



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Educação Física
Programa de Pós-Graduação em Educação Física

**Política Esportiva no Brasil (2003–2023): dialética, articulação e
contradição entre o econômico e o social**

FELIPE BARBOSA PASSOS

Brasília-DF, 2025

FELIPE BARBOSA PASSOS

**Política Esportiva no Brasil (2003–2023): dialética, articulação e
contradição entre o econômico e o social**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação Física da Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília, como pré-requisito para a obtenção do grau de Doutor em Educação Física.
Orientador: Prof. Dr. Pedro Fernando Avalone Athayde.

Brasília-DF, 2025

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

PP289p Passos, Felipe Barbosa
Política Esportiva no Brasil (2003-2023): dialética,
articulação e contradição entre o econômico e o social /
Felipe Barbosa Passos; orientador Pedro Fernando Avalone
Athayde. Brasília, 2025.
630 p.

Tese(Doutorado em Educação Física) Universidade de
Brasília, 2025.

1. Esporte. 2. Política Esportiva. 3. Política Econômica.
4. Política Social. 5. Estado. I. Athayde, Pedro Fernando
Avalone , orient. II. Título.

FELIPE BARBOSA PASSOS

**Política Esportiva no Brasil (2003–2023): dialética, articulação e
contradição entre o econômico e o social**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação Física da Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília, como pré-requisito para a obtenção do grau de Doutor em Educação Física.

Área de concentração: Estudos Socioculturais, Políticos, Pedagógicos e Psicológicos da Educação Física.

Linha de pesquisa: Aspectos Políticos, Pedagógicos e Psicológicos do Esporte.

BANCA EXAMINANDORA

Prof. Dr. Pedro Fernando Avalone Athayde (Presidente)
Universidade de Brasília – UnB

Prof. Dr. Fernando Mascarenhas (titular do programa)
Universidade de Brasília – UnB

Prof.^a Dra. Silvana Martins de Araújo (externa ao programa)
Universidade Federal do Maranhão – UFMA

Prof.^a Dra. Cássia Damiani (externa ao programa)
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof. Dr. Edson Marcelo Húngaro (suplente)
Universidade de Brasília – UnB

À Cecília e à Sofia, fonte de inspiração e razão do meu viver.

AGRADECIMENTOS

À Vanessa, minha esposa, pelo carinho, compreensão, apoio e incentivo constantes. Seu amor e dedicação foram fundamentais em cada etapa desta trajetória. Te amo, sempre.

À Cecília e à Sofia, minhas filhas amadas e fonte permanente de alegria, que dão sentido ao presente e ao futuro.

À minha mãe, pelo amor incondicional e pela presença generosa ao longo de toda a vida. Sua força e sensibilidade são referências que carrego comigo.

À minha família, em especial aos meus irmãos Fábio, Tiago e Fabiana, bem como aos seus respectivos cônjuges (Fábio e Luana), pelo suporte, incentivo e apoio em todos os momentos. Assim como a minha sogra Oneide, os cunhados Helen, Eugênio e Junior e sobrinha Ana Maria.

Aos meus sobrinhos Lis, Olívia, Bruno e Bento, pela alegria e leveza que tornam o caminho mais doce.

Ao meu orientador, Pedro Athayde, pelo compromisso, empenho, respeito acadêmico e pessoal, bem como pelas contribuições para o desenvolvimento desta tese.

Aos professores que marcaram minha formação ao longo do doutorado, em especial ao Fernando Mascarenhas e Marcelo Húngaro pelas contribuições ao meu crescimento humano e intelectual.

Aos membros do grupo de pesquisa Avante-UnB e aos demais colegas do curso, pela convivência acadêmica, amizade, companheirismo e socialização do conhecimento, com especial menção aos amigos Marcelo Teixeira e Wagner Matias (in memoriam).

Aos meus amigos de uma vida, irmãos de coração, Marcelo e Helber, pelo incentivo constante e pelo apoio moral nos momentos decisivos.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação Física da Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília (FEF/UnB), pela oportunidade e pelo suporte institucional ao longo do doutorado.

Ao Governo do Distrito Federal, na figura da Secretaria de Educação do Distrito Federal e da Secretaria de Desenvolvimento Social, pelo afastamento para estudos, que possibilitou a dedicação exclusiva ao doutorado, condição fundamental para a elaboração desta tese.

À CAPES, pela oportunidade de realizar o estágio de doutorado sanduíche na Universidade de Coimbra, em Portugal, assim como ao meu coorientador no exterior, professor António Figueiredo, pela acolhida, ensinamentos e apoio.

A todos e a todas que, de diferentes formas, tornaram possível esta jornada.

*Desconfiais do mais trivial,
na aparência singelo.
E examinai, sobretudo, o que parece habitual.
Suplicamos expressamente:
Não aceiteis o que é de hábito como coisa natural,
pois em tempo de desordem sangrenta,
de confusão organizada, de arbitrariedade consciente,
de humanidade desumanizada,
nada deve parecer natural
nada deve parecer impossível de mudar.
Bertold Brecht
Nada é impossível de mudar, in Poemas 1913-1956 (1967)*

RESUMO

A presente tese analisa a Política Esportiva brasileira tomando-a como expressão das funções econômica e integradora do Estado no interior do capitalismo tardio e na particularidade brasileira. A investigação parte do pressuposto de que a Política Esportiva, longe de constituir um campo autônomo, reflete as determinações estruturais do desenvolvimento capitalista no Brasil e das lutas de classe e intraclasses. O problema orientador deste estudo perpassa a necessidade de compreender a estrutura e a dinâmica da atuação estatal sobre o esporte e sua articulação com os determinantes políticos, econômicos e sociais na conjuntura examinada. Sobre essa base, definiu-se como objetivo geral analisar a configuração da Política Esportiva de 2003 a 2023 à luz das funções do Estado no capitalismo dependente brasileiro, desdobrando-se em objetivos específicos relacionados à elaboração de categorias analíticas que expressem a mediação entre a função estatal de criar as condições gerais de produção e de integração social, bem como a sua forma materializada na política esportiva. A partir dessas categorias, buscou-se examinar, por um lado, a vertente da Política Econômica Esportiva, considerando o debate sobre a Indústria do Esporte, a economia política, o financiamento público e as normativas reguladoras. Por outro, investigar a dimensão da Política Social Esportiva, observando seus fundamentos político-ideológicos, a discussão sobre cidadania e direitos sociais e a hegemonia neoliberal. Metodologicamente, adotou-se o materialismo histórico-dialético como base teórico-metodológica, articulando análise documental, orçamentária e institucional de fontes primárias – leis, planos plurianuais, relatórios de gestão, balanços financeiros e demonstrativos de entidades esportivas, entre outros – com revisão crítica da literatura especializada. Os resultados revelam que, embora o Estado tenha expandido o acesso ao esporte e consolidado instrumentos inéditos de fomento e regulação, a estrutura da política manteve caráter seletivo, fragmentado e subordinado às exigências de valorização do capital e ao Padrão de Desenvolvimento Capitalista Liberal-Periférico, à agenda pós-moderna e à cena política dominante no período. Na vertente econômica, observou-se que o princípio orientador que regeu a atividade estatal foi o de criar as condições para o avanço do processo de mercantilização do esporte, concentrando recursos no sistema federativo, sustentando parcela da força de trabalho em bases precárias e condicionando a infraestrutura esportiva do país ao ciclo dos Grandes eventos. Na arena social, prevaleceram a focalização, a residualidade e a transferência de responsabilidades ao “terceiro setor”, produzindo uma cidadania restrita, assentada na ideologia do “esporte social” e funcional à ordem neoliberal. Conclui-se que, no período analisado, a Política Esportiva brasileira expressou um movimento contraditório: ampliou institucionalidades e instrumentos de intervenção estatal, mas reafirmou os limites estruturais do capitalismo dependente, reproduzindo desigualdades e subordinações que condicionam e limitam o desenvolvimento econômico e social no campo esportivo.

Palavras-chave: Esporte; Política Esportiva; Estado; Política Econômica; Política Social

ABSTRACT

This thesis analyzes Brazilian Sports Policy, understood it as an expression of the economic and integrative functions of the State within the framework of late capitalism and its Brazilian particularity. The research assumes that Sports Policy, far from constituting an autonomous field, reflects the structural determinations of capitalist development in Brazil and the dynamics of class and intra-class struggles. The guiding problem lies in the need to comprehend the structure and dynamics of state action on sport and its articulation with political, economic, and social determinants within the analyzed conjuncture. Based on this premise, the general objective was to analyze the configuration of Brazilian Sports Policy from 2003 to 2023 in light of the functions of the State in dependent capitalism, unfolding into specific objectives related to the elaboration of analytical categories that express the mediation between the State's function of creating the general conditions of production and that of social integration, as well as its material as expressed in sports policy. From these categories, the study examined, on the one hand, the sphere of Economic Sports Policy, considering debates on the Sports Industry, political economy, public financing, and regulatory frameworks; and, on the other hand, investigated the dimension of Social Sports Policy, observing its political-ideological foundations, the discussion on citizenship and social rights, and the neoliberal hegemony. Methodologically, the research adopted historical-dialectical materialism as its theoretical and methodological basis, combining documentary, budgetary, and institutional analysis of primary sources – laws, multi-year plans, management reports, financial statements, and records of sports entities, among others – with a critical review of specialized literature. The results show that, although the State expanded access to sport and consolidated unprecedented instruments of promotion and regulation, the structure of the policy retained a selective and fragmented character, subordinated to the requirements of capital valorization, to the Liberal-Peripheral Pattern of Capitalist Development, to the postmodern agenda, and to the dominant political scene of the period. In the economic sphere, the State's guiding principle was to create the conditions for advancing the commodification of sport, concentrating resources in the federative system, sustaining a segment of the labor force under precarious conditions, and linking national sports infrastructure to the cycle of Mega Events. In the social sphere, there prevailed focalization, residuality, and the transfer of responsibilities to the “third sector,” producing a restricted form of citizenship grounded in the ideology of “social sport” and functional to the neoliberal order. It is concluded that, during the analyzed period, Brazilian Sports Policy expressed a contradictory movement: while expanding institutional frameworks and instruments of state intervention, it reaffirmed the structural limits of dependent capitalism, reproducing inequalities and forms of subordination that condition and constrain economic and social development within the sports field.

Keywords: Sports; Sports Policy. State. Economic Policy. Social Policy.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Organização das fontes de receitas dos clubes, originárias de agentes privados do mercado, de acordo com as áreas de acumulação da indústria do futebol brasileiro	157
Quadro 2 - Disposições regulatórias/organizativas da Lei Geral do Esporte (Lei nº 14.597/2023) acerca do esporte de excelência e das relações econômicas no setor esportivo	177
Quadro 3 - Leis e decretos que regularam o setor esportivo, considerando o governo que as sancionou e o direcionamento, se alteraram a Lei Pelé ou normatizaram, em leis específicas, aspectos não tratados na primeira	179
Quadro 4 - As diferentes fontes de financiamento do esporte no Brasil, sua classificação (fontes), respectivas legislações (subfontes) e descrição	181
Quadro 5 - Organização histórico-conjuntural da Política de Regulação Legal do Setor Esportivo (1998 a 2023).....	183
Quadro 6 - Organização histórico-conjuntural da Política de Fomento às Organizações Esportivas (2003 - 2023).....	218
Quadro 7 - Organização histórico-conjuntural da Política de Manutenção da Força de Trabalho Esportiva (2003 - 2023).....	273
Quadro 8 - Requisitos para concessão e valores mensais, por tipologia, das bolsas do PBA	275
Quadro 9 - Organização histórico-conjuntural da Política de Infraestrutura Esportiva (2003 - 2023).....	319
Quadro 10 - Organização histórico-conjuntural da Política de Ciência no Esporte de Excelência e Antidopagem (2003 - 2023)	366
Quadro 11 - Programas, projetos e ações sociais esportivas realizados pelo Ministério do Esporte entre 2003 e 2022.....	431
Quadro 13 - Dados qualitativos, relacionados ao público destinatário e aos objetivos dos programas sociais esportivos vinculados ao Ministério do Esporte e às articulações intersetoriais entre 2003 e 2022.....	433
Quadro 14 - Organização histórico-conjuntural da Política de Estímulo à Prática de Esporte e Lazer (2003 - 2023).....	459
Quadro 15 - Organização histórico-conjuntural da Política de Infraestrutura Esportiva Social (2003 - 2023).....	515
Quadro 16 - Organização histórico-conjuntural da Política de Promoção da Ciência no Esporte e Lazer (2003 - 2023).....	527

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valores totais do gasto público federal por todas as fontes e para todas as políticas específicas. Série 2003 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de 2023)	130
Tabela 2 - Receitas totais dos clubes brasileiros por área de acumulação e fonte na indústria do futebol entre 2003 e 2022 (em bilhões de R\$, valores nominais)	160
Tabela 3 - Recursos públicos federais destinados às entidades de administração do esporte entre 2003 e 2023, por fonte e subfonte (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de 2023)	223
Tabela 4 - Percentuais dos repasses às entidades de administração do esporte por concurso de prognóstico e loterias, segundo a Lei nº 13.756/2018.....	226
Tabela 5 - Valores absolutos e percentuais repassados do COB para as Confederações Nacionais via recursos dos concursos de prognósticos e loterias (em R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)	228
Tabela 6 - Patrocínios não incentivados das empresas estatais às Confederações Nacionais, por modalidade, entre 2004 e 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023).....	232
Tabela 7 - Distribuição dos investimentos das empresas estatais, via patrocínios não incentivados, por modalidade esportiva entre 2004 e 2023 (em R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023).....	248
Tabela 8 - Relação entre os valores mensais médios dos trabalhadores brasileiros, do salário-mínimo e do Programa Bolsa-Atleta entre 2013 e 2023 (valores mensais nominais em R\$)	281
Tabela 9 - Dados comparativos de abrangência e gasto orçamentário do Auxílio Esporte Escolar e do PBA nas categorias Base e Estudantil (em milhares de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)	285
Tabela 10 - Comparativo entre a renda média dos atletas vinculados ao PAAR com o indicador da renda média de todos os salários (RM) do IBGE, o salário necessário calculado pelo DIEESE e os valores médios da categoria Atleta Pódio do Programa Bolsa-Atleta (PBA) e a.....	297
Tabela 11 - Dados quantitativos sobre a abrangência dos patrocínios absolutos e por ano, o gasto público por estatal ao ano e total, os valores relativos por patrocínio e por patrocínio/mês, e o proporcional por empresa sobre o total de todas (em R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)	304
Tabela 12 - – Gasto absoluto e relativo das empresas estatais com patrocínio por esporte e número de ações (em R\$, deflacionado pelo IGP-DI a preços de 2023)	324
Tabela 13 - Patrocínio das empresas estatais aos Jogos Olímpicos Rio-2016 (em R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023).....	338
Tabela 14 - Síntese dos dados gerais do gasto público federal em relação à gestão organizacional, promocional e financeira dos grandes eventos no Brasil (em R\$, valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023).....	338

