto ao esporte motor;
- Grandes Eventos – patrocínio vinculado à realização dos megaeventos esportivos no Brasil;
- Esporte Motor – patrocínio direcionado às modalidades automobilísticas e demais ações no ramo automotor, pertinentes ao programa Petrobras Esporte Motor;
- EELIS – patrocínio realizado ao esporte educacional e participação;
- Outros – patrocínios que não se enquadram nas categorias anteriores, tais como eventos, feiras esportivas, fóruns, revistas, dentre outros.

Na tabela 11, apresentamos os valores gastos pela Petrobras em cada categoria de direcionamento do gasto. Percebemos a presença das categorias anteriormente utilizadas: EAR, EELIS, Grandes Eventos e Outros. E, para além das quatro categorias já utilizadas, inserimos a categoria Esporte Motor.

Tabela 11: Montante de Patrocínio Esportivo realizado pela Petrobras a partir das Categorias de Direcionamento do Gasto – Série 2004 a 2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões).

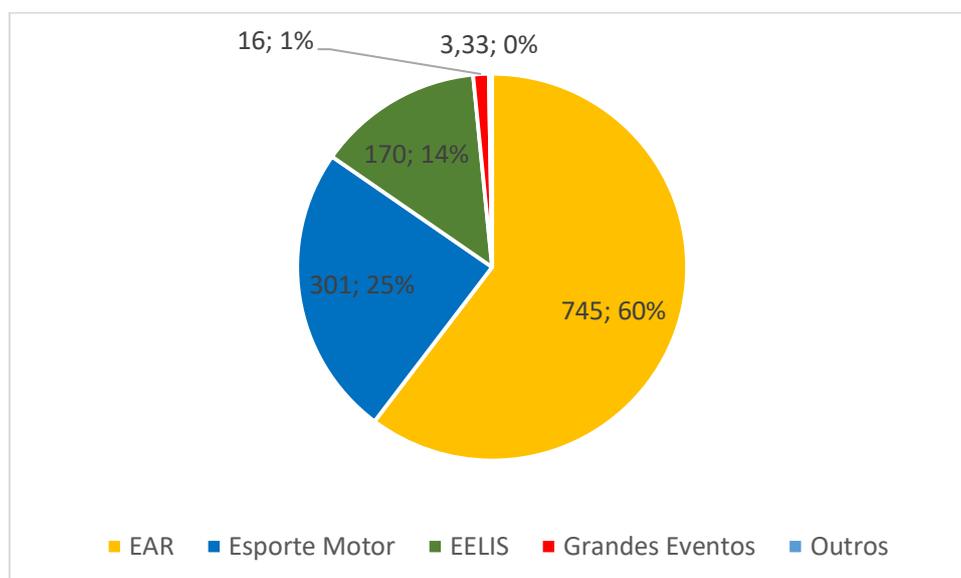
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
EAR	35	60	48	108	64	55	123	132	27	36	16	40	<b>745</b>
Esporte Motor	7	20	9	22	15	17	15	21	43	39	50	43	<b>301</b>
EELIS	2	2	2	5	3	6	10	8	68	18	33	13	<b>170</b>
Grandes Eventos	0	0	13	0	0	3	0	0	0	0	0	0	<b>16</b>
Outros	0	0,4	1	1	0,2	0,07	0,5	0,1	0	0	0	0,06	<b>3,33</b>
<b>Total</b>	<b>44</b>	<b>82</b>	<b>73</b>	<b>136</b>	<b>82</b>	<b>81</b>	<b>148</b>	<b>161</b>	<b>138</b>	<b>93</b>	<b>99</b>	<b>96</b>	<b>1.237</b>

FONTE: E-sic e ME (elaboração do autor).

Primeiramente, as categorias Grandes Eventos e Outros representaram, juntas, menos de 2% do gasto da Petrobras. Em 2006, a estatal destinou ao comitê organizador do Pan-Americano mais de R\$ 14 milhões e em 2009 mais de R\$ 2 milhões para os Jogos Mundiais Militares no Brasil. A Petrobras estabeleceu uma relação pontual com os megaeventos esportivos realizados no Brasil. A estatal que se destacou nesta categoria foram os Correios, patrocinando os Jogos Rio 2016 em mais de R\$ 251 milhões.

A partir do gráfico 07 percebemos a pequena representatividade das categorias Grandes Eventos e Outros perante a categoria EAR. Na discussão realizada no capítulo anterior, o gasto das 23 estatais analisadas foi predominante com a categoria EAR. Especificamente para a Petrobras, percebemos pela tabela 08 e pelo gráfico 08 que foram gastos mais de 60% do total do patrocínio da estatal com a categoria.

Gráfico 07: Montante de Patrocínio Esportivo da Petrobras por Categoria de Gasto – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em milhões R\$ e %).



FONTE: E-sic e ME (elaboração do autor).

Para compreender melhor o perfil do direcionamento do gasto da Petrobras, vamos orientar aprofundar a análise das três categorias principais: EAR, Esporte Motor e EELIS.

#### 4.1.1 Esporte Educacional e Participação

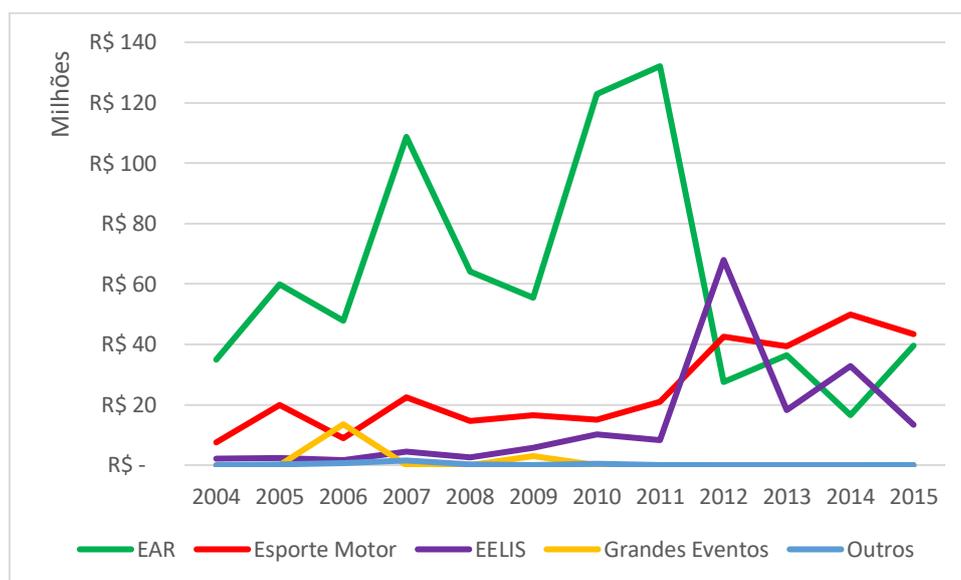
Como observamos no gráfico 08, o gasto da Petrobras com a categoria EELIS foi apenas o terceiro maior, com valores abaixo de R\$ 200 milhões (14% do total) nos 12 anos analisados. Destacamos que esta categoria compreende as 262 ações de patrocínio direcionadas às dimensões educacionais e participação do esporte, executadas a partir do programa Petrobras Esporte e Cidadania e através de ações aleatórias, fora do programa citado.

Mesmo assim, os gastos com o programa foram centrais e receberam maior destaque na análise a seguir. Iniciaremos pela evolução histórica do gasto, observada no gráfico 09. O programa Petrobras Esporte e Cidadania realizou duas seleções públicas para a vertente Esporte Educacional nos anos de 2011 e 2014, buscando contemplar projetos que contribuíssem para a democratização do acesso ao esporte para crianças e adolescentes (PETROBRAS, 2017f).

Assim, o pico do ano de 2012 é referente aos R\$ 34 milhões pagos aos 29 projetos contemplados na seleção pública de 2011, equivalente a 50% de todo o gasto da categoria

EELIS daquele ano. Já o segundo pico, em 2014, esteve destinado ao pagamento de diversas ações de patrocínio, majoritariamente aos projetos de esporte educacional. No ano de 2015 foram pagos mais de R\$ 7 milhões aos oito projetos contemplados na seleção pública de 2014.

Gráfico 08: Progressão do Gasto com Patrocínio Esportivo da Petrobras a partir das Cinco Categorias de Gasto – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em milhões R\$).



Fonte: E-Sic e ME (elaboração do autor).

Percebemos que a realização da seleção pública do programa em 2011 e o pagamento em 2012 se apresentou como uma ação isolada, que elevou o gasto da estatal com a categoria EELIS, porém não obteve a continuidade das ações e dos valores gastos nos anos seguintes. Se na primeira seleção realizada foram contemplados 29 projetos, na segunda o número caiu para oito projetos e o valor pago foi reduzido em 20%.