Tabela 15 - Gasto orçamentário com instalações esportivas para os grandes eventos no Brasil. Série 2004 – 2016 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)	343
Tabela 16 - Gasto público federal total da Política Social Esportiva por todas as fontes de financiamento e políticas específicas. Série 2003 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023).....	393
Tabela 17 - Programas, projetos e ações sociais esportivas de 2003 a 2022 do Ministério do Esporte com seus respectivos dados de vigência, público destinatário, oferta esportiva e abrangência	471
Tabela 18 - Dados quantitativos de beneficiários dos programas, projetos e ações sociais esportivas em relação ao contingente populacional projetado pelo IBGE entre 2003 e 2022	474
Tabela 19 - Projeção estimada de projetos sociais esportivos ¹ para cada estado da federação baseada na taxa habitante/projeto ² do estado de São Paulo. Dados de 2007 a 2024 da Lei de Incentivo ao Esporte.....	493
Tabela 20 - Patrocínios não incentivados das empresas estatais às ações de esporte e lazer da Política Social Esportiva de 2003 a 2023 (valores absolutos, em R\$ e deflacionados pelo IGP-DI ano a ano, a preços de 2023)	502
Tabela 21 - Proporção financeira dos patrocínios não incentivados das empresas estatais federais voltados à prática de esporte e lazer por modalidade esportiva de 2003 a 2023	504
Tabela 22 - Recursos financeiros da Esfera Macro relacionada ao fomento às entidades sem fins lucrativos e aos patrocínios empresariais, discriminados por esfera micro e PPA. Série 2004 a 2023 (em milhões de R\$, deflacionado pelo IGP-DI a preços de 2023) .	510
Tabela 23 - Evolução das metas realizadas/obras concluídas pelo Ministério do Esporte nas ações voltadas à infraestrutura da Política Social Esportiva. Série 2012 a 2022 ...	519
Tabela 24 - Direcionamento relativo e absoluto do fundo público do esporte por categoria analítica e esfera micro de atuação da Política Esportiva. Série 2003 a 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023).....	568

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Estrutura histórico-conjuntural da Política Econômica Esportiva (2003 - 2023)	129
Figura 2 - Regime de Acumulação (<i>Premier League</i>).....	152
Figura 3 - Estrutura da Rede Nacional de Treinamento (RNT)	351
Figura 4 - Estrutura histórico-conjuntural da Política Social Esportiva (2003 – 2023)	392
Figura 5 - Estrutura histórico-conjuntural da Política Esportiva (2003 – 2023)	539
Figura 6 - Categorias, níveis de prática, determinantes históricos e o quadro tendencial da Política Esportiva (2003 – 2023)	564

LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 1 - Evolução das receitas dos clubes do futebol brasileiro (em bilhões de R\$, corrigidos pelo IPCA)	159
Gráfico 2 - Crescimento das receitas totais dos clubes por área de acumulação na série histórica entre 2003 e 2023 (em bilhões de R\$, valores nominais)	161
Gráfico 3 - Evolução da distribuição dos investimentos dos clubes da Série A entre 2017 e 2022	163
Gráfico 4 - Distribuição nominal das dívidas dos clubes da Série A + 11 Clubes da Série B entre 2017 e 2022 (em bilhões de R\$).....	165
Gráfico 5 - Distribuição percentual das dívidas dos clubes da Série A + 11 Clubes da Série B entre 2017 e 2022	165
Gráfico 6 - Recursos destinados às entidades de administração, de todas as fontes de financiamento, pela Política de Fomento às Organizações Esportivas. Série 2003 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023).....	227
Gráfico 7 - Magnitude financeira dos patrocínios não incentivados das empresas estatais as Confederações Nacionais. Série 2004 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023).....	231
Gráfico 8 - Transferência de recursos orçamentários para as entidades de administração do esporte e a instituição militar. Série 2003 – 2023 (deflacionados pelos IGP-DI a preços de 2023).....	234
Gráfico 9 - Série histórica do gasto do Ministério do Esporte direcionado aos clubes esportivos, por ação orçamentária (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023).....	243
Gráfico 10 - – Investimento público federal, via fontes extraorçamentária, ao segmento dos clubes esportivos. Série 2003 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)	246
Gráfico 11 - Trajetória da dívida fiscal dos 20 clubes de futebol com maiores receitas entre 2008 e 2023 (em bilhões de R\$, deflacionado pela inflação).....	259
Gráfico 12 - Repasses extraorçamentários dos concursos de prognósticos e loterias (Loteria Esportiva Federal e Timemania) pela CAIXA aos clubes de futebol entre 2003 e 2023 (em R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023).....	260
Gráfico 13 - Investimentos das empresas estatais nos clubes de futebol via patrocínios não incentivados. Série 2004 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023).....	261
Gráfico 14 - Quantidade de bolsas distribuídas pelo PBA por ano e categoria entre 2005 e 2023	277
Gráfico 15 - Relação entre o gasto orçamentário e o número de bolsas concedidas, por PPA, entre 2004 e 2023.....	280
Gráfico 16 - Quantitativo de atletas contratados pelo PAAR das Forças Armadas. Série 2008 – 2023	294
Gráfico 17 - Gasto orçamentário do Programa de Incorporação de Atletas de Alto Rendimento (PAAR) do Ministério da Defesa, por Força singular. Série 2008 – 2023 (em milhares de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)	296

Gráfico 18 - Quantitativo de atletas com patrocínios não incentivados de empresas estatais entre 2003 e 2023.....	302
Gráfico 19 - Gasto das empresas estatais com patrocínio não incentivados para atletas entre 2003 e 2023 (em milhares de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023).....	303
Gráfico 20 - Distribuição financeira dos patrocínios para eventos esportivos entre as empresas estatais entre 2004 e 2023 (em R\$, valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023).....	322
Gráfico 21 - Investimento da Política de Infraestrutura Esportiva na gestão de grandes eventos. Série 2004 – 2017 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)	328
Gráfico 22 - Relação entre o gasto federal com eventos esportivos em geral e grandes eventos. Série 2004 – 2019 (em milhões de R\$, valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023).....	331
Gráfico 23 - Evolução do gasto público federal total com instalações esportivas para os grandes eventos no Brasil. Série 2004 – 2016 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)	342
Gráfico 24 - Evolução dos gastos da Política de Infraestrutura Esportiva com instalações e equipamentos destinados ao esporte de excelência em geral do país. Série 2003 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023).....	347
Gráfico 25 - Investimento federal em ciência e tecnologia ao esporte de excelência, por ação orçamentária do MEsp. Série 2003 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023).....	369
Gráfico 26 - Gasto público federal com a implementação e desenvolvimento da Política Nacional Antidopagem. Série 2014 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)	377
Gráfico 27 - Mobilidade social no Brasil a partir da fração de famílias localizadas na metade de menor renda do país	412
Gráfico 28 - Evolução do gasto orçamentário do Ministério do Esporte programas, projetos e ações setoriais voltadas a prática esportiva sistematizada. Série 2003 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023).....	475
Gráfico 29 - Relação entre a evolução do gasto orçamentário do MEsp e a trajetória do número de beneficiários dos programas, projetos e ações sociais esportivas ¹	476
Gráfico 30 - Evolução do número de beneficiários do PST de forma setorial e a partir da articulação intersetorial com o Programa Mais Educação do MEC. Série 2003 – 2022	483
Gráfico 31 - Quantitativo de projetos ¹ da Lei de Incentivo ao Esporte que conseguiram captação de patrocínios e/ou doações junto a pessoas físicas e/ou jurídicas. Série 2007 – 2023.....	492
Gráfico 32 - Relação entre o número de beneficiários dos programas, projetos e ações sociais geridos pelo MEsp e os atendidos pelos projetos esportivos via Lei de Incentivo ao Esporte. Série 2015 – 2023	495
Gráfico 33 - – Distribuição financeira evolutiva dos patrocínios não incentivados das empresas estatais federais dentro da Política Social Esportiva. Série 2003 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023).....	502

Gráfico 34 - Evolução do gasto tributário do governo federal com entidades recreativas sem fins lucrativos. Série 2003 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023).....	507
Gráfico 35 - Distribuição geográfica do gasto orçamentário com infraestrutura esportiva social no Brasil. Série 2012 – 2021 (valores de referência deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2021) ¹	520
Gráfico 36 - Evolução da execução orçamentária da Política de Promoção da Ciência no Esporte Recreativo e de Lazer (em milhões de R\$, valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023).....	530
Gráfico 37 - Dinâmica da evolução dos gastos públicos federais com a Política Econômica Esportiva a partir das políticas específicas que a estrutura (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023).....	545
Gráfico 38 - Gastos totais com as esferas de atuação macro da Política Econômica Esportiva. Série 2003 – 2023 (valores percentuais realizados após deflacionamento dos valores pelo IGP-DI a preços de 2023).....	548
Gráfico 39 - Gastos totais da Política Econômica Esportiva, por esfera micro. Série 2003 – 2023 (valores percentuais realizados após deflacionamento dos valores pelo IGP-DI a preços de 2023).....	549
Gráfico 40 - Característica da evolução do gasto público federal com a Política Social Esportiva considerando as políticas específicas (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023).....	555
Gráfico 41 - Gastos totais com as esferas de atuação macro da Política Social Esportiva. Série 2003 – 2023 (valores percentuais realizados após deflacionamento dos valores pelo IGP-DI a preços de 2023).....	556
Gráfico 42 - Gastos totais da Política Social Esportiva, por esfera micro. Série 2003 – 2023 (valores percentuais realizados após deflacionamento dos valores pelo IGP-DI a preços de 2023).....	557
Gráfico 43 - Evolução dos gastos públicos federais da Política Esportiva entre 2003 e 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023).....	567

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ABCD	Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem
AGLO	Autoridade de Governança do Legado Olímpico
AmE	Amazônia Energia S/A
APFUT	Autoridade Pública de Governança do Futebol
APO	Autoridade Pública Olímpica
ATP	<i>Association of Tennis Professionals</i>
BASA	Banco da Amazônia
BB	Banco do Brasil
BC	Banco Central
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CBA	Confederação Brasileira de Automobilismo
CBB	Confederação Brasileira de Basketball
CBBC	Confederação Brasileira de Basquetebol em Cadeira de Rodas
CBC	Comitê Brasileiro de Clubes
CBCa	Confederação Brasileira de Canoagem
CBCP	Comitê Brasileiro de Clubes Paralímpicos
CBDA	Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos
CBDE	Confederação Brasileira de Desporto Escolar
CBDS	Confederação Brasileira de Desportos de Surdos
CBDU	Confederação Brasileira de Desporto Universitário
CBDV	Confederação Brasileira de Desportos de Deficientes Visuais
CBE	Confederação Brasileira de Esgrima
CBF	Confederação Brasileira de Futebol
CBFS	Confederação Brasileira de Futsal
CBG	Confederação Brasileira de Ginástica
CBH	Confederação Brasileira de Hipismo
CBHb	Confederação Brasileira de Handebol
CBJ	Confederação Brasileira de Judô
CBLA	Confederação Brasileira de Lutas Associadas
CBLP	Confederação Brasileira de Levantamento de Peso
CBMTB	Confederação Brasileira de Mountain Bike
CBR	Confederação Brasileira de Remo
CBT	Confederação Brasileira de Tênis
CBTKD	Confederação Brasileira de Taekwondo
CBV	Confederação Brasileira de Voleibol
CCXP	Comic Con Experience
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CDMB	Comissão Desportiva Militar do Brasil
CDP	Companhia Docas do Pará
CDPPEL	Centros de Desenvolvimento de Pesquisas de Políticas Públicas de Esporte e Lazer
CEDES	Centro de Desenvolvimento de Estudos do Esporte e do Lazer
CENESP	Centros de Excelência Esportiva
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CETE	Contrato Especial de Trabalho Esportivo
CEUs	Centro de Esporte e Artes Unificados
CF	Constituição Federal
CFE	Contrato de Formação Esportiva
CGCopa	Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014
CHESF	Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CIDE	Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico
CIE	Centro de Iniciação Esportiva
CISM	<i>International Military Sports Council</i>
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNE	Conferência Nacional do Esporte
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

COB	Comitê Olímpico do Brasil
CODESP	Companhia Docas do Estado de São Paulo
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COI	Comitê Olímpico Internacional
CONDECINE	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional
COVID	Coronavirus Disease
CPB	Comitê Paralímpico Brasileiro
CPI	Comitê Paralímpico Internacional
CRAS	Centro de Referência em Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CTE	Centro de Treinamento Esportivo
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
DIESPORTE	Diagnóstico Nacional do Esporte
DPSEL	Diretoria de Políticas Sociais de Esporte e Lazer
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EAR	Esporte de Alto Rendimento
EBTDA	<i>Earnings Before Interest, Taxes, and Amortization</i>
EC	Emenda Constitucional
EELIS	Esporte Educacional, Lazer e Inclusão Social
EGLO	Escritório de Governança do Legado Olímpico
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>
FASFIL	Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FIESP	Federação das Indústrias de São Paulo
FIFA	Federação Internacional de Futebol
FISU	Fédération Internationale du Sport Universitaire
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FT	Força de Trabalho
GE Copa	Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEE	Instituto Esporte e Educação
IES	Instituições de Ensino Superior
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
II	Imposto de Importação
INDESP	Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto
INSS	Instituto Nacional da Seguridade Social
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	Imposto sobre Produto Industrializado
IRPF	Imposto de Renda Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
JAD	Justiça Esportiva Antidopagem
JEBs	Jogos Escolares Brasileiros
JMM	Jogos Mundiais Militares
JUBs	Jogos Universitários Brasileiros
LADETEC	Laboratório de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico
LAI	Lei de Acesso à Informação
LBCD	Laboratório Brasileiro de Controle de Dopagem
LBF	Liga de Basquete Feminino
LGE	Lei Geral do Esporte
LIE	Lei de Incentivo ao Esporte
LNF	Liga Nacional de Futsal
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

MC	Ministério da Cidadania
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MD	Ministério da Defesa
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MEsp	Ministério do Esporte
MinC	Ministério da Cultura
MJ	Ministério da Justiça
MLB	<i>Major League Soccer</i>
MMFDH	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
MP	Medida Provisória
MPL	Movimento Passe Livre
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
MTur	Ministério do Turismo
NADO	<i>National Anti-Doping Organizations</i>
NBA	<i>National Basketball Association</i>
NBB	Novo Basquete Brasil
NFL	<i>National Football Association</i>
NHL	<i>National Hockey League</i>
NME	Nova Matriz Econômica
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
ODEPA	Organização Desportiva Pan-Americana
OFSS	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organizações da Sociedade Civil
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAAR	Programa de Incorporação de Atletas de Alto Rendimento das Forças Armadas
PAB	Programa Auxílio Brasil
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBA	Programa Bolsa Atleta
PBF	Programa Bolsa Família
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDC	Padrão de Desenvolvimento Capitalista
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEC	Praças de Esporte e Cultura
PEE	Política Econômica Esportiva
PELC	Programa Esporte e Lazer da Cidade
PIB	Produto Interno Bruto
PLP	Padrão Liberal-Periférico
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Programa Mais Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNI	Patrocínios Não Incentivados
PNUD	Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPC	Paridade do Poder de Compra
PPP	Parceria Público-Privada
PRC	Padrão de Reprodução do Capital
PROFUT	Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