A categoria é mais uma das ações de patrocínio da estatal que não apresenta regularidade nos gastos e nos projetos desenvolvidos. Dessa forma, tornam-se ameaçadas as proposições de desenvolvimento de uma política de esporte direcionada para a dimensão educacional e participação, contribuindo para o acesso da população ao esporte como um direito. Se em 2012 esta categoria obteve o maior gasto da estatal naquele ano, como pode ser observado no gráfico 09, em nenhum outro ano se observa o mesmo cenário. Pelo contrário, observamos uma queda nos valores gastos, apesar do crescimento em 2014, se aproximando dos baixos gastos realizados de 2004 a 2011.

Retomando Cesar (2008), o consenso sobre a empresa cidadã ter um novo papel responsável com o meio ambiente e com a sociedade não se traduz em ações prioritárias dessas empresas, como observamos no caso Petrobras. Na realidade, a maioria do gasto com a categoria EAR está distante de fortalecer a estatal como uma empresa preocupada com o futuro e despreocupada com o lucro imediato.

O programa Petrobras Esporte e Cidadania possui diretrizes na direção de contribuir para a democratização do acesso ao esporte. Se assim se faz, somente foi prioridade da estatal no ano de 2012. E no conjunto de todos os anos, foi somente a terceira prioridade dentre as cinco categorias (PETROBRAS, 2010b).

Porém, quando olhamos as diretrizes da Petrobras e os ditames de sua política de responsabilidade social, talvez não devêssemos criar tantas expectativas com relação à democratização do acesso ao esporte. Ao explicar o investimento social realizado, a estatal afirma que vislumbra contribuir para o desenvolvimento local e nacional, gerando renda, promovendo o meio ambiente e o acesso às práticas esportivas e culturais, a partir dos projetos que apoia e investe. Sua visão está orientada para ser uma empresa fortalecida no ramo de óleo e gás, gerando alto valor (PETROBRAS, 2014; 2017d).

Desta forma, observamos que a Petrobras inclui em sua caracterização ser uma empresa que contribui para a sociedade, com suas ações pertinentes a política de responsabilidade social. Porém, para o esporte, não é uma contribuição que coloca a democratização do acesso afirmado pela empresa como sua prioridade. Na realidade, a prioridade é o fomento ao esporte de alto rendimento, com forte potencial de retorno publicitário e bons resultados mercadológicos.

Com as ações desenvolvidas, a Petrobras contribui para a disseminação do comportamento ético das empresas, baseado no equilíbrio do desenvolvimento econômico-social. Quando do lançamento do programa, a estatal afirmou que a ação consolidou a “Petrobras como a maior incentivadora do esporte brasileiro, contribuindo para a formação de novas gerações de brasileiros que valorizem atributos como disciplina, ética e superação de desafios. E, principalmente, para transformar o esporte numa ferramenta para promover a inserção social” (PETROBRAS, 2010b).

Enxergamos que para além da intenção de democratizar o acesso ao esporte, há também a intenção de se focalizar estas ações na população mais pobre do País, promovendo a inclusão social, além de formar os cidadãos para outros fins além do direito ao acesso ao esporte propriamente dito.

Existe ganho com estas ações desenvolvidas. Foram destinados quase R\$ 200 milhões para promoção do esporte educacional e participação. Porém, por serem ações focalizadas, seletivas, desarticuladas do todo, se distanciam de serem potenciais instrumentos para alteração das reais bases que produzem e reproduzem a pobreza, a exclusão social e o não acesso aos direitos sociais e de cada um. Ou seja, os reais ganhos estão destinados à própria empresa, que agrega valor aos seus produtos a partir do desenvolvimento destas ações sociais, fortalece sua marca e alcança resultados positivos na lógica de obtenção do lucro.

Não devemos esquecer que o lucro e a responsabilidade social são lógicas contraditórias, porém os interesses dos trabalhadores e da sociedade são agregados também com intuito na manutenção do equilíbrio e da ordem vigente.

Se nos atermos às notícias e aos relatos referentes aos gastos da estatal com o programa Petrobras Esporte e Cidadania (PETROBRAS, 2010b; 2014; 2017b; 2017c; 2017f), teremos a certeza de que muito foi feito para contribuir com o acesso da população à prática esportiva. Porém, comparando com as demais categorias de gastos, percebemos como é tímida esta contribuição, dando subsídios para confirmarmos toda a argumentação e crítica à empresa cidadã (CESAR, 2008; MENEZES, 2010; KAMEYAMA, 2004; SIMIONATTO e PFEIFER, 2006).

Iremos agora compreender o gasto da Petrobras com as categorias EAR e Esporte Motor, buscando assim desvendar os interesses da empresa em destinar 60% do seu gasto para o esporte de alto rendimento e 25% para o programa Petrobras Esporte Motor.

#### **4.1.2 Esporte de Alto Rendimento em foco**

Assim como analisado no capítulo anterior, as empresas estatais destinaram a maior parte de seus patrocínios esportivos para a categoria EAR. Alguns elementos orientaram esses patrocínios, tanto governamentais quanto mercadológicos. Esses elementos mantiveram as empresas estatais enquanto importantes atores no suporte financeiro às entidades esportivas. Vejamos neste momento as especificidades do gasto da Petrobras com esta categoria.

Até 2011, a categoria EAR apresentou gastos acima das quatro demais, conforme apresentado no gráfico 09. No ano de 2007 atinge o primeiro pico de gasto, onde somente uma ação de patrocínio recebeu mais de R\$ 44 milhões, equivalente a 32% de todo o patrocínio daquele ano: o projeto de preparação das equipes brasileiras para os Jogos

Olímpicos de Pequim 2008. Neste mesmo ano, a Petrobras patrocinou o Clube de Regatas Flamengo em mais de R\$ 25 milhões, equivalentes a 18% de todo o patrocínio daquele ano. Isto é, em 2007, duas ações de patrocínio representaram 50% do total gasto.

Em 2011, no segundo pico de gasto da categoria, o patrocínio à modalidade de futebol foi central, representando um total superior a R\$ 99 milhões. Neste ano, foram patrocinados os seguintes campeonatos de futebol: Copa do Brasil, Campeonato Brasileiro e Copa América. O gasto com a modalidade futebol representou 61% de todo o gasto da estatal neste ano.

Vislumbramos a necessidade de aprofundar a análise da categoria EAR, visto a grande quantidade e diversidade de ações de patrocínio realizadas, além do grande montante de gasto destinado a essas ações. Percebemos a existência de três subcategorias: futebol, entidades de administração do esporte e demais modalidades de alto rendimento. Dessa forma, observemos a tabela 09. Nela, subdividimos a categoria EAR em três subcategorias: futebol, Entidades de Administração do Esporte e EAR. Esta última compreende todas as ações de patrocínio às diversas modalidades esportivas de alto rendimento e que não se enquadram nas duas subcategorias anteriores. A partir da análise dessa subcategorização, iremos perceber a centralidade das subcategorias futebol e EAR.

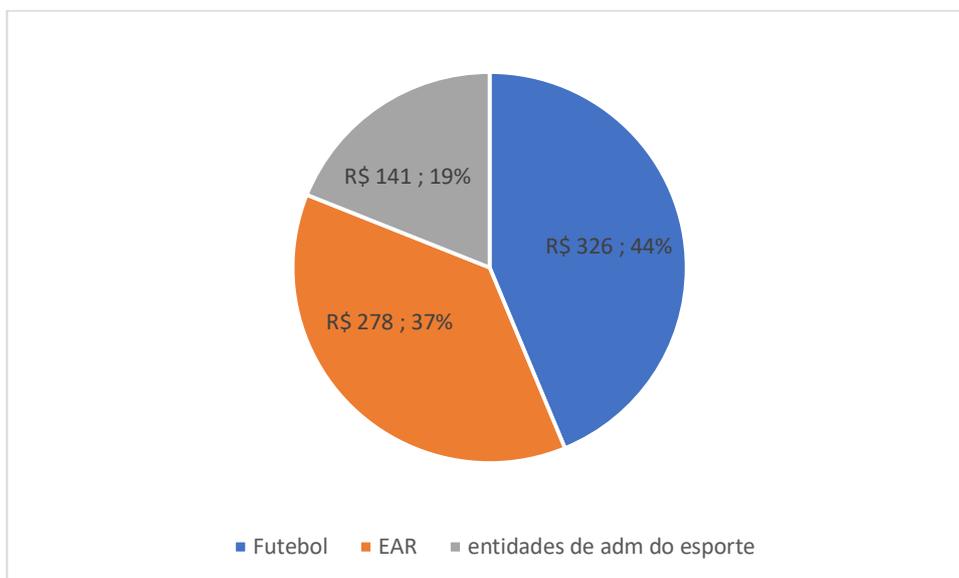
Tabela 12: Direcionamento do Gasto da Categoria EAR a partir de Subcategorias – Série 2004 a 2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões).

Subcategorias	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Futebol	22	25	23	33	39	25	45	89	4	0,5	0,5	20	326
EAR	12	27	20	21	20	15	77	42	23	12	2	7	278
Ent. de Adm. do Esporte	0,02	8	5	54	5	16	0,5	1	0,5	24	14	12	141

FONTE: E-sic e ME (elaboração do autor).