PROUNI	Programa Universidade para Todos
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PSE	Política Social Esportiva
PSI	Padrão de Substituição de Importações
PSI	Programa de Sustentação dos Investimentos
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PST	Programa Segundo Tempo
PT	Partido dos Trabalhadores
PVS	Programa Vida Saudável
RDE	Regime de Descentralizações e Execuções
REMS	Rede Esporte pela Mudança Social
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RM	Renda Média sobre todos os Trabalhos Habituais
RNT	Rede Nacional de Treinamento
ROE	<i>Return on Equity</i>
RP	Restos a Pagar
RPM	Regime de Política Macroeconômica
RSE	Responsabilidade Social Empresarial
SAF	Sociedade Anônima do Futebol
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEB	Secretaria de Educação Básica
SECOM	Secretaria de Comunicação da Presidência da República
SEDS	Secretaria Especial de Desenvolvimento Social
SEE	Secretaria Especial do Esporte
SM	Salário-Mínimo
SNDEL	Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e de Lazer
SNEAR	Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento
SNELIS	Secretaria Nacional de Esporte Educacional, Lazer e Inclusão Social
SNFDT	Secretaria Nacional do Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor
SNPAR	Secretaria Nacional de Paradesporto
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TEF	Tributação Específica do Futebol
TMD	Teoria Marxista da Dependência
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UnB	Universidade de Brasília
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UNICEF	<i>United Nations International Children's Emergency Fund</i>
UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>
WADA	<i>World Anti Doping Agency</i>
WTA	<i>Women's Tennis Association</i>

Sumário

Introdução	1
ESTRUTURA E DINÂMICA DO ESTADO NO CAPITALISMO DEPENDENTE BRASILEIRO	16
Capítulo 1 – Estado, capitalismo dependente e a política econômica no Brasil entre 2003 e 2023	17
1.1. O Estado no capitalismo tardio: o político e o econômico numa perspectiva de totalidade	18
1.1.1. Estado e superestrutura política	19
1.1.2. Função econômica do Estado no capitalismo tardio.....	25
1.2 Particularidades do capitalismo na periferia: teoria e estrutura da dependência	28
1.2.1 Teoria Marxista da Dependência (TMD).....	29
1.2.2. Especificidades da América Latina: Padrão de Reprodução do Capital.	32
1.2.3. Aspectos estruturais do capitalismo dependente no Brasil: o Padrão de Desenvolvimento Capitalista Liberal-Periférico.....	35
1.2.4 Regimes de Política de Macroeconômica: análise nos sucessivos governos brasileiros.....	36
1.3. Aspectos políticos e econômicos conjunturais dos governos Lula e Dilma (2003-2016)	45
1.3.1. Contexto político, ideológico e de classe dos governos petistas	45
1.3.2. Debate sobre a ideia de “desenvolvimentismo” nos anos PT	51
1.3.3. Bloco no poder e as políticas econômicas no período Lula e Dilma	56
1.4 Aspectos políticos e econômicos conjunturais dos anos Temer e Bolsonaro	69
Capítulo 2 – Função integrativa do Estado no capitalismo tardio e a configuração das políticas sociais na realidade brasileira	76
2.1 Estado, questão social e luta de classe no capitalismo tardio	79
2.2 Política social: a face do Estado na integração social articulada à reprodução do capital	90
2.3 Cidadania, direitos sociais e o padrão de desenvolvimento das políticas sociais na realidade brasileira	95
2.4 Configuração conjuntural da política social de Lula a Bolsonaro	108
POLÍTICA ECONÔMICA ESPORTIVA: O ESTADO NA CRIAÇÃO DAS CONDIÇÕES GERAIS PARA A MERCANTILIZAÇÃO DO ESPORTE	118
Capítulo 3 - Estado e economia política do esporte/futebol.....	131
3.1 Breve contextualização sobre a Indústria Cultural.....	131
3.2 Aspectos para a compreensão da economia política do esporte/futebol: mercantilização, espacialização e estruturação.....	139
3.2.1 Mercantilização do esporte.....	143
3.2.2 Espacialização e massificação do esporte.....	144

3.2.3 Estruturação do esporte: a compreensão pela lógica do futebol mercantilizado e espacializado	147
3.3 Indústria do futebol na realidade brasileira.....	154
3.4 Categorias analíticas da relação Estado e setor futebolístico na ascensão e desenvolvimento da indústria do futebol.....	167
Capítulo 4 – Política de Regulação Legal do Setor Esportivo	177
4.1 Contextualizando a Lei Pelé	184
4.2 Ordenamento esportivo geral	186
4.2.1 Prática esportiva profissional	186
4.2.2 Autonomia das entidades esportivas.....	187
4.2.3 Fontes de financiamento público	188
4.2.4 Síntese em nível macro	190
4.3 Ordem econômica esportiva.....	191
4.3.1 Gestão esportiva	191
4.3.2 Relação capital/trabalho	194
4.3.3 Relações de consumo nos eventos esportivos	196
4.3.4 Direitos de marca	197
4.3.5 Difusão midiática dos eventos esportivos	198
4.3.6 Grandes eventos	199
4.3.7 Síntese em nível macro	203
4.4 Integridade esportiva	204
4.4.1 Prevenção e controle de dopagem	204
4.4.2 Torcedor e torcidas organizadas	206
4.4.3 Crimes contra a integridade esportiva.....	208
4.4.4 Regulamento das competições	209
4.4.5 Justiça esportiva.....	210
4.4.6 Síntese em nível macro	211
4.5 Síntese da política específica.....	212
Capítulo 5 – Política de Fomento às Organizações Esportivas.....	216
5.1. Entidades de administração do esporte.....	219
5.1.1. Comitês Olímpicos e Paralímpicos, Confederações Nacionais por modalidade e estudantes e a Instituição Militar	219
5.1.2. Síntese em nível macro	236
5.2. Entidades de prática esportiva.....	238
5.2.1. Clubes esportivos.....	239
5.2.2. Clubes de futebol	255
5.2.3. Síntese em nível macro	266
5.3. Síntese da política específica	268

Capítulo 6 - Política de Manutenção da Força de Trabalho Esportiva	272
6.1. Provisão monetária aos atletas	274
6.1.1. Programa Bolsa Atleta	274
6.1.2. Auxílio Esporte Escolar	284
6.1.3. Contrato de trabalho temporário via instituição militar	290
6.1.4. Patrocínios não incentivados de empresas estatais a atletas	300
6.2. Síntese da política específica	308
Capítulo 7 – Política de Infraestrutura Esportiva	313
7.1. Gestão organizacional, promocional e financeira de eventos esportivos	320
7.1.1. Gestão de eventos esportivos em geral	321
7.1.2. Gestão de Grandes eventos	327
7.1.3. Síntese em nível macro	339
7.2. Construção, adequação, gestão e manutenção de instalações e aquisição de equipamentos esportivos	341
7.2.1. Instalações esportivas para Grandes eventos.....	342
7.2.2. Instalações e equipamentos destinados ao esporte de excelência em geral	347
7.3. Síntese da política específica	360
Capítulo 8 – Política de Ciência no Esporte de Excelência e Antidopagem.....	364
8.1. Promoção de pesquisas, análises e eventos científicos.....	368
8.2. Prevenção e controle de dopagem.....	374
8.3. Síntese da política específica	381
POLÍTICA SOCIAL ESPORTIVA: ATUAÇÃO DO ESTADO NA INTEGRAÇÃO SOCIAL PELO ESPORTE	384
Capítulo 9 – Esporte Social, Cidadania Esportiva Sitiada e os Programas Sociais Esportivos Focalizados: partes de um todo ideológico	397
9.1. “Esporte social”: determinantes, conceitos e diálogos	398
9.1.1. Esporte, “terceiro setor” e a suposta transformação social	400
9.1.2. A ideologia do “esporte social”: sujeitos adaptados e a individualização do social	405
9.2. Expropriação de direitos e a cidadania esportiva sitiada	414
9.2.1. Entre o formal e o real: o direito e a realidade do acesso à prática esportiva	414
9.2.2. Cidadania esportiva: do vislumbre emancipatório à restrição de direitos e à focalização via “esporte social”	419
9.3. Programas governamentais e o “esporte social”: a pobreza e a violência em foco	428
9.3.1. Concepção padrão dos objetivos e público destinatário dos programas, projetos e ações sociais esportivas	430

9.3.2.	Compreendendo a pobreza como expressão da questão social	438
9.3.3.	A pobreza como risco, vulnerabilidade e exclusão social: o esporte mistificado e a realidade sujeitada	445
Capítulo 10 – Política de Estímulo à Prática de Esporte e Lazer.....		458
10.1	Gestão de programas, projetos e ações do Ministério do Esporte.....	460
10.1.1.	Iniciativas setoriais do Ministério do Esporte	461
10.1.2.	Articulação intersetorial: o caso do PST/Mais Educação	477
10.1.3.	Síntese da esfera macro.....	485
10.2	Fomento às entidades sem fins lucrativos e aos patrocínios de empresas	486
10.2.1	Patrocínios e doações via Lei de Incentivo ao Esporte.....	489
10.2.2	Patrocínio não incentivado de empresas estatais federais.....	498
10.2.3	Isonções fiscais às entidades recreativas sem fins lucrativos.....	505
10.2.4	Síntese em nível macro	509
10.3	Síntese da Política Específica.....	511
Capítulo 11 – Política de Infraestrutura Esportiva Social.....		514
11.1	Construção e adequação de espaços de prática de esporte e lazer	515
11.1.1	Iniciativas setoriais do Ministério do Esporte	515
11.1.2	Articulações intersetoriais: MEsp, MEC e MinC	521
11.2	Síntese da Política Específica.....	524
Capítulo 12 – Política de Promoção da Ciência no Esporte e Lazer		526
12.1	Fomento à infraestrutura e funcionamento de núcleos de pesquisa e apoio à eventos científicos.....	527
12.2	Síntese da Política Específica.....	533
POLÍTICA ESPORTIVA: DIALÉTICA, ARTICULAÇÃO E CONTRADIÇÃO ENTRE O ECONÔMICO E O SOCIAL		536
Capítulo 13 – Teses sobre a configuração histórico-conjuntural da Política Esportiva		537
1ª tese –	Estrutura da Política Esportiva.....	538
2ª tese –	Dinâmica da Política Econômica Esportiva	543
3ª tese –	Dinâmica da Política Social Esportiva	553
4ª tese –	Configuração histórico-conjuntural da Política Esportiva.....	562
Considerações finais.....		571
	Referencial bibliográfico	575

Introdução

A história recente do Brasil é marcada por uma sucessão de rupturas aparentes e continuidades estruturais. Das promessas universalistas inscritas na Constituição de 1988 à avalanche neoliberal dos anos 1990; do reformismo fraco e dos ensaios desenvolvimentistas que marcaram os primeiros 15 anos do século XXI, carregados, entre outros fatores, pela euforia com os Grandes eventos; e, por fim, à emergência do ultraneoliberalismo e do neofascismo de contornos nacionais. Cada etapa representou pontos de inflexão sem, contudo, alterar estruturalmente o país nos diversos setores da economia e na efetivação dos direitos de cidadania.

O esporte, nesse itinerário, ganhou relevância na agenda governamental no período inaugurado pela criação do Ministério do Esporte, em 2003. Esse fenômeno sociocultural de ampla repercussão social não escapou às transformações sociais do período, tanto no processo de mercadorização e inserção no circuito do capital quanto na sua funcionalização como mecanismo de integração subalterna e meio de formação do *self-made man* no contexto idealizado da meritocracia, agravados por uma desigualdade imperante, pobreza persistente e racismo estrutural que caracterizam a história da sociedade brasileira.

O Estado tem sido chamado, nesse processo, a atuar de forma decisiva, perpassando uma longa esfera que vai do direito social ao esporte ao financiamento das atividades econômicas do setor esportivo, oscilando entre ideais de democratização às exigências do mercado. Contudo, o quadro tendencial aponta que a Política Esportiva, sob o signo da modernização e da chamada eficiência de mercado, converteu o esporte em campo privilegiado aos interesses econômicos e de legitimação social. Os números ajudam a revelar o sentido desse processo, pois para cada real investido pelo Estado brasileiro em políticas voltadas à ampliação da prática esportiva junto à população em geral¹, dois foram destinados às demandas mercantilizantes do setor e à sustentação do esporte de excelência. Essa assimetria, em conjunto com outros elementos empíricos e analíticos, tende a revelar o sentido histórico da Política Esportiva, compreendida como forma histórica da intervenção estatal no campo do esporte e objeto central desta tese.

Esse fenômeno, de caráter multifacetado e singular na história moderna, envolve distintas instituições, práticas e possibilidades, se espalhando, em meio às suas

¹ A configuração desse dado, quando aprofundado, sugere menos capacidade de efetivar seu propósito que o valor absoluto pode aparentar.

complexidades e nuances por várias dimensões da atuação estatal em sua articulação com a sociedade. Sua leitura na conjuntura brasileira requer, ao fim e ao cabo, entendê-lo como expressão de um processo histórico de disputas políticas e de classe em torno da dinâmica estatal, das formas de regulação social, da configuração do fundo público² e das estratégias de desenvolvimento hegemônicas no cenário estudado.

Assim, esta pesquisa busca apreender como as transformações políticas, econômicas, sociais, culturais e ideológicas ocorridas entre 2003 e 2023 – ciclo em que se sucederam diferentes projetos de governo e correlações de forças no interior do Estado – condicionaram a orientação, o conteúdo e os objetivos das políticas voltadas ao esporte, revelando suas inflexões, permanências, contradições internas e suas relações com o exterior que a determinam. Mais do que descrever programas ou ações, a investigação procura interpretar o movimento histórico que lhes confere sentido, situando o esporte nas dinâmicas mais amplas do capitalismo brasileiro, da luta de classes e das mediações que estruturam a atuação estatal. Essa realidade suscita o problema de pesquisa norteador desta tese: qual a configuração histórico-conjuntural da Política Esportiva em nível federal entre 2003 e 2023, no interior das contradições que definem as funções econômica e integradora do Estado?

Tal questão conduz à análise das mediações entre estrutura e superestrutura, buscando identificar de que modo a ação estatal sobre o esporte reflete e, ao mesmo tempo, reproduz o padrão de desenvolvimento capitalista brasileiro. Para orientar essa perspectiva, partimos da compreensão, apoiados em Mandel (1982), de que o Estado no capitalismo tardio assume funções articuladas e indispensáveis à reprodução do capital. Além de garantir as condições gerais de produção – infraestrutura, tecnologia, formação de força de trabalho, estabilidade monetária, entre outras –, ele atua na integração social, assegurando consenso e coesão à dominação de classe, e exerce a repressão, controlando os conflitos gerados pelas contradições do sistema. Essas dimensões – econômica, integradora e repressiva – se articulam dialeticamente, expressando o papel do Estado como mediador das condições de acumulação e de legitimação do capital em sua fase avançada.