Primeiramente, destacamos a centralidade da subcategoria futebol, que concentrou 44% do gasto da categoria EAR, como também pode ser observado no gráfico 09. No período analisado nesta pesquisa, a estatal apresentou vínculo de patrocínio com o Clube de Regatas Flamengo e o Botafogo de Futebol e Regatas, que nos 12 analisados receberam mais de R\$ 126 milhões. Grande parte do patrocínio também foi destinado a campeonatos de futebol, principalmente a Copa do Brasil de Futebol e o Campeonato Brasileiro de Futebol.

Gráfico 09: Subcategorias do Gasto da Categoria EAR – Série 2004 a 2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões e %).



FONTE: E-sic e ME (elaboração do autor).

A Petrobras, em 2010, afirmou que seu intuito é de reforçar sua associação com o futebol patrocinando o maior evento do calendário nacional, criando identificação dos torcedores com sua marca e potencializando sua plataforma digital com a realização de campanhas e ações. O patrocínio ao futebol é fundamentado através de seu alcance a determinados públicos de interesse da estatal, através dos torcedores, pelo fomento à evolução da modalidade e pela detecção de novos talentos (PETROBRAS, 2009).

O montante total gasto, acima de R\$ 326 milhões, equivale a 22,6% do gasto da Petrobras com o patrocínio esportivo. Conforme discutimos no capítulo anterior, o pouco número de ações de patrocínio realizadas com a modalidade demonstra a centralidade dessa categoria. A estatal realizou 855 ações de patrocínio nos 12 anos analisados, sendo somente 18 destinadas ao futebol e que agregaram os 22,6% do montante de patrocínio da Petrobras.

A segunda subcategoria que mais recebeu recursos foi a EAR. Conforme explicamos anteriormente, essa subcategoria compreende todas as ações que não se enquadram nas duas outras subcategorias. Os mais de R\$ 278 milhões foram destinados a 284 ações<sup>91</sup> de patrocínio nos 12 anos analisados.

<sup>91</sup> Estas 284 ações de patrocínio foram destinadas às seguintes modalidades: tênis, desportos aquáticos e náuticos (natação, maratona aquática, surfe, wakesurfe, regata, veleiro, canoagem, bodyboarding), plataforma olímpica (boxe, taekwondo, levantamento de peso, remo e esgrima), Time Petrobras, esportes

Dentre todas essas modalidades contempladas, destacamos as três que mais receberam patrocínio: tênis (mais de R\$ 60 milhões), plataforma olímpica<sup>92</sup> (mais de R\$ 53 milhões) e esportes aquáticos e náuticos (mais de R\$ 16 milhões). Com o exemplo do patrocínio aos esportes aquáticos e náuticos, e especificamente ao surfe, a estatal afirma que a parceria “tornou-se oportunidade de atingir dois objetivos: contribuir para o crescimento da modalidade no País e aproximar a companhia de um público jovem, rejuvenescendo a marca. O resultado é muito positivo” (PETROBRAS, 2008b).

Por último, destacamos o patrocínio ao Time Petrobras. Esta ação de patrocínio merece destaque não pelo montante gasto, mas sim pela ação desenvolvida. A estatal criou o Time Petrobras em 2015, sendo um grupo de 25 atletas de 15 modalidades diferentes, com foco na preparação para os jogos Pan-Americanos e Parapan-Americanos de Toronto 2015 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos do Rio 2016. A estatal destinou mais de R\$ 3 milhões para preparação destes 25 atletas. Dessa forma, a estatal passou a ter um grupo de atletas focados em buscar resultados positivos nas competições destacadas e que carregaram a marca da Petrobras (PETROBRAS, 2016).

Sete dos 25 atletas patrocinados subiram ao pódio nos Jogos Olímpicos do Rio 2016. Os quatro medalhistas de ouro e integrantes do Time Petrobras foram Rafaela Silva (judô), Serginho (voleibol), Isaquias Queiroz (canoagem) e Robson Conceição (boxe) (PETROBRAS, 2016).

A terceira subcategoria, Entidades de Administração do Esporte, recebeu mais de R\$ 141 milhões nos 12 anos analisados. No capítulo anterior, analisamos a participação de todas as empresas estatais no patrocínio às confederações de esportes olímpicos e avaliamos o importante papel desempenhado por estas no apoio financeiro às entidades esportivas.

A Petrobras apresenta vínculo com as entidades nos 12 anos analisados nesta pesquisa. O pico de gasto com esta modalidade de patrocínio esteve no ano de 2013, quando foi realizado o pagamento do Plano Brasil Medalhas, no valor de mais de R\$ 23 milhões para a CBJ.

Foram 39 ações de patrocínio, destinadas a sete confederações e ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB), demonstrando um envolvimento da estatal no investimento

---

radicais (skate, longboard, voo livre, paraquedismo, balonismo, air race, parapente), triathlon, ciclismo, hipismo e judô.

92 Patrocínio realizado pela Petrobras às cinco confederações de esportes olímpicos (boxe, taekwondo, levantamento de peso, remo e esgrima). Ação com objetivos nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

às entidades de administração do esporte e vinculação com os ditames governamentais para manutenção e desenvolvimento do esporte olímpico brasileiro. Retomando os estudos de Almeida e Marchi Júnior (2011) e Teixeira, Matias e Mascarenhas (2015), a Petrobras patrocinou duas confederações pertencentes ao “bloco dominante”, que são CBhB e CBJ, porém também patrocina cinco outras confederações do “bloco dominado”, sendo elas CBRemo, CBBoxe, CBT, CBE e CBLP.

#### **4.1.3 A relação do patrocínio esportivo com a atividade fim da empresa: o Programa Esporte Motor**

A última categoria de gasto a ser analisada, o Esporte Motor, requer atenção especial. Presente somente na análise do direcionamento do gasto da Petrobras, essa categoria dialoga diretamente com um programa desenvolvido pela estatal e com a atuação propriamente dita da empresa. Dessa forma, consideramos importante tratar o gasto de forma separada da categoria EAR. Todas as ações pertinentes à categoria Esporte Motor são referentes ao esporte de alto rendimento, porém todas direcionadas às competições automobilística, patrocínio de pilotos, equipes e fomento das modalidades.

O programa Esporte Motor foi criado para que a empresa pudesse testar, em competições automobilísticas, seus produtos desenvolvidos. As ações são realizadas a partir de cooperação tecnológica e de patrocínios a eventos automobilísticos – kart, turismo, caminhões e fórmula (PETROBRAS, 2017e).

Destacamos o gasto com esta categoria, visto que este programa apresenta uma especificidade da estatal, já que nenhuma outra desenvolve programas esportivos vinculados à atuação fim da empresa. Com o Petrobras Esporte Motor, a estatal associa sua marca às competições e eventos automobilísticos.

Dois pontos centrais referentes ao Petrobras Esporte Motor devem ser destacados: o teste de produtos produzidos pela estatal e o posicionamento de marca ao apoiar e patrocinar o ramo automobilístico. Dizemos isto, pois enquanto a empresa vive momentos de crise financeira ou período em que se necessita fortalecer o laço com seu público-alvo e manter a credibilidade no mercado, provavelmente os gastos com este tipo de patrocínio serão intensificados.

A partir do gráfico 09, analisamos que até 2011 os gastos da estatal estiveram concentrados na categoria EAR, atingindo pico neste ano em mais de R\$ 132 milhões. Até este ano, o gasto com a categoria Esporte Motor manteve-se na média de 16% de todo

o gasto da Petrobras. Porém, de 2012 em diante, o cenário muda. A média de gasto com a categoria passa para 42% nos quatro anos seguintes, atingindo o pico de gasto em 2014 com valores acima de R\$ 49 milhões. Paralelamente, o gasto da categoria EAR diminuiu consideravelmente. Se até 2011 esta categoria recebeu, em média, 76% de todo o patrocínio da Petrobras, de 2012 a 2015 essa média caiu para 29%.

Vejamos alguns elementos que contribuem para a análise dessa variação de gasto. Pinto et al. (2016) verificaram uma desaceleração econômica no período do governo Dilma, que esteve diretamente associada ao novo contexto internacional desfavorável e que determinou uma redução das taxas de rentabilidade de alguns segmentos dominantes (exceto o setor bancário-financeiro), o que gerou grandes impactos negativos na acumulação capitalista brasileira. Analisando a taxa de rentabilidade sobre os patrimônios líquidos das 500 maiores empresas não bancárias, da indústria de transformação e das seis maiores construtoras o período de 2007 a 2014, os autores observaram que todas apresentaram decréscimo nesta taxa. O destaque vai para o ramo de produção de petróleo, ou seja, a Petrobras, que apresentou queda de 11,4% para -7%.

Outro fator importante a ser destacado é o desenvolvimento da Operação Lava Jato<sup>93</sup>, que investiga as práticas de corrupção na Petrobras e em demais órgãos do governo. Esta operação afetou diretamente o desenvolvimento econômico da Petrobras e a estabilidade do governo Dilma, intensificando o cenário de instabilidade política e econômica no Brasil.