² A compreensão sobre o significado de fundo público, para todos os fins nesta tese, se alinha a argumentação de Behring (2010, p. 20), quando esta anota que ele “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”.

No plano da materialidade dessas funções, o Estado conforma-se por um conjunto de medidas repressoras, econômicas e sociais, consolidadas por políticas setoriais, intersetoriais e/ou transversais. Considerando o objeto desta tese, destacam-se predominantemente as políticas voltadas ao desenvolvimento econômico e social, sendo as medidas repressoras transversais e complementares diante de fatores mais amplos que confluem o universo esportivo. Pela leitura hegemônica, notadamente liberal e conservadora, essas políticas tendem a se apresentar como instâncias autônomas e apartadas, desconsiderando a totalidade e funcionalizando sua leitura à reprodução sistêmica do capitalismo. Entretanto, este trabalho sugere uma leitura contra-hegemônica, sustentando que tal separação é apenas formal, devendo ambas serem analisadas em sua unidade concreta e contraditória. Como observa Vieira (2007, p. 142), “não se pode analisar a política social sem se remeter à questão do desenvolvimento econômico [...]. O contrário também precisa ser observado: não se pode examinar a política econômica sem se deter na política social”. Essa premissa é tanto orientadora deste trabalho quanto base teórica para a decisão de estudar a Política Esportiva a partir das duas vertentes que a conformam, a econômica e a social.

A relevância desta pesquisa decorre da necessidade de compreender a Política Esportiva brasileira como totalidade histórica, expressão concreta das contradições entre Estado, capital e sociedade na formação social dependente do Brasil. Longe de constituir um campo autônomo ou meramente setorial, o esporte integra o conjunto de ações mediadas pelo Estado e subordinadas às determinações econômicas e ideológicas do capitalismo contemporâneo. Compreendê-lo em sua historicidade significa, portanto, analisar o papel do Estado enquanto instância que produz e reproduz as condições gerais de acumulação do capital, mas também como mediador das relações sociais e promotor da coesão ideológica necessária à manutenção da ordem.

Nas últimas décadas, o debate acadêmico e a pesquisa sobre políticas públicas esportivas expandiram-se consideravelmente. Esses estudos³, embora de grande importância para a consolidação do campo científico, ainda apresentam lacunas na compreensão dialética e histórica da intervenção estatal no esporte, articulando as dimensões econômica, social, ideológica e de classe no esporte. Essas limitações podem

³ A apresentação e detalhamento desses estudos será realizado na introdução das parte 2 e 3.

ser observadas, dentre outras, na construção de um quadro categorial que possibilite compreender a dinâmica entre o particular e o universal da Política Esportiva, articulando a superestrutura política – conformada na noção de Estado ampliado de Gramsci (2022) – junto à estrutura socioeconômica, sem perder de vista o movimento da totalidade.

É nesse contexto que se justifica a presente tese, cuja contribuição consiste em apreender a Política Esportiva a partir das formas históricas de atuação estatal no esporte, desdobradas em duas categorias síntese: a Política Econômica Esportiva (PEE) e a Política Social Esportiva (PSE). Essa distinção não é estanque, mas metodológica: visa apreender os dois polos fundamentais da função estatal no capitalismo tardio – o econômico, ligado à criação das condições gerais de produção e à dinâmica de acumulação; e o social, vinculado à integração e legitimação das relações de dominação e legitimação. Ambas as dimensões, em seu entrelaçamento, conformam o modo pelo qual o Estado atua sobre o esporte, ora enquanto instrumento de acumulação e produção de valor, ora como meio de consenso social e difusão ideológica. Assim, a contribuição científica e social que se pretende está em sistematizar e integrar dialeticamente a análise nesses dois polos, nos termos de Vieira (2007), colocando o produto deste trabalho como continuidade de estudos primordiais que se propuseram em analisar a Política Esportiva dentro da totalidade que a conforma, tais como o de Veronez (2005), Athayde (2014), Mascarenhas (2016) e Carneiro (2018) e, de forma complementar, os de Matias (2018), Reis (2022) e Teixeira (2025).

No que se refere ao recorte histórico do objeto, esta investigação se limita ao período de 2003 a 2023, marcado por transformações decisivas na orientação do Estado frente às demandas do universo esportivo. Nesse ciclo, que compreende governos de projetos distintos, o esporte cresceu em relevo nas estratégias de legitimação política e como um setor econômico na realidade brasileira. Os Grandes eventos esportivos, a força política do setor futebolístico, a criação e extinção do Ministério do Esporte, o crescimento absoluto da parcela do fundo público destinada ao esporte⁴, a expansão e o desmonte de programas sociais, a ascensão e hegemonia do “terceiro setor” e as mutações na regulação do setor esportivo constituem expressões concretas das disputas entre

⁴ Na especificidade esporte, acompanhamos as delimitações estabelecidas por Behring (2010) e Carneiro (2018), sendo que em momento da tese que utilizamos a expressão “fundo público do esporte” ou similar não significa uma instância isolada ou vinculada, necessariamente, mas a representação, no período analisado, dos valores arrecadados pelo Estado pela pulsão da mais-valia socialmente produzida e destinados à realização da Política Esportiva em suas múltiplas esferas de atuação.

classes e frações de classe no interior do Estado pela orientação política e moral das ações estatais.

Considerando esse conjunto que justifica, demarca e orienta o objeto desta tese, foi possível construir três supostos que materializam de forma provisória o problema de pesquisa, apontando possíveis explicações e caminhos que o expliquem, a saber: (i) a Política Esportiva brasileira (2003-2023) expressa a articulação entre as funções econômica e integradora do Estado no capitalismo dependente, configurando-se como uma totalidade contraditória a partir das categorias Política Econômica e Social Esportiva⁵; (ii) a Política Econômica Esportiva reproduz, tendencialmente, os fundamentos do Padrão Liberal-Periférico de desenvolvimento, subordinando o esporte à lógica da mercantilização, à seletividade do fundo público e às diretrizes da agenda pós-moderna; (iii) a Política Social Esportiva, ainda que amplie o acesso ao esporte em determinados contextos, opera sob os marcos das políticas sociais neoliberais, possuindo um sentido hegemônico voltado à gestão da pobreza e da violência, tendo como pano de fundo a ideologia do “esporte social”.

O percurso desta pesquisa orienta-se pela intenção de apreender o movimento real da Política Esportiva brasileira, tendo como objetivo geral analisar a configuração histórico-conjuntural da Política Esportiva Federal entre 2003 e 2023, a partir das funções econômica e integradora do Estado na particularidade capitalista brasileira. Esse objetivo, por sua vez, desdobra-se nos seguintes objetivos específicos:

1. Examinar a estrutura e a dinâmica das funções econômica e integradora do Estado no capitalismo dependente brasileiro;
2. Construir categorias analíticas que expressem a relação dialética entre essas funções no capitalismo tardio e a materialização da Política Esportiva;

⁵ Estudos de Mascarenhas (2016), Carneiro (2018) e o portal Transparência do Esporte da UnB consideram a gestão do Ministério do Esporte como parte da matriz de financiamento do esporte. Conquanto, coconsideramos neste trabalho que os gastos com esse aspecto se realizam em um nível primário de manutenção da estrutura ministerial de servidores, funcionamento predial e administrativo das secretarias, diretorias, coordenações e outras, incluso o Conselho Nacional do Esporte; registro documental, desenvolvimento e operação de sistemas de monitoramento, avaliação e gerenciamento de programas; e incentivo institucional e financeiro para as Confederações Nacionais de Esporte. De forma geral, entendemos que esse instância de análise sugere uma terceira categoria analítica, a Política de Gestão do Ministério do Esporte, a qual requer um estudo específico diante dos limites dessa tese.

3. Examinar a Política Esportiva por meio da categoria Política Econômica Esportiva, considerando os determinantes da indústria cultural e esportiva, da economia política, da materialidade do fundo público e das normativas reguladoras, da institucionalidade esportiva e da luta de classes;
4. Investigar a Política Esportiva a partir da categoria Política Social Esportiva, observando os elementos político-ideológicos do chamado esporte social, os limites da cidadania e do padrão de políticas sociais sob a hegemonia neoliberal.

Esses objetivos se articulam para permitir que a tese avance da compreensão do geral ao particular, reconstruindo o objeto em sua totalidade concreta e revelando as contradições que o estruturam.

Para desenvolver esses objetivos e dar resposta ao problema de pesquisa assumido, definimos como método central de investigação o materialismo histórico-dialético, cuja cientificidade reside no propósito de compreender e transformar a sociedade por meio da apropriação crítica do conhecimento acumulado e da produção de novas sínteses teóricas. Nesse método, a análise não parte do discurso nem de formulações idealizadas, pois a realidade não é uma página em branco a ser preenchida pela consciência, mas a base material concreta da qual emergem o pensamento e a linguagem, resultantes das relações que os homens estabelecem entre si e com a natureza (Rodrigues, 2014). Assim, o pensamento não se separa da matéria, sendo sua expressão mais elaborada; a consciência é reflexo do ser, e todo processo investigativo sobre o social deve reconhecer que “não há nada que se passe na consciência que não se tenha passado previamente na própria realidade [...], pois a investigação sobre o social não é uma ‘fotografia’, um espelhamento do real, mas um processo que carrega em si elementos de superação e continuidade” (Húngaro, 2014, p. 19).

A relação do sujeito (consciência) com o objeto (matéria), portanto, deve considerar a existência deste último independente da consciência do pesquisador, não havendo assim neutralidade entre sujeito e objeto nas pesquisas que se dedicam a estudar a realidade social, pois no processo de produção do conhecimento teórico não há “uma relação de externalidade, tal como se dá, por exemplo, na citologia ou na física; antes, é uma relação em que o sujeito está implicado no objeto. Por isto, a pesquisa – e a teoria que dela resulta – da sociedade exclui qualquer pretensão de ‘neutralidade’” (Netto, 2011,

p. 23). O que se verifica, nesse contexto, é que a atuação do pesquisador ao analisar a realidade está subordinada às condições materiais próprias do objeto e à sua capacidade intelectual e social, ou daquilo que Marx compreende como práxis humana, entendida como a ação transformadora consciente ocorrida por meio da elaboração de concepções, conceitos e abstrações sobre a realidade.

É sob essas premissas que deve ocorrer a construção da teoria como fruto do percurso da pesquisa e da análise do pesquisador. Sobre esse aspecto, Netto (2011) alerta que produzir teoria não se reduz a descrever o objeto por meio de meros modelos explicativos ou hipóteses baseadas em relações de causa e efeito, como defende a tradição empirista e positivista, ou decorrentes de discursos, retórica e jogos de linguagem, como assumem os ditos pós-modernos. Pelo método, a teoria emerge do

“conhecimento do objeto – de sua estrutura e dinâmica – tal como ele é em si mesmo, na sua existência real e afetiva, independente de desejos, das aspirações e das representações do pesquisador [...], [sendo a teoria para Marx] a reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito da pesquisa” (Netto, 2011, p. 21).

Observando o objeto deste estudo e essas premissas epistemológicas, consideramos que a Política Esportiva é um fato social existente tal como é, independente de nossas aspirações, cabendo-nos tomar consciência de seus significados na sociedade em que está inserida. Nesse sentido, a teoria que surgirá sobre esse objeto será tão fidedigna quanto for nossa apreensão por meio de abstrações sobre sua estrutura e dinâmica histórica e material. Em nosso caso, relativo à configuração histórico-conjuntural da Política Esportiva na realidade brasileira, quanto mais for possível saturar esse objeto de suas múltiplas determinações⁶ dentro do recorte estipulado para esta pesquisa, mais próximos estaremos de reproduzi-lo nos aspectos que objetivamos, contribuindo para sua compreensão no todo social.

Para tanto, é necessário que o percurso de aplicação do método seja construído de forma organizada e objetiva, tendo em vista a perspectiva de compreendê-lo em seu movimento real e não como um recorte estático e desarticulado do todo. Essa organização propõe que o ponto de partida da análise do objeto deve ser a sua representação⁷ mais

⁶ Podemos compreender o termo “determinações” como “traços pertinentes aos elementos constitutivos da realidade; nas palavras de um analista, para Marx, a determinação é um ‘momento essencial constitutivo do objeto’ (Dussel, 1985 apud Netto, 2011).

⁷ A representação situa-se no nível baixo da abstração: o senso comum, o mito, as formas ideologizadas do pensamento etc. (Rêses, 2014, p. 157).

imediate, isto é, sua aparência e o que é concreto⁸. A apreensão inicial do objeto, o concreto imediato, ocorre ao abstraí-lo e saturá-lo com o máximo de determinações possíveis, constituindo os resultados. Após, com o objeto saturado e devidamente abstraído⁹, faz-se a “viagem de volta”, formulando o “concreto pensado” (Reses, 2014).

A expressão “concreto pensado” reflete o que é cientificamente exato ou o que podemos chamar de “conhecimento teórico”, constituindo a realidade do objeto que não está em sua imediateidade, em sua aparência fenomênica, e que só pode ser revelado pela, já anunciada, “viagem de modo inverso”, ou seja, pelo percurso de análise do objeto concreto mediado por diversas sínteses produzidas no processo de abstração, absorvendo seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução dentro de uma perspectiva de totalidade. Esse movimento é também expressão da práxis científica, que, ao transformar o real em conhecimento, reafirma o caráter histórico e social da própria atividade teórica.

Especificando essas determinações do método nesta pesquisa, compreendemos que o percurso investigativo foi realizado a partir dos elementos que estão na aparência da Política Esportiva, ou seja, de suas manifestações empíricas mais imediatas: as fontes e o direcionamento do fundo público destinado ao esporte, a institucionalidade estatal e esportiva que o organiza, os dispositivos legais e políticos que o regulamentam e os programas, projetos e ações implementados pelo Ministério do Esporte ao longo do período estudado. Essa etapa corresponde à apreensão do concreto imediato, momento em que o objeto é tomado em sua aparência fenomênica, permitindo identificar seus elementos constitutivos e contradições mais visíveis.

O processo de abstração, por sua vez, traduz-se na passagem da aparência à essência, operando um movimento de reprodução ideal do movimento real do objeto. Esse percurso inverso do método, que em nosso caso corresponde à configuração histórico-conjuntural da Política Esportiva, será apresentado ao longo da tese por meio de sucessivas aproximações mediadas pelas categorias de totalidade, contradição e mediação. Cada capítulo expressará momentos parciais desse processo, compondo sínteses provisórias que, articuladas, possibilitam a apreensão das determinações que conformam a Política Esportiva brasileira em nível federal entre 2003 e 2023.

⁸ O termo concreto significa imediato, sensível, tangível [...], [constituindo-se] como algo abstrato, no sentido de uma representação vaga e imprecisa de um todo complexo (Reses, 2014, p. 156).

⁹ Significa “a capacidade intelectual que permite extrair de sua contextualidade determinada (de uma totalidade) um elemento, isolá-lo, examiná-lo; é um procedimento intelectual sem o qual a análise é inviável” (Netto, 2011, p. 44).