A crise se instalou na Petrobras, visto a alta na importação de combustíveis e no endividamento, além da queda do lucro e das ações. Enquanto resultado da crise econômica vivida no país, a Petrobras apresentou os primeiros sinais de crise econômica em 2011, quando seu lucro líquido caiu 5% referente ao ano anterior (BRASIL, 2012). A estatal anunciou em 2014 uma baixa de R\$ 6.2 bilhões nos gastos adicionais capitalizados

---

<sup>93</sup> A Operação Lava Jato, conduzida pela Polícia Federal Brasileira (PF) e pelo Ministério Público Federal (MPF), envolve investigações relacionadas a práticas criminosas cometidas em diversos setores da economia. Em destaque, o MPF investigou as irregularidades (pagamentos indevidos) envolvendo os fornecedores e as empreiteiras responsáveis pelo fornecimento de bens e serviços à Petrobras. Os recursos recebidos indevidamente foram utilizados para pagamentos indevidos de partidos, agentes políticos, ex-funcionários da Petrobras e demais envolvidos (PETROBRAS, 2017h). Alguns estudos já foram desenvolvidos e analisam as relações estabelecidas nesta investigação e nas ações de corrupção, também investigando as interferências na dinâmica político-econômica da estatal (BASTOS, ROSA e PIMENTA, 2016; FRAGA e MATOS, 2015; PINTO et al., 2016). Neste momento, não iremos desenvolver a análise neste sentido, porém destacamos a importância de pesquisas que avaliem os impactos da Operação Lava Jato na economia da empresa e nas políticas desenvolvidas, principalmente as relacionadas à política de responsabilidade social e particularmente os patrocínios esportivos, averiguando se tais problemáticas alteraram o papel desempenhado pela Petrobras no financiamento público do esporte.

no ativo imobilizado, resultado dos pagamentos indevidos descobertos pela Operação Lava Jato. No mesmo ano, o prejuízo computado foi de R\$ 21.587 milhões, devido à perda de R\$ 44 milhões por desvalorização de ativos (PETROBRAS, 2017g).

Se em 2010 a estatal apresentou lucro líquido de R\$ 35,2 bilhões (maior valor entre os anos de 2006 e 2015<sup>94</sup>), este valor apresenta queda progressiva nos anos seguintes e atinge, em 2014, lucro negativo de R\$ 26,6 bilhões e em 2015 de R\$ 36,9 bilhões (PETROBRAS, 2017g).

Esses fatos podem ser novos elementos que contribuem para a compreensão do gasto com patrocínio esportivo e a predominância do gasto com a categoria Esporte Motor. Traçando um paralelo, os anos de 2014 e 2015 foram os anos de maiores gastos com a categoria Esporte Motor e de maiores prejuízos de lucro da estatal.

Em 2007, Dilma Rousseff afirmou, em evento de lançamento de biocombustível para Fórmula 1, que “o avanço tecnológico conquistado pela Petrobras na Fórmula 1 consolida o desempenho do Brasil na área de biocombustíveis” (PETROBRAS, 2007).

A realização de ações promocionais com a Fórmula 1 objetivam, segundo o coordenador de promoções da estatal em 2008, Diego Pila:

Potencializar o retorno do investimento da Petrobras ao patrocínio da equipe AT&T Williams, de propriedades de merchandising e das ações de relacionamento no GP Brasil de Fórmula 1 com a realização de ações interativas alinhadas à campanha publicitária (PETROBRAS, 2007).

É interessante observar, a partir do gráfico 09, como a categoria Esporte Motor apresenta uma crescente progressão de 2010 em diante, enquanto as categorias EAR e EELIS apresentam progressiva queda nos valores gastos a partir de 2011 e 2012. No ano de 2015, observamos que os gastos das categorias EAR e Esporte Motor voltam a se tornar próximos, onde para a primeira foram gastos R\$ 39 milhões e para a segunda R\$ 43 milhões.

Assim, conseguimos compreender que de 2012 em diante o gasto com o programa Petrobras Esporte Motor se tornou prioridade assim como o gasto com o esporte de alto rendimento. E mesmo com a chegada da agenda dos megaeventos esportivos, a Petrobras se preocupou em manter sua marca fortalecida na modalidade de patrocínio que dialoga diretamente com sua atividade fim.

---

<sup>94</sup> Dados disponíveis no site <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/resultados-financeiros/holding> somente a partir do ano de 2006.

## 4.2 As aproximações da Petrobras com a política de esporte

No capítulo anterior, realizamos uma discussão sobre o ativismo estatal e o financiamento do esporte realizado pelas empresas estatais. Neste momento, orientaremos a discussão especificamente para a Petrobras.

Primeiramente, iniciaremos com a análise da aproximação e distanciamento das ações de patrocínio da Petrobras com relação à Política Nacional do Esporte (PNE), aos Planos Plurianuais (PPA) e ao Plano Decenal de Esporte e Lazer (PDEL).

Iniciando pela PNE, observamos proximidades com o programa Petrobras Esporte Cidadania. Relembramos que a PNE é um documento que afirma o dever do Estado na garantia do acesso ao esporte enquanto direito social e que apesar de seus princípios na democratização e universalização desse acesso, também propaga a visão do esporte para inclusão social, para promoção da harmonia social e para o desenvolvimento econômico.

O programa Petrobras Esporte e Cidadania foi criado em consonância com os ditames desta política e foi orientado para atender tanto o esporte olímpico brasileiro quanto a democratização do acesso ao esporte. Enquanto objetivos fins distintos, sabemos da probabilidade de se priorizar apenas um destes objetivos e postergar outros demais.

Se olharmos novamente o direcionamento do gasto total da Petrobras, veremos que o gasto com a categoria EELIS representou apenas 13%. Especificamente as ações pertinentes ao programa Petrobras Esporte e Cidadania, observamos que somente com as ações de patrocínio ao boxe, taekwondo, esgrima, remo e levantamento de peso dos anos de 2010 a 2013 foram gastos mais de R\$ 67 milhões. Já para o pagamento dos projetos selecionados na vertente esporte educacional do programa foram pagos R\$ 41 milhões nos anos de 2012 e 2014.

Destacamos também que os projetos selecionados para a vertente esporte educacional deveriam desenvolver ações que contribuíssem para a democratização do acesso de crianças e adolescentes ao esporte, como estratégia de inclusão social. Ou seja, o programa se aproximou das proposições da PNE tanto no desenvolvimento de ações para o alto rendimento e para o esporte educacional, quanto na propagação da visão utilitarista do esporte<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Relembramos que, conforme discussão realizada anteriormente, as empresas cidadãs efetivam suas ações sociais baseadas na focalização e seletividade, quando não estão orientadas para a inclusão produtiva. Assim, além do programa Petrobras Esporte e Cidadania estar orientado por estes princípios, também está

Sabemos que a priorização dos gastos para o esporte de alto rendimento se distancia da garantia do acesso ao esporte como um direito de cada um. Se a Petrobras priorizou a categoria EAR, percebemos que não se aproxima de ações efetivas que dialoguem com essa questão ampla e mesmo com o desenvolvimento de programa específico não prioriza o gasto pertinente ao esporte educacional. Seria um desafio (e uma esperança otimista) para a estatal priorizar este gasto, visto o grande interesse mercadológico e de publicidade através do patrocínio ao esporte de alto rendimento. Além de dividir a atenção do desenvolvimento do “esporte social” com as demais ações da estatal enquanto “empresa cidadã”<sup>96</sup>.

Partindo para os PPAs, direcionaremos nossa atenção para o plano referente aos anos 2012-2015. Ressaltamos que a Petrobras realizou pequenos e pontuais patrocínios aos megaeventos esportivos, valores que representaram menos de 2% do gasto da estatal. Realizamos esta ressalva visto que o PPA 2012-2015 teve o foco direcionado à realização da Copa do Mundo de Futebol 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Mesmo que a Petrobras não tenha realizado patrocínios a nenhum desses eventos<sup>97</sup>, suas ações estiveram condizentes com um dos objetivos do PPA: a elevação do Brasil a condição de potência esportiva.

Mesmo com a brusca queda nos valores gastos com a categoria EAR após 2011, a Petrobras se manteve nos quatro anos seguintes desenvolvendo ações de patrocínio direcionadas à preparação de atletas olímpicos e ao apoio a confederações de esportes olímpicos (principalmente as confederações de boxe, esgrima, taekwondo, levantamento de peso e remo). Somente para o Plano Brasil Medalhas foram gastos R\$ 23 milhões, destinados à CBJ. Para as confederações de esportes olímpicos, foram destinados mais de R\$ 35 milhões de 2012 a 2015. Além do patrocínio ao Time Petrobras (25 atletas) num montante de mais de R\$ 3 milhões em 2015.

Observamos que a Petrobras, condizente com a análise do capítulo anterior, destinou suas atenções para a preparação dos atletas participantes dos megaeventos esportivos realizados no Brasil. Condizente com a agenda desses eventos, ela desempenhou importante papel, juntamente com as demais empresas estatais, no suporte

---

orientado pelo “padrão” neoliberal de ação social das empresas e de políticas públicas, que pouco contribuem para a efetiva alteração do quadro social e das causas da pobreza.

<sup>96</sup> O gasto com o patrocínio esportivo representou apenas 18% de todo o patrocínio da estatal. Assim, percebemos que a empresa prioriza outras formas de intervenções sociais a frente do esporte, sendo outro fator que enfraquece as ações sociais no campo esportivo.

<sup>97</sup> Os gastos da Petrobras com megaeventos esportivos estiveram direcionados aos Jogos Pan-Americanos 2007 e aos Jogos Mundiais Militares 2011.

financeiro às confederações de esportes olímpicos e ao desenvolvimento do Plano Brasil Medalhas.

Com o segundo maior gasto, a Petrobras demonstra sua importância também no desenvolvimento das políticas esportivas. Se a estatal foi importante elemento no desenvolvimento do capitalismo brasileiro e principalmente no ativismo estatal dos governos Lula e Dilma, também foi importante ator no financiamento do esporte e contribuiu, direta e indiretamente, para a preparação dos atletas de alto rendimento.

Destacamos que o gasto da estatal com o esporte se faz justamente a partir de 2012, onde percebemos uma queda nos valores gastos com as categorias EAR e EELIS e um progressivo aumento no gasto com a categoria Esporte Motor. Neste cenário, verificamos que a condição político-econômica da Petrobras também determina a prioridade do gasto com os patrocínios esportivos. No momento de maior instabilidade política e econômica do período analisado, a estatal apresentou o maior gasto com a categoria que dialoga diretamente com o fortalecimento de sua marca e com a manutenção da relação com o público de interesse – o programa Petrobras Esporte Motor.

Assim, percebemos que por mais que existam determinantes governamentais que orientem a atuação das empresas estatais no patrocínio esportivo, estas apresentam determinada autonomia e desenvolvem os patrocínios também em resposta aos determinantes internos – no caso da Petrobras, em resposta ao período de crise econômica que enfrentava a partir de 2012.

Além disto, o maior gasto da estatal na categoria EAR esteve direcionado ao futebol, deixando as Entidades de Administração do Esporte enquanto um gasto secundário. Mediante os argumentos apresentados anteriormente, percebemos que a questão mercadológica também determina, em grande parte, os gastos das estatais. Por mais que existissem orientações governamentais, explícitas a partir do Plano Brasil Medalhas, a Petrobras priorizou os gastos à modalidade futebol, que a partir das justificativas de aproximação e alcance do público de interesse, destinou 22,6% do seu montante para equipes e campeonatos de futebol.

Analisamos que a presença das empresas estatais no patrocínio esportivo, e especificamente da Petrobras, dialoga diretamente com os ditames governamentais, enquanto capital geral, e com os interesses particulares e mercadológicos daquela empresa, enquanto capital particular. No período em que a Petrobras apresentava certa estabilidade político-econômica (até 2012), desempenhou, juntamente com o BNDES, importante papel na operacionalização de determinadas políticas macroeconômicas e

esportivas. Não nos resta dúvidas, após toda exposição e discussão realizada anteriormente, de que a Petrobras foi determinante para a execução do ativismo estatal dos governos Lula e Dilma, devido a sua grande capacidade de interferência no mercado nacional e certa interferência no mercado internacional. Assim, seria estranho se não encontrássemos altos valores gastos pela estatal com o esporte, especificamente o de alto rendimento.

Se a Petrobras se apresentou como importante “braço” do governo para execução da função de garantia das condições gerais de produção e reprodução do capital, também o fez pelo esporte, contribuindo para a execução da função de legitimação e garantia do elemento base para execução dos grandes eventos esportivos: o atleta de alto rendimento. Não devemos negar que as 262 ações executadas na categoria EELIS contribuíram, de certa forma (mesmo que tímida), para o acesso ao esporte para determinada parcela da população. Porém, a pequena representatividade deste gasto demonstra que os interesses particulares (mercadológicos) e as determinações governamentais (de cunho econômico) prevalecem com relação à incorporação do “espírito social”, da empresa cidadã. Assim, a Petrobras se apresentou como mais uma empresa que executa determinadas ações no ramo social e que são revertidas em fortalecimento de marca e relacionamento com o público de interesse. Fato este fortalecido quando a empresa entra em crise financeira e diminui os gastos com o patrocínio esportivo de uma forma geral, porém intensifica nos três últimos anos o gasto com a categoria Esporte Motor. Ou seja, o retorno mercadológico prevalece, determina as escolhas da empresa e deixa claro os reais interesses com o patrocínio esportivo.

## CONCLUSÃO

Chegando ao fim do presente estudo, estamos certos de que muito ainda deve ser aprofundado sobre a discussão proposta. Muito ainda deve ser explorado, buscando ultrapassar os limites desta pesquisa, também determinados pelos limites da pesquisadora e pela realidade dinâmica, contraditória e dialética. Lacunas existem e merecem ser exploradas em momentos posteriores.

Partimos do pressuposto de que o Estado apresentado por Mandel (1982) possui três principais funções, sendo a função de criar e garantir as condições de produção do capital aquela que recebeu destaque no presente estudo. Assim, discutimos que o fundo público passa a ser um importante elemento do Estado para cumprir esta função, como através das políticas macroeconômicas e também pelas políticas esportivas.

Quando nos aproximamos especificamente dos governos Lula e Dilma, constatamos que o fundo público foi importante elemento de intervenção na economia. As empresas estatais foram incorporadas como atores governamentais com capacidade de intervenção direta no mercado, visto serem também grandes empresas com interesses no capital particular. A crítica aos governos petistas veio a se aproximar da discussão realizada pelos principais autores utilizados, cuja síntese se expressa a partir da constatação de que a esperança na mudança de prioridade, onde os interesses da classe trabalhadora sobressairiam ao interesse do grande capital, não se materializou (ALMEIDA, 2011; BEHRING e BOSCHETTI, 2011; FILGUEIRAS, 2006; GONÇALVES, 2013; 2015; SINGER, 2012; 2015). Com a manutenção do Modelo Liberal Periférico (MLP) implementado por FHC, o governo Lula e, ato contínuo, governo Dilma, impulsionaram, na verdade, uma espécie de desenvolvimentismo às avessas, reduzindo a capacidade econômica brasileira de responder às pressões externas, com desdobramentos para as esferas comercial, tecnológica, produtiva e financeira. Porém, essa manutenção do MLP nos governos Lula e Dilma não foi completa, visto as flexibilizações implementadas por estes governos – as políticas sociais. O modelo híbrido de governo, como Ban (2013) traduz, atendeu, por meio do ativismo estatal, aos interesses macroeconômicos e a determinadas necessidades sociais. O cenário da pobreza no Brasil mudou drasticamente, por meio de políticas de transferência de renda e por meio de políticas sociais focalizadas na população mais pobre do País.

As empresas estatais desenvolveram papel protagônico na política macroeconômica a partir de 2003. O ativismo estatal desenvolvido por Lula e Dilma não

teria tal eficiência se o Estado não dispusesse das empresas estatais e de suas capacidades de intervir de forma incisiva no mercado, contribuindo para a garantia das condições de produção e reprodução.

Além de desenvolvedoras de políticas macroeconômicas, as empresas estatais também se apresentaram como desenvolvedoras de políticas públicas em outros setores. Quando nos aproximamos da discussão sobre a política de responsabilidade social dessas empresas, percebemos as ações desenvolvidas distantes dos princípios das políticas públicas, tais como equidade e justiça social. Na realidade, o discurso da empresa cidadã e da responsabilidade social empresarial está relacionado aos objetivos mercadológicos da empresa, que são mascarados nas ações sociais e humanísticas. As empresas (também estatais) buscaram retornos financeiros, diretos e indiretos, a partir das ações sociais, tais como o fortalecimento da marca, a proximidade com o público-alvo e o cumprimento de requisitos para manutenção da capacidade de competitividade no mercado.

Esse comportamento ético das empresas estatais se apresenta como mais um elemento de consolidação da hegemonia neoliberal no Brasil, quando se desenvolvem ações sociais e políticas públicas focalizadas, seletivas e com objetivos na inclusão produtiva.

No período analisado, as políticas para o setor esportivo receberam destaque de forma nunca antes vista no Brasil. Porém, cabe advertir que essas políticas se distanciaram do propósito da garantia do acesso ao esporte como direito social. A criação do Ministério do Esporte (ME) mudou a relação governamental com a prática esportiva, possibilitando a criação de programas com diretrizes baseadas na universalização do acesso ao esporte e ao lazer (PELC e PST), e também programas direcionados ao fomento do esporte de alto rendimento (ATHAYDE, 2014; CASTELLANI FILHO, 2008; 2013).