A culminância desse movimento de investigação e abstração será expressa na formulação de teses, entendidas como sínteses teórico-críticas que buscam revelar as contradições e os nexos causais que orientaram a forma e o conteúdo da Política Esportiva. Essas teses constituem o conhecimento teórico produzido pelo método, no qual a realidade é restituída em pensamento, não como espelhamento, mas como compreensão crítica das mediações históricas e das contradições (Netto, 2011) que estruturam o papel econômico e integrador do Estado no campo esportivo.

Considerando que método e investigação são duas faces da mesma moeda, nossa aproximação ao objeto de pesquisa ocorrerá por unidades de análise, as categorias, nos termos de Ianni (2011), que podem ser de caráter simples ou de conteúdo ou teórico-metodológico. Estas últimas são aquelas “constitutivas da teoria, são conceitos fundamentais para entender o real que o pesquisador utiliza para análise de seu objeto” (Rodriguez, 2014, p. 149), que se articulam em três categorias centrais de análise: a totalidade, a contradição e a mediação.

A totalidade, como vai dizer Netto (2011, p. 56), “não é um ‘todo’ constituído por ‘partes’ funcionalmente integradas. Antes, é uma totalidade concreta, inclusiva e macroscópica, de máxima complexidade, constituída por totalidades de menor complexidade”. Ou seja, há fenômenos sociais de maior e menor complexidade na sociedade, sendo uns mais determinantes que outros, devendo à análise esclarecer a complexidade e as tendência que especificam cada uma dentro da totalidade que é única, dinâmica e contraditória.

Nesta linha, todos os fenômenos que articulam e compõem a totalidade macroscópica resultam do caráter contraditório da dinâmica da sociedade em estudo, sendo a categoria da contradição inerente a todos eles e intrínseca à condição humana, possuindo como elemento essencial a historicidade, tida aqui como as determinações da história que antecede a realidade atual. Assim, na perspectiva do método,

[...] sem as contradições, as totalidades seriam totalidades inertes, mortas – e o que a análise registra é precisamente a sua contínua transformação. A natureza dessas contradições, seus ritmos, as condições de seus limites, controles e soluções dependem da estrutura de cada totalidade – e, novamente, não há fórmulas/formas apriorísticas para determiná-las: também cabe à pesquisa descobri-las (Netto, 2011, p. 57).

A mediação é a categoria que estabelece relações entre os elementos da realidade na busca de avançar na análise fenomênica de um objeto para a sua essência. “Tais relações nunca são diretas; elas são mediadas não apenas por distintos níveis de complexidade, mas, sobretudo, pela estrutura peculiar de cada totalidade” (Netto, 2011,

p. 57). Desse modo, realizar mediações é saturar o objeto de determinações, por meio de sucessivas aproximações, a fim de superar teoricamente a manifestação imediata do fenômeno (sua singularidade) e compreendê-lo em sua totalidade (sua universalidade), tendo em vista que ambos fazem parte da mesma unidade, uma “unidade do diverso” (Netto, 2011, p. 58). A expressão lógica da mediação entre o singular e o universal são as particularidades que devem ser concebidas a partir do próprio objeto, observando a historicidade e os determinantes sociais que o cercam.

Essas categorias, como dito, constituem o método, independem do objeto da pesquisa social e são elementares para a apreensão do real. Já as categorias de caráter simples, de conteúdo e que são próprias do objeto, “são elementos iniciais, determinados pelo conteúdo da análise crítica que realiza o pesquisador quando escolhe seu objeto de estudo, adverte a complexidade do fenômeno social e seleciona aspectos que serão alvo de análise” (Rodriguez, 2014, p. 149).

Por fim, no aspecto técnico-instrumental, concebemos essa investigação como uma pesquisa social de caráter qualitativo e quantitativo, orientada pela análise crítica de fontes documentais e bibliográficas (Minayo, 2016; Lüdke e André, 2015). O caráter qualitativo decorre da necessidade de apreender as determinações históricas, políticas, ideológicas e conjunturais que estruturam a Política Esportiva em suas múltiplas dimensões. Já a dimensão quantitativa, concebida de forma dialética e não meramente descritiva, refere-se ao tratamento dos dados orçamentários, financeiros e institucionais que expressam a materialidade do fundo público voltado ao esporte e os dados de abrangência, associados ao alcance das ações estatais em termos territoriais e de atendimento. Ambos, permitem relacionar números, fluxos e valores às contradições concretas da política analisada.

O exame das fontes documentais compreende legislações, planos plurianuais, políticas setoriais, relatórios de gestão, demonstrações financeiras, registros orçamentários e demais dispositivos legais, institucionais e políticos que expressam a ação estatal no campo esportivo. As fontes bibliográficas, por sua vez, abarcam o conjunto de produções científicas que abordam o esporte em suas dimensões políticas, econômicas e sociais, possibilitando situar a Política Esportiva no interior do desenvolvimento capitalista brasileiro.

A descrição e análise dos dados foram organizadas com base na metodologia de análise de políticas sociais desenvolvida por Boschetti (2009) e aperfeiçoada para o campo esportivo por Athayde et al. (2020, 2022). Essa abordagem prevê o exame de

diversas dimensões da política pública, como configuração política, gestão, controle social, abrangência, infraestrutura, financiamento e gasto. No entanto, em função dos objetivos e da estruturação desta tese, utilizamos essa base metodológica não como uma bússola ordenadora, mas como referencial na medida em que cada categoria e subcategoria desenvolvida demandou análise das dimensões elencadas.

No tocante ao delineamento metodológico, seus contornos serão apresentados nas introduções das Partes 2 e 3 desta tese. Nessas seções, a investigação se desdobrará segundo as particularidades de cada vertente – econômica e social – da Política Esportiva, mantendo, contudo, a coerência metodológica e a centralidade das categorias de totalidade, contradição e mediação.

No aspecto organizativo, essa tese reflete o próprio movimento do método materialista histórico-dialético, que parte da aparência do objeto, percorre o processo de abstração e retorna ao concreto pensado. Assim, sua disposição busca reproduzir o percurso de apreensão e explicação da configuração histórico-conjuntural da Política Esportiva brasileira (2003–2023), tendo como mediação a função econômica e integradora do Estado no capitalismo dependente. A exposição está dividida em quatro partes, compostas por capítulos que se articulam dialeticamente entre si, de modo a evidenciar a relação entre as determinações estruturais e históricas e as expressões conjunturais do objeto. Ao término, apresentaremos as considerações finais, que possuem um caráter mais indicativo de lacunas do trabalho e de proposição de caminhos para estudos futuros, além de relacionar os supostos anunciados nessa introdução com as teses formuladas, as quais foram elaboradas em capítulo específico e finalístico.

Parte I – Estrutura e dinâmica do Estado no capitalismo dependente brasileiro

Organizada em dois capítulos, essa parte estabelece as mediações teóricas e histórico-estruturais que fundamentam toda a tese. Seu propósito é apreender a forma e o conteúdo da ação estatal no capitalismo tardio, dentro da particularidade brasileira, articulando as dimensões econômica, política e social.

Capítulo 1 – Estado, capitalismo dependente e a política econômica no Brasil entre 2003 e 2023: discute o papel do Estado na reprodução ampliada do capital, partindo das formulações sobre o capitalismo tardio e suas funções essenciais. Examina a teoria marxista da dependência, as particularidades do capitalismo periférico latino-americano

e a consolidação do Padrão de Desenvolvimento Capitalista Liberal-Periférico, articulando os aspectos políticos e econômicos conjunturais adotados entre os governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro.

Capítulo 2 – Função integradora do Estado no capitalismo tardio e a configuração das políticas sociais na realidade brasileira: aprofunda a compreensão da dimensão integradora do Estado, vinculando-a à questão social e à luta de classes. Analisa a política social como forma de gestão das contradições do capital e de reprodução da força de trabalho, abordando temáticas como a cidadania, os direitos sociais e a trajetória das políticas sociais brasileiras de Lula a Bolsonaro.

Parte II – Política Econômica Esportiva: o Estado na criação das condições gerais à mercantilização do esporte

Esta parte desenvolve a categoria Política Econômica Esportiva (PEE) e analisa a intervenção estatal voltada à constituição das condições gerais para o avanço da mercantilização do esporte no Brasil. Na sua introdução é delineada os aspectos específicos da investigação, a magnitude financeira da PEE e as subcategorias que materializam a categoria em questão, examinadas como políticas específicas que nominam cada capítulo desta parte da tese, exceto pelo primeiro que se dedica a compreender a economia política do esporte/futebol.

Capítulo 3 – Estado e economia política do esporte/futebol: examina a indústria cultural e nos processos de mercantilização e espacialização do esporte, com ênfase na estruturação da economia política do futebol como espelho da lógica capitalista aplicada ao campo esportivo. Realiza uma aproximação entre as relações da atuação estatal e o setor futebolístico, formulando categorias provisórias e indicativas do cenário mais amplo que conjuga todo o campo esportivo.

Capítulo 4 – Política de regulação legal do setor esportivo de 1998 a 2023: analisa o ordenamento jurídico-institucional do esporte, da Lei Pelé até os limites da Lei Geral do Esporte – tida, tão somente, como marco referencial de organização – e o papel regulador e estruturador do Estado acerca da prática profissional, do financiamento público e da autonomia das entidades. Além disso, aborda as dimensões relacionadas à emergência e ao desenvolvimento da ordem econômica e da integridade esportiva.

Capítulo 5 – Política de fomento às organizações esportivas: se refere ao papel do Estado no financiamento das entidades de administração e de prática esportiva,

analisando a estrutura e a dinâmica do fomento público, identificando quais entidades e segmentos de mercado se privilegiam, apreendendo a configuração do bloco no poder e sua configuração diante da dinâmica conjuntural da Política Esportiva em compasso com as políticas econômicas dos sucessivos governos.

Capítulo 6 – Política de manutenção da força de trabalho esportiva: refere-se os instrumentos estatais de sustentação da força de trabalho, como os programas de bolsas para os atletas, o Programa de Atletas de Alto Rendimento das Forças Armadas e os patrocínios das empresas estatais, relacionando-os às condições de reprodução da força de trabalho esportiva e à sua função estruturante na dinâmica estabelecida do setor esportivo.

Capítulo 7 – Política de estímulo à infraestrutura esportiva: examina o papel do Estado no estabelecimento de mecanismos financeiros, institucionais e materiais para viabilizar a infraestrutura esportiva do país, abarcando tanto o cenário ordinário de estímulo à gestão dos eventos e à construção e manutenção de instalações esportivas quanto o impulso notável conferido pelo ciclo dos Grandes eventos, verificando a lógica inerente a cada um e as interrelações entre elas diante da conjuntura interna do setor esportivo e da mais ampla vinculado à economia como um todo.

Capítulo 8 – Política de ciência no esporte de excelência e antidopagem: investiga as políticas de promoção científica e tecnológica aplicadas ao esporte de excelência, as ações de prevenção e controle de dopagem e a constituição de uma racionalidade técnico-científica voltada ao desempenho e aos procedimentos antidoping.

Parte III – Política Social Esportiva: atuação do Estado na integração social pelo esporte

Esta parte introduz e desenvolve a categoria Política Social Esportiva (PSE), estruturada e materializada na realidade para ofertar direta e indiretamente esporte à população em geral, preferencialmente por meio da prática em nível de formação, educacional e para toda a vida, tendo a função integradora do Estado sua principal premissa, articulada à econômica e à repressora. Na sua introdução é traçado o delineamento metodológico que lhe é próprio, a magnitude financeira e as subcategorias que a formam, anotadas como políticas específicas e pilar dos capítulos 10 a 12, sendo o nove voltado a teorizar sobre as bases políticas e ideológicas que contornam a PSE.

Capítulo 9 – “Esporte social”, cidadania esportiva sitiada e a política social esportiva focalizada: partes de um todo ideológico. Analisa o papel integrativo do Estado no capitalismo tardio e a função contraditória da Política Social como mediação entre capital e trabalho, observando as bases teóricas e as correlações entre o universal e o particular que conformam a Política Social Esportiva, anotados na noção de “esporte social”, nos limites e possibilidades da cidadania esportiva e no padrão político-ideológico dos programas e projetos sociais esportivos do Ministério do Esporte.

Capítulo 10 – Política de estímulo à prática de esporte e lazer: examina a atuação do Ministério do Esporte a partir de suas iniciativas setoriais e articulações intersetoriais – em particular, com o Programa Mais Educação do MEC – e o fomento realizado junto às entidades sem fins lucrativos em parceria com empresas, tanto via Lei de Incentivo ao Esporte e outras isenções fiscais quanto por patrocínios não incentivados das empresas estatais federais.

Capítulo 11 – Política de infraestrutura esportiva social: Analisa as ações voltadas à construção e adequação de espaços públicos de prática esportiva destinados à população em geral, que foram materializadas por iniciativas setoriais do Ministério do Esporte e parcerias intersetoriais com o Ministério da Cultura e o da Educação.

Capítulo 12 – Política de fomento à ciência no esporte e lazer: discute o apoio à pesquisa e à formação de redes institucionais de produção do conhecimento associado ao esporte e ao lazer, como a Rede CEDES, evidenciando o papel da produção científica na legitimação e difusão do esporte no país.

Parte IV – Política Esportiva: dialética, articulação e contradição entre o econômico e o social

A última parte sintetiza o movimento teórico e empírico desenvolvido nas anteriores, dedicando-se a apresentar as teses construídas em vista da unidade dialética que configura a Política Esportiva, consolidadas em apenas um capítulo finalístico.

Capítulo 13 – Teses sobre a configuração histórico-conjuntural da Política Esportiva: apresenta a síntese teórico-crítica da pesquisa por meio de quatro teses, intituladas: (i) Estrutura da Política Esportiva; (ii) Dinâmica da Política Econômica Esportiva; (iii) Caracterização da Política Social Esportiva; e (iv) Configuração histórico-conjuntural da Política Esportiva.

A estrutura organizativa exposta, a metodologia escolhida, o problema de pesquisa e os objetivos definidos sugerem a dimensão do percurso a ser enfrentado para se apropriar do conteúdo desse trabalho científico, formulados para estimular o pensamento crítico e novas perspectivas de análise sobre uma temática de relevância ímpar para a comunidade científica, gestores, instituições esportivas e a sociedade brasileira como um todo: a Política Esportiva. Para tanto, convido o leitor a exercer a leitura desta tese, em vista de sua extensão e complexidade, com a sabedoria de José Saramago, quando no clássico livro “Ensaio sobre a cegueira” disse que “a paciência é a forma mais heroica de espera”; e com a sutileza de Clarice Lispector, ao versar instigando serenidade na busca pelo conhecer ao dizer que “compreender é sempre um demorado desabrochar”, anotado em seu livro “A descoberta do mundo”.

PARTE I
ESTRUTURA E DINÂMICA DO ESTADO NO CAPITALISMO DEPENDENTE
BRASILEIRO

Capítulo 1 – Estado, capitalismo dependente e a política econômica no Brasil entre 2003 e 2023

O primeiro capítulo da tese tem como objetivo compreender a configuração histórica e estrutural do Estado capitalista e suas implicações para a política econômica brasileira entre 2003 e 2023. A análise é construída considerando tanto a totalidade do modo de produção capitalista em sua fase tardia quanto as especificidades assumidas pelo capitalismo desenvolvido no contexto brasileiro, de caráter dependente. O fio condutor do capítulo é a articulação entre economia e política, mediada pela teoria do Estado, pela Teoria Marxista da Dependência (TMD) e pelas formulações sobre Padrão de Reprodução do Capital (PRC) e Padrão de Desenvolvimento Capitalista (PDC).

A primeira seção apresenta uma discussão teórico-filosófica sobre o Estado no capitalismo tardio, explorando sua dimensão política e econômica de forma dialética. São mobilizadas as contribuições de Marx, Mandel, Gramsci, Poulantzas e outros autores para evidenciar como o Estado atua como “capitalista total ideal”, ao mesmo tempo em que organiza coerção e consenso no interior da luta de classes.

Na segunda seção, aprofunda-se a função econômica do Estado nesse período histórico, analisando sua centralidade na reprodução do capital, desde a “era de ouro” do pós-guerra até a crise dos anos 1970 e a ascensão do neoliberalismo. Examina-se como a reestruturação produtiva, a financeirização e a mundialização do capital redefiniram o papel estatal, impondo novas formas de intervenção e de articulação entre fundo público e acumulação privada, sobretudo nas economias periféricas.

A terceira seção volta-se às particularidades do capitalismo na periferia, com destaque para a TMD. São discutidos conceitos centrais como superexploração da força de trabalho, troca desigual e transferência de valor, que estruturam a condição dependente das economias latino-americanas. A partir daí, a análise introduz o PRC como categoria que permite captar regularidades no desenvolvimento regional, mas também evidencia seus limites, abrindo espaço para a formulação do PDC como categoria mais adequada para apreender as especificidades nacionais.

Por fim, a quarta seção examina o caso brasileiro a partir do Padrão Liberal-Periférico (PLP), que se consolida nos anos 1990 e permanece dominante até 2023, quando finda nosso percurso analítico. Discute-se como esse padrão reconfigurou o bloco no poder, acentuou a hegemonia do capital financeiro, aprofundou a desindustrialização e a vulnerabilidade externa e constituiu a política macroeconômica perene em todos os

governos desse período. Nesse marco, são examinados os diferentes Regimes de Política Macroeconômica (RPM) adotados nos governos FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro, evidenciando continuidades e inflexões em meio às disputas políticas, sociais e econômicas.

Assim, o capítulo estabelece as bases teóricas e histórico-estruturais que fundamentam a análise da política econômica brasileira nas duas décadas investigadas, articulando o movimento geral do capitalismo tardio às particularidades do capitalismo dependente no Brasil. Movimento necessário para entender esse contexto na realidade da Política Esportiva.

1.1. O Estado no capitalismo tardio: o político e o econômico numa perspectiva de totalidade

Nesta seção, desenvolvemos uma compreensão sobre o Estado¹⁰ capitalista e sua relação com a sociedade civil nos aspectos político e econômico, dentro de uma perspectiva de classe. Para tanto, o organizamos em dois subtópicos, cada qual voltado a um dos aspectos supracitados. Sendo que essa separação não pressupõe uma visão desarticulada entre o político e o econômico, pelo contrário, nosso horizonte pressupõe que esta relação ocorre de forma imbricada e dialética na realidade, tornando a separação sugerida necessária apenas para fins didáticos e analíticos. De uma maneira geral, desenvolvemos, em oito pontos, algumas reflexões de fundo teórico-filosófico sobre a relação entre Estado e sociedade civil que permearão todas as análises ao longo desta tese, a saber:

A análise marxista rompe com a concepção liberal do Estado como instância separada da sociedade civil ou sujeito da razão histórica. Para Marx (2010a), o (1) Estado é uma construção historicamente determinada, estruturada pelas relações sociais e voltada à dominação de classe. A sociedade civil, anterior ao Estado, é composta por classes antagônicas, e este reflete a direção política, econômica e ideológica dominante. Assim, o Estado é expressão da sociedade civil, conformado pelo “intercâmbio material dos indivíduos numa determinada etapa do desenvolvimento das forças produtivas [...] e nessa medida transcende o Estado e a nação” (Marx, 2009, p. 110).

¹⁰ Para todos os fins, discutiremos o Estado limitado a sua acepção moderna, sob a dominação burguesa e inserido na sociedade capitalista, sendo o exame de sua configuração em sociedades anteriores fora do escopo desta tese.

Historicamente, o (2) Estado capitalista se conforma no processo de “acumulação primitiva”, a partir da expropriação de terras, colonização, exploração do trabalho e saque de recursos, criando as condições para a emergência do capital e despossuindo os trabalhadores de seus meios de subsistência (Marx, 2017; Mandel, 1982). Desde então, o (3) Estado participa ativamente das transformações sociais e políticas, incorporando traços essenciais à dominação burguesa, como a separação entre interesses privados e necessidades comuns. Essa cisão está ligada à generalização da produção de mercadorias, à propriedade privada e à concorrência (Mandel, 1982, p. 336). Hirsch (2010) observa que, ao operar via relações “livres” de trabalho, o Estado adquire relativa autonomia, agindo como “capitalista total ideal”.

(4) A forma e as funções do Estado são moldadas por antagonismos de classe e pela disputa entre frações da burguesia que compõem o bloco no poder (Poulantzas, 1980). Com base na periodização de Mandel (1982), é possível distinguir (5) fases do desenvolvimento capitalista: o capitalismo comercial, com a ascensão da burguesia; o capitalismo concorrencial, marcado pela consolidação da grande indústria e da luta de classes; e o imperialismo clássico, que introduz os monopólios, o capital financeiro e a divisão internacional do trabalho. Este processo histórico prepara a transição ao capitalismo tardio, foco analítico da presente investigação.

O (6) Estado capitalista, desde sua origem, intervém de forma ativa na economia e nas relações sociais. Harvey (2005, p. 92) afirma que “a noção de que o capitalismo alguma vez funcionou sem o envolvimento estreito e firme do Estado é um mito”. Tal intervenção assume três funções principais: criar as condições gerais de produção, reprimir e integrar as classes dominadas. A repressão atua pelo aparato policial, judicial e penal; a integração busca garantir que as classes subalternas aceitem sua exploração; e a função econômica compreende ações estatais essenciais à acumulação de capital, aquelas que “não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante” (Mandel, 1982, p. 333). Tais dimensões se articulam na materialidade do Estado como forma histórica de organização da dominação burguesa. Dito isso, avancemos inicialmente examinando a esfera política do Estado e, logo após, a função econômica, sendo todas voltadas essencialmente ao caráter geral do Estado no capitalismo tardio.

1.1.1. Estado e superestrutura política

As transformações sociais na passagem do imperialismo clássico para o capitalismo tardio, marcadas pela reconfiguração das funções estatais na reprodução do capital e na dominação de classe, redefiniram a estrutura e a dinâmica do Estado. Como aponta Coutinho (2006), na época de Marx, a primazia estatal se exercia pela coerção, em meio a uma institucionalidade que excluía politicamente a classe trabalhadora, sem partidos de massa, com sindicatos frágeis e ações proletárias reduzidas à clandestinidade. O desenvolvimento capitalista, somado às demandas sociais oriundas da luta de classes, exigiu a ampliação das funções do Estado, incluindo dimensões econômicas e integradoras. Compreender a articulação entre os aspectos políticos e econômicos do Estado, nesse contexto, torna-se fundamental para analisar sua atuação em realidades específicas como a brasileira, inclusive em setores como o esporte, entendido enquanto expressão das relações sociais. Para isso, parte-se da teoria ampliada do Estado de Antonio Gramsci e da teoria relacional de Nicos Poulantzas.

Gramsci é um clássico do marxismo e propõe uma interpretação da política que articula coerção e consenso com base no materialismo histórico-dialético. A política, para ele, possui um sentido amplo, ontológico, associado à liberdade e à práxis, e outro restrito, ligado às lutas parciais e à disputa entre frações de classe no interior do Estado (Coutinho, 2003). Sua análise parte da premissa de que “existem efetivamente governantes e governados [...] e [essa] divisão [...] é apenas um fato histórico, correspondente a certas condições” (Gramsci, 2022, p. 232). Essa abordagem rejeita tanto o reducionismo economicista quanto o institucionalismo liberal. Simionatto (1999) explica que “o conjunto complexo e contraditório das superestruturas é o reflexo das relações sociais de produção” (Gramsci, 2022, p. 187–188), mas esse reflexo se realiza de forma mediada, contraditória e não mecânica, o que exige a análise das formas concretas por meio das quais a dominação de classe se organiza historicamente.

A partir da leitura gramsciana, compreende-se que o Estado ampliado articula sociedade política e sociedade civil sob a lógica da dominação de classe. A partir de 1870, com o surgimento dos “aparelhos privados de hegemonia”, consolida-se uma esfera superestrutural dotada de funções educativas, ideológicas e organizativas, materializadas em partidos, sindicatos, escolas, associações e demais formas de organização social. Esses aparelhos, segundo Gramsci, compõem a sociedade civil, não como parte da estrutura econômica, mas como instância da superestrutura. Seu papel é decisivo na constituição da hegemonia, pois viabilizam a direção ideológica da sociedade por parte da classe dominante. Daí decorre a noção de Estado como “hegemonia encouraçada de coerção”

(Gramsci, 2022, p. 269), cujas fronteiras não se reduzem ao aparato governamental. Fontes (2010) afirma que essa simbiose entre Estado e sociedade civil opera em dois sentidos: dos aparelhos privados rumo ao Estado e do Estado para o fortalecimento de tais aparelhos. Isso evidencia que o Estado, longe de ser neutro, é espaço de disputa entre classes e frações de classe, ainda que estruturado para privilegiar a classe dominante, o que permite compreender como se articulam coerção, consenso e direção política nas sociedades capitalistas contemporâneas.

Gramsci reelabora o conceito de hegemonia a partir de Lenin, preservando suas bases na luta de classes, mas deslocando sua centralidade para a sociedade civil. Enquanto Lenin pensava a hegemonia predominantemente no interior do Estado stricto sensu, no contexto da Rússia czarista, Gramsci a compreende como resultado da direção política e ideológica exercida por uma classe nas sociedades ocidentais, caracterizadas por uma estrutura complexa de instituições civis. Para que se estabeleça a hegemonia, é necessário um trabalho sistemático de organização intelectual, formação de alianças entre classes e avaliação concreta da correlação de forças (Portelli, 1977). A hegemonia se distingue da coerção promovida pela sociedade política, associada à repressão exercida pelo aparato jurídico, militar e administrativo do Estado. Seu campo de operação é o da direção moral e cultural das massas. Gramsci (2022, p. 208) define esses dois domínios da seguinte forma: a “sociedade civil” corresponde à função de hegemonia; a “sociedade política”, ao “domínio direto”. Ambas são funções organizativas e conectivas que, articuladas, estruturam o Estado ampliado como forma histórica de dominação burguesa.

A ideologia é o conteúdo clássico da hegemonia e seu funcionamento é estratégico para a reprodução do capital. Conforme Gramsci (2022, p. 133), trata-se de uma “concepção de mundo, que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações individuais e coletivas”. Sua força não reside apenas nas ideias, mas na inserção dessas relações sociais cotidianas e na capacidade de adaptação às transformações da base. Staccone (1991) destaca que sua solidez teórica está na elaboração filosófica, a partir da qual se conectam os níveis intermediários (senso comum e religião) e inferiores (folclore). A classe dominante precisa produzir essa ideologia e organizá-la por meio de instituições articuladas, criando um sistema de hegemonia (Simionatto, 1999). Portelli (1977) enfatiza que tal sistema requer que a visão de mundo dominante se difunda por todas as camadas sociais, controle os meios técnicos de comunicação e produza consenso ativo ou passivo. Fontana (2003, p. 120) acrescenta

que a hegemonia exige alianças entre grupos sociais diversos, nas quais o grupo dominante transforma seus interesses em universais.

A produção e difusão da ideologia dependem de um corpo articulado de intelectuais, cuja função é dar coesão ao projeto hegemônico. Gramsci (2022, p. 206) afirma que “todos os homens são intelectuais, mas nem todos têm na sociedade essa função”, distinguindo os intelectuais pela posição que ocupam na divisão social do trabalho. Os intelectuais orgânicos, ligados às classes fundamentais, organizam sua visão de mundo e atuam na sociedade civil e no Estado para consolidar a hegemonia. Já os intelectuais tradicionais, oriundos de formações anteriores, como professores e religiosos, mantêm relativa autonomia, mas podem ser integrados ao bloco ideológico dominante (Coutinho, 1992, p. 108). Portelli (1977) alerta que, se essa fusão não for bem-sucedida, ela pode comprometer a coesão do sistema de hegemonia. Nos casos em que a superestrutura não se ajusta plenamente à estrutura econômica, surgem tensões e resistências internas. Staccone (1978, p. 87) sintetiza: “só [os grandes intelectuais] são capazes de dar consistência teórica às novas concepções éticas e espirituais que surgem das práticas dos novos grupos sociais”. A hegemonia, assim, não se impõe apenas pela coerção estatal, mas pela atuação sistemática de intelectuais capazes de formular e organizar a dominação ideológica.

Essa atuação intelectual, no entanto, não é um fim em si mesma. Seu objetivo é integrar um projeto de dominação mais amplo, cuja unidade depende da articulação entre estrutura e superestrutura. É nesse ponto que Gramsci introduz a noção de bloco histórico, categoria que expressa a totalidade orgânica e contraditória do processo histórico. Primeiro com uma formulação em sentido ontológico do ser humano, concebendo este como um “bloco histórico de elementos puramente subjetivos e individuais e de elementos de massa e objetivos ou materiais” (Gramsci, 2022, p. 158). Isso significa que o indivíduo é expressão das relações sociais e das condições concretas de sua existência, estando inserido em um contexto histórico determinado. A partir dessa formulação, o conceito de bloco histórico adquire densidade analítica, permitindo compreender a unidade contraditória entre estrutura e superestrutura. Essa unidade é, para Gramsci (2022, p. 231), a articulação viva entre forças materiais (estrutura econômica) e formas ideológicas (superestrutura), cujo vínculo é dialético e orgânico. Trata-se, portanto, de um conceito que expressa não apenas um dado momento histórico, mas uma totalidade em movimento.