A ampliação da legislação esportiva referente ao financiamento do esporte a partir de 1988, por exemplo, não materializou a expectativa de que se aliviassem as pressões sobre o orçamento que limitavam os gastos com o esporte educacional e com o lazer. A agenda dos megaeventos esportivos movimentou a organização pública em torno do esporte, no que tange ao orçamento. Conforme apresentamos, os estudos realizados por Mascarenhas (2016) e Carneiro (2016), a maior parte dos recursos esteve direcionada para a infraestrutura e para a organização dos eventos propriamente dita. Fazem parte do rol de medidas “neodesenvolvimentistas” implementadas por Lula e Dilma, com objetivos em amenizar, através dos investimentos e dos gastos públicos com obras (principalmente para os megaeventos), os efeitos da crise do capital. De uma forma geral, foi assim que o

Estado cumpriu sua função diretamente econômica a partir do esporte, criando as condições gerais de produção com os megaeventos esportivos.

E como entes públicos, as empresas estatais também estiveram inseridas na lógica dos megaeventos esportivos. A criação do Plano Brasil Medalhas marcou a relação das empresas estatais com o patrocínio esportivo, e principalmente com as confederações de esportes olímpicos e as modalidades olímpicas. Assim, compreendemos que da mesma forma que as empresas estatais retornaram ao seu posto de ator protagônico na dinâmica macroeconômica, também intensificaram seus gastos com o esporte durante os governos Lula e Dilma, traduzindo o ativismo estatal também no setor esportivo.

Foi a partir da análise do direcionamento do gasto que conseguimos compreender a interferência das estatais no campo esportivo. Partindo das categorias propostas por Mascarenhas (2016), observamos poucos recursos destinados à categoria EELIS. Nesta categoria, as empresas estatais desenvolveram patrocínios orientados pela política de responsabilidade social, cujo objetivo era contribuir com a cidadania, transformar a prática esportiva em bem coletivo e disseminar as modalidades esportivas. Fato é que priorizar o gasto com a categoria EAR se distancia de práticas que possam garantir a cidadania e o acesso à prática do esporte como bem coletivo. Além de que as escolhas das ações patrocinadas referentes à categoria EELIS são condizentes com o tipo de imagem que a empresa estatal pretende disseminar e com o público-alvo que a interessa. Mesmo fomentando o esporte educacional e participação, os determinantes mercadológicos interferem de forma intensa nas ações executadas.

Em contrapartida, o gasto das empresas estatais foi direcionado, majoritariamente, para a categoria EAR. A priorização do esporte de alto rendimento no patrocínio das estatais dialoga diretamente com os interesses mercadológicos e de publicidade e propaganda. Afirmamos (e confirmamos) que seria otimista esperar das empresas estatais (importantes agentes econômicos) a priorização das questões sociais, e conseqüentemente do acesso ao esporte como direito de cada um. Dessa forma, as empresas estatais desenvolveram uma política pública que não respondeu aos interesses coletivos, mas sim aos interesses do esporte de alto rendimento e em segundo plano à realização dos megaeventos esportivos no Brasil.

Ou seja, estão condizentes com as prioridades propostas no planejamento governamental. Não existem megaeventos esportivos sem a participação de atletas de alto nível. Assim, as empresas estatais contribuem financeiramente para o esporte de alto rendimento, fornecendo condições para que o esporte propriamente dito aconteça nos

megaeventos esportivos. Respondendo à proposta de elevar o Brasil à condição de potência esportiva, marcado pela criação do Plano Brasil Medalhas, as estatais não se apresentam como potenciais atores públicos que contribuam para a democratização do acesso ao esporte.

As empresas estudadas foram importantes instrumentos para efetivação do ativismo estatal nos governos Lula e Dilma. No âmbito da política macroeconômica, este ativismo estatal esteve orientado para o atendimento das questões econômicas e de mercado, de forma similar se orientou o esporte. A progressão do gasto e a centralidade da categoria EAR nos leva a perceber como a agenda dos megaeventos esportivos também determinou a atuação das estatais como mais um elemento governamental que financia o sistema esportivo brasileiro. Porém não nos esqueçamos que os interesses particulares destas empresas também foram determinantes para as ações realizadas.

As estatais são como um “braço” do Estado que tem por objetivo suprir as necessidades financeiras do esporte de alto rendimento e que conciliam, de forma harmônica, com seus interesses mercadológicos particulares. Se o Estado lança mão de todos seus instrumentos para exercer a função de garantir as condições gerais de produção, para o setor esportivo não foi diferente. O patrocínio ao esporte de alto rendimento das empresas estatais contribuiu para a função de legitimação e a execução dos megaeventos esportivos garante as condições gerais de produção a partir das obras públicas e dos investimentos.

Por fim, o caso Petrobras contribuiu para finalizarmos a análise. Além de importante elemento no desenvolvimento do capitalismo brasileiro, a Petrobras se apresentou como a segunda estatal que mais gastou com o esporte e que desenvolve programas esportivos institucionais, diferente das demais estatais pesquisadas.

Também priorizando o gasto com a categoria EAR, a Petrobras manteve relação específica com o esporte ao desenvolver programas esportivos destinados a diversas modalidades e categorias. Porém, mesmo com esta característica, também não priorizou a garantia do acesso ao esporte para a população. Os gastos com a categoria EELIS representaram a menor parcela do gasto total, além de desenvolver estas ações baseadas na juventude em condição de vulnerabilidade social e enxergando o esporte a partir de uma visão utilitarista.

Quando nos aproximamos do gasto da Petrobras com a categoria Esporte Motor, percebemos que as questões particulares da estatal também determinaram o direcionamento do gasto. Tanto questões de interesse mercadológico, onde a Petrobras

patrocinou diversas modalidades automobilísticas, quanto questões econômicas, notórias a partir de 2012 onde a estatal enfrentou forte crise financeira e orientou a maioria do gasto para a categoria que dialogava diretamente com a atividade fim da empresa.

Dessa forma, analisamos que as empresas estatais foram fortemente marcadas pela contradição (e/ou dualidade) entre os interesses gerais do capital e os interesses particulares como grande empresa. Estes dois âmbitos determinaram os gastos com patrocínio das empresas estatais, onde por um lado utilizavam os patrocínios como importantes instrumentos para se aproximar de seu público-alvo e por outro respondiam a determinações governamentais (diretas e indiretas) de apoio financeiro ao esporte de alto rendimento (especificamente a modalidades olímpicas e ao futebol).

Destacamos, por último, a necessidade de futuras pesquisas que analisem as relações entre a Petrobras, a Operação Lava Jato e o patrocínio esportivo da empresa. Consideramos esta questão central e de importante relevância para discussão e análise político-econômica da estatal. Este escândalo de corrupção afetou não apenas a Petrobras, mas também as demais empresas estatais e empreiteiras, interferido fortemente na dinâmica política do governo Dilma. Assim, se torna importante discutir, em momentos futuros (visto que não foram contemplados neste momento), de que forma a operação afetou a economia da empresa, o desenvolvimento das ações sociais (vinculadas à política de responsabilidade social) e à continuidade (ou não) do patrocínio esportivo.

Concluimos avaliando a necessidade de novos estudos e pesquisas que avaliem a relação das empresas estatais com o setor esportivo, para assim contemplar as lacunas deixadas por estes estudos e envolver novas abordagens e procedimentos que contribuam com os estudos das políticas públicas de esporte e lazer.

## REFERÊNCIAS

- ALENCAR JUNIOR, Osmar; SALVADOR, Evilásio. **Finanças, Fundo Público e Financiamento da Seguridade Social no Brasil**. R. Katál., Florianópolis, v.18, n.2, p. 239-248, jul./dez., 2015.
- ALMEIDA, Mansueto. O Novo Estado Desenvolvimentista e o Governo Lula. **Economia & Tecnologia**. Ano 07, Volume Especial, 2011.
- ALMEIDA, Mansueto; OLIVEIRA, Renato; SCHNEIDER, Ben. **Política Industrial e Empresas Estatais no Brasil: BNDES e Petrobras**. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro; Ipea, 2014.
- ALMEIDA, Barbara; MARCHI JÚNIOR, Wanderlei. Comitê Olímpico Brasileiro e o Financiamento das Confederações Brasileiras. **Rev. Bras. Ciênc. Esporte**, Florianópolis, v.33, n.1, p. 163-179, jan./mar. 2011.
- ATHAYDE, Pedro. **O Ornitorrinco de Chuteiras**: determinantes econômicos da política de esporte e lazer do Governo Lula e suas implicações sociais. Brasília, 2014. 415fl. Tese (Doutorado em Política Social) Departamento de Serviço Social, UnB, 2014.
- ATHAYDE, Pedro; MASCARENHAS, Fernando; SALVADOR, Evilásio. Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no Governo Lula. In: MATIAS, W.; ATHAYDE, P.; MASCARENHAS, F. **Políticas de esporte nos anos Lula e Dilma**. Brasília: Thesaurus, 2015.
- BAN, Cornel. Brazil's Liberal Neo-Developmentalism: New Paradigm or Edited Orthodoxy?. **Review of International Political Economy**. Londres: Routledge, v. 20, n. 2, 2013.
- BARBALET, J.M. **A Cidadania. Ciências Sociais – Temas**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.
- BARBOSA, Nelson. Dez anos de política econômica. IN: SADER, Emir (Org.) **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2013. (p. 69-102).
- BASTOS, Emanuelle; ROSA, Maycon; PIMENTA, Márcio. Os Impactos da Operação Lava Jato e da Crise Internacional do Petróleo nos Retorno Anormais e Indicadores Contáveis da Petrobras 2012-2015. **Pensar Contábil**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 67, p. 49-56, set./dez., 2016.
- BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. v.2. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, Elaine. Crise do capital, fundo público e valor. IN: BOSCHETTI, Ivanete. et al. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. A Condição da Política Social e a Agenda da Esquerda no Brasil. **SER Social**. Brasília, v.18, n.38, p. 13-29, jan.-jun., 2016.