Neste sentido, Staccone (1991, p. 72) coloca que o bloco histórico “define uma situação histórica formada de uma estrutura econômica vinculada, dialética e organicamente, às superestruturas jurídico-políticas e ideológicas”. Seu núcleo é a hegemonia construída por uma classe fundamental que, ao liderar um projeto social, conquista o consenso dos demais grupos sociais, unificando-os numa mesma perspectiva. A construção desse bloco exige a atuação de intelectuais orgânicos que lhe confirmam unidade ideológica e organizativa. Como resume Gramsci (2022, p. 186), “as forças materiais são o conteúdo e as ideologias são a forma”, sendo que essa distinção é apenas didática, pois forma e conteúdo são inseparáveis na prática histórica. Portelli (1977) destaca três elementos centrais na constituição do bloco: a relação orgânica entre estrutura e superestrutura; o papel dos intelectuais na mediação; e a existência de um sistema de hegemonia que articule os diferentes níveis da sociedade. A estabilidade ou crise de um bloco histórico está diretamente relacionada à sua capacidade de articular esses elementos de forma coerente e eficaz frente às transformações sociais.

Em síntese, o bloco histórico é a expressão concreta da unidade entre estrutura e superestrutura em uma dada formação social. Enquanto o conceito de Estado ampliado permite apreender o funcionamento da hegemonia e da coerção na superestrutura, o de bloco histórico articula essa dinâmica com a base econômica. Ele expressa uma totalidade em movimento, situada historicamente, e sujeita a disputas, transformações e rupturas. Sua constituição exige uma classe economicamente ativa que consiga reunir força social e intelectual para dirigir os demais grupos. Essa direção se realiza por meio de um sistema de hegemonia e da atuação de intelectuais que organizam o consenso e a coesão ideológica. Assim, compreender um bloco histórico é analisar como se articulam, de modo concreto, as forças produtivas, os aparelhos ideológicos e as práticas políticas em torno de um projeto de sociedade.

Avançando nas análises desenvolvidas por Gramsci, Nicos Poulantzas formulou o que chamou de teoria relacional do Estado, a qual entendemos possuir três aspectos fundamentais para sua compreensão: o Estado deve ser entendido como uma relação social; possui autonomia relativa; e constitui um espaço de luta entre classes e frações de classe. Este autor avança na compreensão do Estado no capitalismo desenvolvido, analisando o papel do Estado social e a articulação entre coerção e consenso. Para ele, o Estado não pode ser tomado como objeto ou sujeito, mas como “a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado” (Poulantzas, 1980, p. 147). Sua crítica

recai sobre interpretações que reduzem o Estado a uma instância exterior ou puramente instrumental da dominação de classe.

O Estado, enquanto forma histórica do modo de produção capitalista, assume uma separação relativa frente às relações de produção, o que lhe confere materialidade institucional e funcionalidade própria. Essa separação se expressa na sua “ossatura material” – o aparato institucional estatal – e permite que ele atue como mediador das contradições entre as frações da burguesia e entre a burguesia e as classes dominadas. Ao contrário do estruturalismo mecanicista que marcou parte do marxismo de sua época, Poulantzas sustenta que o Estado também realiza medidas materiais positivas para as massas populares, ainda que essas resultem de concessões impostas pela luta de classes (Poulantzas, 1980, p. 36). Nesse sentido, articula coerção e consenso, operando na reprodução das relações de dominação ao mesmo tempo em que incorpora demandas subalternas como forma de desmobilizar o conflito e manter a ordem.

Sua crítica à separação entre o político e o econômico, recorrente nas ideologias burguesas, é central. O autor observa que o Estado intervém permanentemente nas questões econômicas em favor da reprodução do capital, mas essa presença é ocultada por discursos que dissociam artificialmente a política das relações de produção. Como consequência, desloca-se a luta de classes para a esfera institucional ou moral, despolitizando os conflitos estruturais. Essa ocultação serve para legitimar a intervenção do Estado como expressão de neutralidade ou de ineficiência técnica, quando, na verdade, ele age em defesa do capital, ao mesmo tempo em que absorve parcialmente pressões populares para preservar a estabilidade sistêmica.

A noção de autonomia relativa é, nesse quadro, uma chave interpretativa fundamental. O Estado não opera como reflexo direto da fração hegemônica, mas como instância que organiza os interesses do bloco no poder, ponderando contradições de curto e longo prazo. Sua autonomia não indica neutralidade, mas sim sua função estratégica de garantir o domínio de classe no interior de uma estrutura conflitiva. Como explica Poulantzas (1980, p. 146), trata-se de uma “autonomia constitutiva do Estado capitalista”, relacionada à separação institucional em relação às relações de produção e à necessidade de gerir os antagonismos internos da classe dominante. Em situações de crise ou indefinição hegemônica, essa autonomia pode inclusive se ampliar e abrir espaço, por exemplo para regimes autoritários.

Desse modo, o Estado também é atravessado pela luta de classes em sua totalidade, não se limitando a organizar as disputas entre frações da burguesia, mas sendo

igualmente permeado pelas pressões das classes dominadas. Como destaca o autor, o Estado “concentra não apenas a relação de forças entre frações do bloco no poder, mas também a relação de forças entre estas e as classes dominadas” (Poulantzas, 1980, p. 162). Ainda que essa presença se realize sob forma subordinada, ela interfere na definição das políticas públicas e nos compromissos que a burguesia estabelece com setores populares. As frações da classe dominante, por sua vez, atuam de modo mais orgânico na estrutura estatal, ao passo que as classes subalternas, segundo Poulantzas (1980, p. 164), o fazem “sob a forma de focos de oposição ao poder das classes dominantes”.

A presença das classes dominadas no interior do Estado revela seus limites estruturais. Segundo Poulantzas (1980, p. 164), mesmo em contextos de mudança na correlação de forças, o Estado tende “a restabelecer, sob nova forma algumas vezes, a relação de forças em favor da burguesia”. Isso porque sua estrutura está fundada em mecanismos internos de reprodução da dominação. Ainda assim, a relativa autonomia estatal abre brechas para conquistas parciais. Mollo (2011, p. 18) afirma que é “este tipo de autonomia que permite aos trabalhadores, por vezes, ganhos com medidas do Estado”, ainda que sempre dentro da lógica da exploração capitalista. Dessa forma, a teoria relacional do Estado de Poulantzas aprofunda a análise gramsciana ao explicitar a materialidade institucional da dominação, mantendo o foco na luta de classes como fundamento das disputas no interior do Estado.

Ambos os autores e suas respectivas teorias e categorias de análise estarão presentes no decorrer desta tese como uma bússola, não de forma determinista e a-histórica, visto que estes autores escreveram em outro contexto histórico e social, mas, sobretudo, observando os condicionantes e a especificidade da realidade brasileira, em particular as relacionadas ao setor esportivo e às políticas econômicas e sociais nesta arena. No próximo tópico, avançaremos no papel econômico do Estado na criação das condições gerais para o desenvolvimento capitalista.

1.1.2. Função econômica do Estado no capitalismo tardio

A análise da função econômica do Estado no capitalismo tardio exige considerar as transformações do processo de acumulação e as formas de atuação estatal ao longo de distintas fases. A partir da periodização de Mandel (1982), observa-se que o esgotamento do capitalismo de livre concorrência e da Primeira Revolução Industrial levou à emergência de uma nova fase: o imperialismo clássico, caracterizado pela

internacionalização do capital, pela expansão para áreas com menor composição orgânica e pela superacumulação nas metrópoles. O capital passou a buscar valorização fora dos centros, impondo à periferia a redução dos custos do trabalho e a exploração intensiva de matérias-primas. Como afirma Mandel (1982, p. 337), houve uma “tendência à superacumulação permanente nas metrópoles e à correspondente propensão a exportar capital e a dividir o mundo em domínios coloniais”.

Essa dinâmica preparou o terreno para a consolidação da fase tardia do capitalismo, definida por Mandel como a fase de “justaposição industrial global de setores dinâmicos e subdesenvolvidos num mesmo ramo” (Mandel, 1982, p. 125). Behring (2015) identifica nessa etapa traços como a origem militar das inovações tecnológicas, o protagonismo das transnacionais, a inflação crônica, a supercapitalização e a crescente importância do fundo público como instrumento para lidar com crises mais frequentes. O Estado assume, assim, um papel cada vez mais central na reprodução do capital, articulando funções econômicas, políticas e ideológicas. Essa configuração se expressa na forma do Estado como “capitalista total ideal”, aquele que protege e expande o modo de produção capitalista como um todo, atuando acima dos interesses dos capitais individuais (Mandel, 1982, p. 336).

Nos “anos dourados” do pós-guerra, o Estado assumiu posição estratégica na indução do crescimento e na mediação da luta de classes. Hobsbawm (1995) descreve esse período como uma “Era de Ouro”, marcada por expansão econômica sustentada, regulação do capital e aumento da renda dos trabalhadores. Para Fagnani (2011), o pacto entre capital e trabalho, a maior participação democrática e o avanço das políticas sociais compuseram a base do Estado social. Mandel (1982, p. 85) aponta que se tratou de uma fase de “períodos cíclicos de prosperidade mais longos e intensos”, com crises mais curtas. Essa estabilidade, contudo, resultou de fatores conjunturais como a reconstrução do pós-guerra e o bloqueio ao avanço do socialismo real, além da incorporação do keynesianismo, do padrão fordista-taylorista e das conquistas do movimento operário.

O papel do Estado foi alargado, assumindo maior relevância na integração da classe trabalhadora e na criação das condições gerais de produção. Sua intervenção pode ser vista na condução direta de setores estratégicos por meio de empresas públicas, no subsídio direto e indireto do capital por meio do fundo público e na maior presença na construção de infraestrutura necessária para o avanço capitalista. Nesta linha, Mandel (1982, p. 339) nota o “uso crescente dos orçamentos do Estado para financiamento de pesquisas [...] e grandes projetos industriais”, enquanto Netto e Bráz (2012) destacam a

função reguladora do Estado na concorrência e na administração de crises. O financiamento dessa estrutura, entretanto, recaiu majoritariamente sobre os trabalhadores: “em meados dos anos 1970, nos países imperialistas, sua contribuição respondia por 70/85% das receitas tributárias” (Koslov, 1981 apud Netto e Bráz, 2012, p. 217, n. 40).

Essa configuração entra em crise ao final dos anos 1960 e no início dos 1970, com a queda das taxas de lucro em diversos países centrais. Netto e Bráz (2012, p. 225) registram a redução em países como Alemanha, EUA e Japão entre 1968 e 1973, sinalizando o fim da onda expansiva. Somam-se a isso eventos como o fim do acordo de Bretton Woods, os choques do petróleo e o fortalecimento do movimento sindical e de movimentos sociais, identitários ou não. Diante disso, o capital promove uma contraofensiva ideológica, política e produtiva, sintetizada na reestruturação produtiva, na acumulação flexível, na financeirização e na hegemonia do neoliberalismo.

A acumulação flexível, descrita por Harvey (2008), emerge com a microeletrônica e substitui o modelo fordista. Automatização, desterritorialização da produção, fragmentação da força de trabalho, terceirizações e ataques à proteção trabalhista redefinem o perfil da classe trabalhadora, impondo desmobilização e precarização (Antunes, 2009). Para Behring (2008), o desemprego estrutural e a intensificação da questão social tornam-se traços dominantes. Harvey (2008) destaca que o capitalismo manteve suas formas básicas de exploração, agora com novos instrumentos tecnológicos e gerenciais, intensificando a extração de mais-valia em condições flexibilizadas.

Paralelamente, a hegemonia do capital financeiro redefine a lógica da acumulação. Chesnais (2005) identifica a transição de um capitalismo regulado para a “mundialização financeira”, assentada na desregulamentação, descompartimentalização e desintermediação dos mercados. A liberalização financeira, a expansão dos derivativos, a titularização da dívida pública e o domínio dos rentistas sobre os orçamentos nacionais tornaram-se marcas do novo regime. Para Netto e Bráz (2012), o capital-dinheiro passou a se valorizar fora da produção, inflando o capital fictício e subordinando o fundo público aos interesses dos detentores de títulos da dívida, tornando a rolagem infinita da dívida um mecanismo de captura permanente dos recursos do Estado.

A ideologia neoliberal surge, nesse contexto, como justificativa para a destruição do Estado keynesiano. A narrativa do “menos Estado e mais mercado” esconde, como apontam Netto e Bráz (2012, p. 239), a realidade de um “Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital”. Harvey (2008, p. 75) observa que o Estado neoliberal é convocado a proteger a propriedade privada, garantir a liberdade contratual e impor legal

e militarmente a ordem dos mercados, sendo as privatizações, o desmonte da seguridade social, a promoção do individualismo e da tecnocracia expressões dessa racionalidade.

A democracia representativa também sofre reconfigurações. Dardot e Laval (2016) mostram que o neoliberalismo não exige democracia, podendo se acomodar ao autoritarismo, conforme aponta Friedrich Hayek, citado pelos autores, ao afirmar preferir “um ditador liberal a um governo democrático sem liberalismo algum” (Hayek, 1981 apud Dardot e Laval, 2016, p. 184, n. 101). Assim, a economia é despolitizada, entregue a especialistas, e os direitos sociais se tornam alvo de cortes sob a justificativa da “crise fiscal do Estado”. Tal qual O’Connor (1977) analisa essa contradição, a pressão do capital por desoneração e a dos trabalhadores por proteção gera déficits que o Estado resolve com endividamento, deteriorando sua capacidade de investimento e ampliando sua submissão ao capital.

Num sentido geral, há um evidente distanciamento entre o discurso neoliberal de Estado mínimo e a prática observada nas economias centrais e periféricas. Embora a ideologia neoliberal defenda a retirada do Estado da economia e o corte de gastos sociais, o que se vê é um Estado ativo na garantia de um ambiente seguro ao capital, salvando empresas, sustentando o sistema financeiro e mantendo políticas protecionistas. Harvey (2008) aponta, inclusive, que legislações e regulações continuam sendo moldadas para favorecer frações específicas do capital. Ao mesmo tempo, a ofensiva neoliberal ataca os direitos sociais e impõe a austeridade por meio da retórica do “equilíbrio fiscal” e dos “superávits primários” para justificar cortes sociais e ampliar as renúncias fiscais e os incentivos à acumulação privada. Behring (2008, p. 65) observa que, nesse cenário, as políticas sociais são focalizadas e operadas via solidariedade individual, ONGs e fundos emergenciais, reduzindo o papel do Estado a um ente residual e funcional à lógica de mercado. Esse cenário ganha proporções distintas em diversos aspectos nas economias periféricas em relação às centrais do capitalismo em sua fase tardia. Fato que será objeto da próxima seção.

1.2 Particularidades do capitalismo na periferia: teoria e estrutura da dependência

A análise do Estado capitalista exige considerar não apenas sua forma geral, mas também as determinações históricas e estruturais que definem sua atuação nas formações sociais periféricas. Nesse sentido, a compreensão do capitalismo dependente constitui

elemento indispensável para captar as particularidades da acumulação e da dominação nas sociedades latino-americanas, em especial no Brasil. Inicialmente, iremos desenvolver, a partir da Teoria Marxista da Dependência (TMD), uma leitura crítica das formas específicas assumidas pelo capitalismo na periferia, tomando como base a relação entre dependência estrutural, superexploração do trabalho e desigualdade produtiva e tecnológica. Em seguida, aprofundaremos o conceito de Padrão de Reprodução do Capital como categoria teórica que permite identificar os modos concretos de inserção das economias periféricas na divisão internacional do trabalho. A partir dessa mediação, examina-se o caso brasileiro por meio da formulação do Padrão de Desenvolvimento Capitalista Liberal-Periférico, que expressa a forma historicamente determinada da dominação burguesa no país. Por fim, analisa-se como esse padrão se articula aos regimes de política macroeconômica adotados pelos diferentes governos nas últimas décadas, revelando os limites estruturais da atuação estatal na economia brasileira.