BNDES. **Missão, visão e valores**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/governanca-controle/planejamento-corporativo/missao%2C-visao-e-valores/>. Acesso em 20/04/2017a.

\_\_\_\_\_. **Política de Responsabilidade Social e Ambiental**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/responsabilidade-social-e-ambiental>. Acesso em 20/04/2017b.

\_\_\_\_\_. **Patrocínios**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/patrocínios>. Acesso em 20/04/2017c.

BNDES. **BNDES e o esporte**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/patrocínios/patrocínio-ao-esporte/bndes-esporte/>. Acesso em 25/04/2017d.

\_\_\_\_\_. **Histórico**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/patrocínios/patrocínio-ao-esporte/historico/>. Acesso em 25/04/2017e.

\_\_\_\_\_. **BNDES e o esporte – projetos apoiados**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/patrocínios/patrocínio-ao-esporte/bndes-esporte-projetos-apoiados/>. Acesso em 25/04/2017f.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Efetividade 2007-2014**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/responsabilidade-social-e-ambiental>. Acesso em 20/04/2017.

BRACHT, Valter. **Sociologia Crítica do Esporte: uma introdução**. 3 ed. Injuí: Ed. Unijuí, 2005.

BRASIL. **Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998**. 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9615consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9615consol.htm). Acesso em 01/07/2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001.** 2001. Disponível em: [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 em 01/07/2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.395, de 16 de março de 2011.** 2011a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112395.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112395.htm). Acesso em 01/07/2016.

\_\_\_\_\_. **Plano Pluri-Anual 2012-2015.** 2011b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/publicacoes/2012-2015>. Acesso em 01/07/2016.

\_\_\_\_\_. **Plano Brasil Medalhas.** 2016. Disponível em: <http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/incentivo-ao-esporte/plano-brasil-medalhas>. Acesso em 01/07/2016.

\_\_\_\_\_. **Presidenta Dilma Rouseff e ministro Aldo Rebelo lançam o Plano Brasil Medalhas 2016.** 2012. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/index.php/noticias/24-lista-noticias/35543-presidenta-dilma-rousseff-e-ministro-aldo-rebelo-lancam-plano-brasil-medalhas-2016>. Acesso em 01/07/2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República,** Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade de recepção da delegação brasileira que participou das Olimpíadas de Atenas. 2004. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva>. Acesso em: 06/04/2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.845, de 27 de dezembro de 2016.** Brasília, 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8945.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8945.htm). Acesso em: 17 mar. 2017.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e Trabalho no Capitalismo.** [S.I.: s.n.], 2016.

\_\_\_\_\_. Os custos da crise para a política social. IN: BOSCHETTI, Ivanete. Et al. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos.** São Paulo: Cortez, 2010.

BRITO, Walderes. **Empresas Responsáveis e Comunidades Cidadãs:** responsabilidade social sob o crivo da comunicação pública. Goiânia, 2009, 161fl. Dissertação (Mestrado em Comunicação) Faculdade de Comunicação e Biblioteconomia, UFG, 2009.

CAIXA. **Relatório de Sustentabilidade 2014.** Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/sustentabilidade/relatorios-desustentabilidade/Paginas/default.aspx>. Acesso em 19/04/2017.

\_\_\_\_\_. **Balço Social 2007.** Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/sustentabilidade/relatorios-desustentabilidade/Paginas/default.aspx>. Acesso em 19/04/2017.

\_\_\_\_\_. **Missão.** Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/sobre-caixa/apresentacao/Paginas/default.aspx>. Acesso em 19/04/2017a.

\_\_\_\_\_. **Esportes.** Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/esportes/Paginas/default.aspx#>. Acesso em 25/04/2017b.

\_\_\_\_\_. **Bolsa Atleta.** Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/esportes/bolsa-atleta/Paginas/default.aspx>. Acesso em 25/04/2017c.

\_\_\_\_\_. **Esportes Amadores.** Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/esportes/esportes-amadores/Paginas/default.aspx>. Acesso em 25/04/2017d.

\_\_\_\_\_. **Clubes Patrocinados.** Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/esportes/clubes-patrocinados/Paginas/default.aspx>. Acesso em 25/04/2017e.

\_\_\_\_\_. **Repases sociais.** Disponível em: <http://loterias.caixa.gov.br/wps/portal/loterias/landing/repases-sociais/>. Acesso em 25/04/2017f.

\_\_\_\_\_. **Caixa destina R\$ 221 milhões ao esporte em 2013.** 2014. Disponível em: <http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=504>. Acesso em 05/05/2017.

CARINHATO, Pedro Henrique. **Neoliberalismo, Reforma do Estado e Políticas Sociais nas Últimas Décadas do Século XX no Brasil.** Aurora, ano II, número 3, dezembro. 2008.

CARNEIRO, F. H. **O orçamento do esporte no PPA – 2012/2015.** Artigo não publicado. 2016.

CARNEIRO, Fernando, et al. **A Matriz de Financiamento Público Federal do Esporte no Brasil.** Reunião Anual da SBPC 2017. 2017. No prelo.

CASTELLANI FILHO, Lino. O Estado Brasileiro e os Direitos Sociais: o esporte. IN: GARCIA, Carla; HÚNGARO, Edson; DAMASCENO, Luciano (ORG.). **Estado, Política e Emancipação Humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais.** Santo André: Alpharrabio, 2008.

\_\_\_\_\_. **Educação Física, Esporte e Lazer: reflexões nada aleatórias.** Campinas: Autores Associados, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 19 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CESAR, Monica. “**Empresa-cidadã**”: uma estratégia de hegemonia. São Paulo: Cortez, 2008.

CORREIOS. **Correios e Comitê Organizador assinam contrato para operação logística Rio 2016**. 2015. Disponível em: <https://www.correios.com.br/para-voce/noticias/correios-e-comite-organizador-assinam-contrato-para-operacao-logistica-rio-2016>. Acesso em 05/05/2017.

\_\_\_\_\_. **Logística dos Correios contribui para o sucesso dos Jogos Olímpicos**. 2016. Disponível em: <https://www.correios.com.br/para-voce/noticias/correios-e-comite-organizador-assinam-contrato-para-operacao-logistica-rio-2016>. Acesso em 05/05/2017.

\_\_\_\_\_. **Patrocínio esportivo**. Disponível em: <http://www.correios.com.br/sobre-correios/patrocínio/patrocínio-esportivo/patrocínio-esportivo>. Acesso em 25/04/2017a.

\_\_\_\_\_. **Correios inicia processo de rescisão de contrato com CBDA**. Disponível em: <http://www.correios.com.br/para-voce/noticias/correios-inicia-processo-de-rescisao-de-contrato-com-cbda>. Acesso em 25/04/2017b.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Intervenções: o marxismo na batalha das ideias**. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **Marxismo e política: dualidade de poderes**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

DAIN, Sulamis. **Empresa Estatal e Capitalismo Contemporâneo: uma análise comparada**. Tese de doutoramento. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UNICAMP. Rio de Janeiro, 1980. 301p.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. **Política Social Focalizada e Ajuste Fiscal: as duas faces do governo Lula**. Rev. Katál., Florianópolis, v.10, n.1, p. 24-34, jan.-jun., 2007.

ELETROBRAS. **Relatório anual de Sustentabilidade 2012**. Disponível em: <http://www.eletrobras.com/elb/main.asp?Team=%7B4A2B5B3C-751A-4E38-86A7-D6085CEE347B%7D#2015>. Acesso em 25/04/2017.

FAGNI, Eduardo. **A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica**. SER Social, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun., 2011.

FILGUEIRAS, Luiz. O Neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. IN: BASUALDO, E.; ARCEO, E. **Neoliberalismo y sectores dominantes**.

Tendências globales y experiencias nacionales. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales, Agosto, 2006. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>. Acesso em: 26/01/2017.

\_\_\_\_\_. Notas para a análise de conjuntura – 18/08/2015. IN: PINTO, E.; FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. **Governo Dilma, PT, esquerda e impeachment: três interpretações da conjuntura econômica e política.** IE-UFRJ Texto para Discussão: 015, 2015.

FILGUEIRAS, Luiz; et al. Modelo Liberal-Periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. IN: MAGALHÃES, João Paulo; et al. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010.** Rio de Janeiro: Garamond, 2010. (p.35-69).

FLAUSINO, M. S. **Plano Decenal: As políticas públicas de esporte e lazer em jogo.** 2013. 156f. Dissertação (Mestrado em Educação Física). Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília - UnB, 2013.

FRAGA, Jonhanny; MATOS, Raimundo. **As Instituições por Trás da Operação Lava-Jato.** Aracaju, 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) Faculdade de Direito, UNIT, 2015.

GONÇALVES, Reinaldo. **Desenvolvimento às avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo de desenvolvimento.** Rio de Janeiro: LTC, 2013.

\_\_\_\_\_. Balanço Crítico da Economia Brasileira e nos Governos do Partido dos Trabalhadores. **Revista Soc. Bras. Economia Política**, São Paulo, nº37, p. 7-39, janeiro 2014.

\_\_\_\_\_. 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, E.; FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. **Governo Dilma, PT, esquerda e impeachment: três interpretações da conjuntura econômica e política.** IE-UFRJ Texto para Discussão: 015, 2015.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony **Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IANNI, Octavio. **Estado e Capitalismo.** São Paulo: Brasiliense, 2004.

INSTITUO ETHOS. **Rede Ethos de Jornalistas – Empresas e Responsabilidade Social.** Disponível em: <http://www3.ethos.org.br/categoria/publicacoes/>. Acesso em 18/04/2017 às 21:00h.

- KAMEYAMA, Nobuco. *Ética Empresarial. Praia Vermelha: estudos de política e teoria social*. V.1, n.11, Rio e Janeiro: UFRJ, 2004.
- KUNSCH, Margarida. **Planejamento de Relações Pública na Comunicação Integrada**. São Paulo: Summus, 2003.
- MAGALHÃES, João Paulo. Estratégias e modelos de desenvolvimento. IN: MAGALHÃES, João Paulo; et al. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. (p.19-34).
- MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MARSHALL, Theodore H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MASCARENHAS, Fernando. O orçamento do esporte: aspectos da atuação estatal e FHC a Dilma. **Rev. Bras. Educ. Fís. Esporte**, (São Paulo), 30(4):963-80, out-dez, 2016.
- MATIAS, W. B. **O enigma olímpico: o controvertido percurso da política esportiva no governo Lula**. Brasília, 2013. 199f. Dissertação (Mestrado em Educação Física), Faculdade de Educação Física, UNB, 2013.
- MATTOSO, Jorge. Dez Anos Depois. IN: SADER, Emir (Org.) **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2013. (p. 111-121).
- MENEZES, Franciane. **O Serviço Social e a “Responsabilidade Social das Empresas”**: o debate da categoria profissional na revista Serviço Social & Sociedade e no CBAS. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 103, p. 503-531, jul./set. 2010.
- MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 6 ed. São Paulo: Corte, 2010.
- O’CONNOR, James. **USA: a crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OLIVEIRA, Francisco de. **A Economia da Dependência Imperfeita**. Rio de Janeiro, Edição Graal, 1989.
- PEREIRA, Potyara. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. IN: **Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009a.
- \_\_\_\_\_. **Política social: temas & questões**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009b.
- PETROBRAS. **Estratégia**. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/estrategia/>. Acesso em 23/04/2017a.

\_\_\_\_\_. **Responsabilidade social.** Disponível em:  
<http://www.petrobras.com.br/pt/sociedade-e-meio-ambiente/sociedade/politica-de-responsabilidade-social/>. Acesso em 23/04/2017b.

\_\_\_\_\_. **Investimento Social.** Disponível em:  
<http://www.petrobras.com.br/pt/sociedade-e-meio-ambiente/sociedade/investimento-social/>. Acesso em 23/04/2017c.

\_\_\_\_\_. **Apoio a Princípios e Iniciativas.** Disponível em:  
<http://www.petrobras.com.br/pt/sociedade-e-meio-ambiente/sociedade/apoio-a-principios-e-iniciativas/> 23/04/2017d.

\_\_\_\_\_. **Atuação no Esporte.** Disponível em:  
<http://www.petrobras.com.br/pt/sociedade-e-meio-ambiente/sociedade/atuacao-no-esporte/>. Acesso em 25/04/2017e.

\_\_\_\_\_. **Programa Petrobras Socioambiental.** Disponível em:  
<http://sites.petrobras.com.br/socioambiental>. Acesso em 25/04/2017f.

\_\_\_\_\_.  **Holding.** Disponível em:  
<http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/resultados-financeiros/holding>. Acesso em 23/05/2017g.

\_\_\_\_\_. **Operação Lava-Jato.** Disponível em:  
<http://lavajato.hotsitespetrobras.com.br/>. Acesso em 05/05/2017h.

\_\_\_\_\_. **Time Petrobras.** Disponível em: <http://www.timepetrobras.com.br>. Acesso em 06/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Sustentabilidade 2014.** Disponível em:  
<http://www.petrobras.com.br/pt/sociedade-e-meio-ambiente/relatorio-de-sustentabilidade/>. Acesso em 23/02/2017.

\_\_\_\_\_. **Começa Campanha do Brasileirão 2010.** 2010a. Disponível em:  
[http://www.agencia.vv.com.br/Materia/ExibirMateria?p\\_materia=8432&p\\_editoria=10](http://www.agencia.vv.com.br/Materia/ExibirMateria?p_materia=8432&p_editoria=10). Acesso em 05/05/2017.

\_\_\_\_\_. **Esporte & Cidadania terá investimentos de R\$ 256 milhões até 2014.** 2010b. Disponível em:  
[http://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p\\_materia=9117&p\\_editoria=10](http://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p_materia=9117&p_editoria=10). Acesso em 05/05/2017.

\_\_\_\_\_. **Petrobras patrocina campeonato brasileiro de futebol.** 2009. Disponível em:

[http://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p\\_materia=7567&p\\_editoria=10](http://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p_materia=7567&p_editoria=10). Acesso em 05/05/2017.

\_\_\_\_\_. **Petrobras patrocina Rally Internacional dos Sertões em função do alcance social da competição.** 2008a. Disponível em:

[http://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p\\_materia=5025&p\\_editoria=10](http://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p_materia=5025&p_editoria=10). Acesso em 05/05/2017.

\_\_\_\_\_. **Petrobras anuncia nova temporada de patrocínio ao surfe.** 2008b. Disponível em:

[http://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p\\_materia=4446&p\\_editoria=10](http://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p_materia=4446&p_editoria=10). Acesso em 05/05/2017.

\_\_\_\_\_. **Petrobras lança gasolina com biocombustível para fórmula 1.** 2007. Disponível em:

[http://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p\\_materia=3819&p\\_editoria=10](http://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p_materia=3819&p_editoria=10). Acesso em 05/05/2017.

\_\_\_\_\_. **Time Petrobras garante nove das 19 medalhas do Brasil na Rio 2016.** Disponível em: <http://www.timepetrobras.com.br>. Acesso em 06/09/2016.

PINTO, Eduardo; GONÇALVES, Reinaldo. **Modelos de desenvolvimento e desempenho macroeconômico:** Brasil. IPEA, Texto para Discussão 017 | 2015. Outubro, 2015.

PINTO, Eduardo; et al. **A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise.** IE-UFRJ. Textos para Discussão. TD 004-2016.

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. IN: SADER, Emir (Org.) **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma.** São Paulo: Boitempo, 2013. (p. 135-143).

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público no Brasil:** financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007). Brasília, 2008. 395fl. Tese (Doutorado em Política Social) Programa de Pós-Graduação em Política Social, UnB, 2008.

\_\_\_\_\_. **Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil.** *Serv. Soc. Rev.*, Londrina, v.14, n.2, p. 4-22, jan./jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Financiamento tributário da política social do pós-Real.** IN: SALVADOR, E. et al. (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social.** 1. Ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SALVADOR, Evilásio.; TEIXEIRA, Sandra. **Orçamento e Políticas Sociais: metodologia na perspectiva crítica.** R. Pol. Públ., São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan/jun. 2014.

SALLUM JR., Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social;** Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 23-47, out. 1999.

\_\_\_\_\_. Metamorfoses do Estado Brasileiro no Final do Século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, p. 35-50, jun/2003.

SIMIONATTO, Ivete; PFEIFER, Mariana. Responsabilidade Social das Empresas: a contraface da sociedade civil e da cidadania. **Revista Virtual Textos & Contextos**, n.5, ano V, nov., 2006.

SINGER, André. **Cutucando onças com caras curtas. O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014).** Novos Estudos. Julho, 2015. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/v1/contents/view/1604>. Acesso em 06/03/2017.

\_\_\_\_\_. **Os sentidos do Lulismo.** Reforma gradual e pacto conservador. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOUZA, Silvana Aparecida de. **Educação, trabalho voluntário e responsabilidade social.** São Paulo: Xamã, 2013.

TEIXEIRA, Marcelo. **Esporte, Fundo Público e Pequena Política: os reveses de um orçamento (r)emendado.** 2016. 231fl. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

TREBAT, Thomas. **Uma Avaliação do Desempenho Econômico de Grandes Empresas Estatais no Brasil: 1965/75.** Pesq. Plan. Econ. Rio de Janeiro: v. 10, n. 3, p. 813-850, dez/1980.

VERONEZ, Luiz. **Quando o Estado Joga a Favor do Privado: as políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988.** 2005. 396 f. Tese (Doutorado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas.** Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998.