1.2.1 Teoria Marxista da Dependência (TMD)

Os elementos estruturantes do capitalismo tardio – como a mundialização do capital, a financeirização das economias, o avanço da acumulação flexível, as inovações tecnológicas e a ideologia neoliberal – não se manifestam de forma homogênea no mundo, mas de forma desigual e combinada. Essa desigualdade se estrutura historicamente na divisão internacional do trabalho, que separa economias centrais e periféricas com base em suas funções produtivas, tecnológicas e financeiras. Países da periferia, como os latino-americanos, e, em particular, o Brasil, expressam de maneira peculiar essas dinâmicas, não como distorções ou exceções ao padrão capitalista, mas como formas constitutivas de sua reprodução. Para avançar sobre essa especificidade, a Teoria Marxista da Dependência (TMD) traz análises e uma lógica de compreensão da realidade muito fecunda¹¹.

A TMD rompe com a leitura etapista segundo a qual o subdesenvolvimento seria uma fase anterior ao desenvolvimento pleno. Para seus formuladores, o subdesenvolvimento é parte constitutiva da dinâmica do capitalismo mundial. A condição periférica não representa uma ausência de capitalismo, mas uma forma específica e subordinada de sua manifestação. Nesse sentido, o desenvolvimento das economias

¹¹ Teoria desenvolvida nas décadas de 1960 e 1970 por autores como Rui Mauro Marini, Vânia Bambirra e Theotônio dos Santos, em contraposição tanto às teorias desenvolvimentistas da CEPAL quanto às correntes estruturalistas que não apreendiam a totalidade do sistema capitalista mundial.

centrais está dialeticamente relacionado à reprodução da dependência nas economias periféricas. Marini (2012) destaca que essa relação implica que o crescimento econômico das formações dependentes ocorre de forma refletida e condicionada pelas necessidades de valorização do capital nos centros do sistema. Trata-se, portanto, de um desenvolvimento subordinado, que responde aos imperativos externos e reproduz, internamente, estruturas voltadas para a exportação, para a extração de excedente e para a subordinação tecnológica.

Como destaca Luce (2018), é fundamental distinguir a dependência de conceitos como estagnação ou influência externa. Um país dependente pode apresentar elevadas taxas de crescimento econômico sem romper com esta condição estrutural. A dependência tampouco deve ser confundida com a mera exposição a fatores externos ou com a existência de vínculos comerciais desfavoráveis. Na TMD, o núcleo da dependência reside na articulação interna de uma economia cuja estrutura produtiva, relações sociais e orientação do fundo público são moldadas pelas exigências da reprodução ampliada do capital nas economias centrais. É nesse marco que a dependência se apresenta como parte de uma totalidade, inerente ao sistema capitalista mundial, que integra centro e periferia de forma desigual e combinada. Como observa Osório (2018), o capitalismo dependente constitui uma unidade diferenciada do capitalismo, com formas próprias de inserção internacional, composição de classes, estrutura produtiva e organização do Estado.

A dinâmica entre centro e periferia se estrutura, conforme a TMD, por meio de três mecanismos fundamentais: (i) a superexploração da força de trabalho; (ii) a troca desigual; e (iii) a transferência de valor sob a forma de capital financeiro. Esses mecanismos garantem a reprodução da dependência como forma específica do capitalismo periférico. No plano produtivo, as economias centrais operam com maior produtividade, predominância da mais-valia relativa e controle tecnológico. Nas economias dependentes, a produção concentra-se em bens primários ou de baixo valor agregado, fortemente dependente da mais-valia absoluta, com baixa incorporação tecnológica e uma estrutura voltada à exportação. Essa disparidade compromete a apropriação integral da mais-valia pelos capitalistas das economias dependentes, pois parte significativa do excedente é transferida aos capitais operantes nas economias centrais.

A esse respeito, Carcanholo (2013) aponta que a troca desigual – conceito central da TMD – se dá pela apropriação, por parte dos países centrais, de uma porção da mais-valia gerada nas economias periféricas. Isso ocorre porque, enquanto as mercadorias

produzidas nos centros são exportadas com alto valor agregado, estabilidade de preços e controle dos mercados via oligopólios, os bens primários exportados pelas economias dependentes possuem baixa elasticidade de preços e sofrem grandes oscilações no mercado internacional. Além disso, os setores exportadores dessas economias geralmente não estão vinculados às necessidades do mercado interno, o que enfraquece a soberania produtiva e reforça a vulnerabilidade externa. Segundo Filgueiras (2014), esse arranjo produz déficits estruturais na balança de pagamentos, exigindo sucessivos ciclos de endividamento externo para financiar déficits nas contas correntes, o que aprofunda as fragilidades e a dependência financeira.

Outro componente essencial é a composição orgânica do capital. Enquanto nas economias centrais predomina uma composição mais elevada, com maior capital constante e produtividade ampliada, as economias dependentes operam com baixa incorporação tecnológica e alta exploração do trabalho vivo. Como resultado, os capitais periféricos não conseguem competir nos termos da média mundial de produtividade. Isso gera uma defasagem estrutural, que obriga os capitalistas dessas regiões a compensarem suas perdas pela intensificação da exploração do trabalho. Como sintetiza Carcanholo (2013, p. 195), ocorre “a transferência de uma parte da mais-valia produzida nas economias dependentes [...] apropriada, na forma de um lucro médio superior à mais-valia produzida, pelos capitais operantes nas economias centrais”.

Essa realidade se expressa na lógica da superexploração da força de trabalho, conceito formulado por Marini (2005) como elemento central da TMD. A superexploração é a forma pela qual o capital nas economias dependentes busca compensar a perda de valor causada pela troca desigual. Ela ocorre por meio do prolongamento da jornada, da intensificação do ritmo de trabalho e da compressão do valor da força de trabalho abaixo de seu valor de reprodução. Embora esses mecanismos existam também nas economias centrais, o que caracteriza a superexploração na periferia é seu grau estrutural, o desgaste excessivo da força de trabalho e o comprometimento das condições de sua reprodução. Filgueiras (2023) destaca que o determinante não está apenas na forma, mas no grau em que essa intensificação se impõe, gerando esgotamento precoce, perda de tempo livre e fragilização das condições de vida da classe trabalhadora.

Osório (2018) aprofunda essa análise ao apontar três tendências que caracterizam a superexploração na periferia: a cisão do ciclo do capital – onde a planta produtiva se concentra em setores voltados ao exterior e alheios às demandas internas; a expropriação do fundo de consumo dos trabalhadores, via intensificação da jornada ou redução do

salário; e a manutenção de uma ampla superpopulação relativa, essencial ao controle dos salários e à pressão constante sobre a força de trabalho. Essa configuração produz efeitos estruturais adversos, como o crescimento de uma massa precarizada, a perda de produtividade social e o aprofundamento dos problemas estruturais de pobreza e desigualdade.

Ainda que os conceitos de troca desigual e superexploração operem em um nível mais geral, Filgueiras (2018) argumenta que sua aplicação concreta exige observar a forma específica como cada economia se insere na divisão internacional do trabalho e estrutura sua reprodução interna. Para isso, buscou se apropriar do conceito de Padrão de Reprodução do Capital, ao passo que desenvolveu outro – o Padrão de Desenvolvimento Capitalista – que possibilitasse identificar as formas concretas pelas quais o capitalismo se realiza em formações sociais particulares. Essas categorias permitem apreender como as condições externas de dependência e os mecanismos internos de dominação burguesa se articulam na constituição do Estado, na organização do fundo público, na condução da política econômica e na conformação do bloco no poder.

No caso brasileiro, essas determinações se expressam historicamente por meio de um padrão de desenvolvimento liberal-periférico, orientado pela financeirização, pela especialização regressiva da estrutura produtiva e pela hegemonia do capital financeiro no bloco no poder. A superexploração da força de trabalho, a desindustrialização e a vulnerabilidade externa não são desvios de rota, mas componentes centrais da lógica dependente. A crítica da TMD, nesse sentido, não se limita à denúncia das assimetrias internacionais, mas propõe a compreensão do capitalismo periférico como um modo de produção integrado ao sistema mundial, cuja superação exige romper com a forma específica da dependência e não apenas ajustar os termos da inserção internacional. Trata-se, portanto, de uma teoria que articula estrutura, história e luta de classes a partir da periferia, projetando uma crítica radical à lógica do capital em sua totalidade.

1.2.2. Especificidades da América Latina: Padrão de Reprodução do Capital

Para compreender a noção de "Padrão de Reprodução do Capital" (PRC), é necessário destacar que, para o marxismo, há diferentes níveis de análise, com graus de abstração variados, mas interligados. No nível mais abstrato, as categorias buscam apreender as relações sociais fundamentais que sustentam a realidade, enquanto os níveis menos abstratos se concentram na expressão histórico-concreta dessas relações. Contudo,

abaixo desse nível de abstração, há diferentes realidades sociais históricas que se articulam com os aspectos gerais e possuem especificidades que carecem de análises próprias.

Assim, esse conceito busca dar conta das formas específicas pelas quais o capital se materializa no tempo e em espaços territoriais determinados, estabelecendo “*mediações* entre os níveis mais gerais de análise (modo de produção capitalista e sistema mundial) e os níveis menos abstratos ou histórico-concretos (formação econômico-social e conjuntura)” (Osório, 2012, p. 41). Noutras palavras, esse padrão possui a função de demonstrar os aspectos regulares que caracterizam a reprodução do capital nas diferentes economias dentro da relação centro-periferia e de como elas se desenvolvem de forma desigual e combinada. Nesse ponto, podemos verificar que a subordinação dos países dependentes ocorre em todas as fases do ciclo do capital, gerando dependência tecnológica, comercial e financeira que há uma desigual distribuição de valor entre as economias imperialistas, subimperialistas e dependentes por mecanismos econômicos (troca desigual, pagamento de *royalties*, transferências de conhecimentos, rolagem da dívida etc.) e que a divisão internacional do trabalho demarca o papel de cada economia na produção de valores de uso, relegando a periferia a produção primária e de commodities com menor valor agregado (Filgueiras, 2018; Osório, 2012).

Observando essa realidade na América Latina, Osório (2012) identifica três padrões históricos de reprodução do capital: o Padrão Agromineiro Exportador (até a segunda década do século XX), passando por um período de transição nos anos 1930 e alcançando o Padrão Industrial (a partir da segunda metade dos anos 1930 até meados dos anos 1970 – percorrendo, nos anos 1940, por uma etapa internalizada e autônoma e, nos anos 1950, por uma etapa de integração ao capital estrangeiro) e após percorrer outro período de transição entre os anos 1970 e 1980 chega ao padrão atual de Exportador de Especialização Produtiva (de meados dos anos 1980 até o presente). Este último se caracteriza

[...] pelo regresso a produções seletivas, seja de bens secundários e/ou primários, seja de realocização de segmentos produtivos, novas organizações da produção, em geral qualificadas como “Toyotismo”, flexibilidade laboral e precariedade, economias voltadas à exportação, drásticas reduções e segmentação do mercado interno, fortes polarizações sociais, aumento da exploração e da superexploração e níveis elevados de pobreza e indigência (Osório, 2012, p. 91).

Dito isso, podemos compreender que o conceito de Padrão de Reprodução do Capital (PRC) traz uma inovação na TMD de grande potencial heurístico, pois se propõe

a articular as características mais gerais do capitalismo dependente (relacionadas às categorias da troca desigual e da superexploração da força de trabalho – FT) com a especificidade de uma determinada realidade histórico-concreta, a ponto de ser capaz de expressar um padrão específico para a realidade da América Latina. Porém, apesar de partir do princípio de que o PRC atua em um nível inferior de abstração àquele em que a TMD trabalhava ao se articular com o ciclo geral do capitalismo no mundo, Osório (2012, p. 78) coloca que se deve considerar que um padrão de reprodução do capital nas diversas economias pode revelar traços gerais e comuns, mas que "é necessário diferenciar as especificidades com que tal padrão se desenvolve nas diversas formações econômico-sociais". Afirmar, ainda, que questões como diferenças na produção de valores de uso (e suas implicações na dinâmica da economia local e no tipo de propriedade necessária para tal), influência na estrutura de classe e na atuação do Estado são elementos que permitem revelar diferentes particularidades dentro de um mesmo PRC, sendo que "a busca de tendências e traços gerais não deve supor a perda de capacidade para dar conta das particularidades" (Osório, 2012, p. 78).

Partindo desse fio condutor, que demonstra um limite na capacidade analítica do conceito de Padrão de Reprodução do Capital, Filgueira (2018) concorda com o autor, afirmando haver diferenças dentro de um mesmo PRC que necessitam de um exame mais detalhado. Para ele, seria determinista e generalista conceber que todos os países da América Latina possuem as mesmas particularidades ao se articularem com o PRC da região, principalmente se considerarmos que a industrialização nessa região ocorreu notadamente no México, no Brasil e na Argentina. Em suas palavras, coloca que

[...] a mundialização do capital não homogeneizou os PRC de todos os países da América Latina: há diferenças importantes entre suas respectivas estruturas produtivas (grau de complexidade), suas classes e frações de classes dominantes, o lugar e o papel do Estado no processo de acumulação e, em última instância, o lugar que ocupam na divisão internacional do trabalho: periferia ou semiperiferia" (Filgueiras, 2018, p. 524)

Assim, a crítica desse autor é que o PRC, apesar de atuar em um nível menor de abstração, ainda trabalha em um grau de generalidade elevado, não possuindo os elementos necessários para distinguir as diferentes economias dependentes a partir de suas particularidades históricas, econômicas, políticas e sociais. Para tanto, sugere um conceito que possui um grau de abstração menor e que seja capaz de transitar pelas especificidades que cada formação econômico-social carrega do ponto de vista histórico. Surge, assim, o conceito de PDC (Padrão de Desenvolvimento Capitalista) que tem um

caráter transdisciplinar, referindo-se a um fenômeno socio-histórico de longo prazo nas dimensões econômica, social e política de uma formação social específica.

1.2.3. Aspectos estruturais do capitalismo dependente no Brasil: o Padrão de Desenvolvimento Capitalista Liberal-Periférico

Esse conceito não se refere *strictu sensu*, à dinâmica conjuntural e de curto prazo, presente no plano imediato da ação das políticas empreendidas pelo Estado e influenciadas pelos agentes políticos e econômicos que têm a hegemonia no bloco no poder, pois estas podem variar ao longo de um mesmo PDC. O que se busca nesse conceito é captar a dinâmica de longo prazo, trazendo os elementos singulares de uma determinada realidade concreta que se encadeiam ao Padrão de Reprodução do Capital, em nosso caso o da América Latina, num primeiro nível de totalidade, e à lógica capitalista dependente associada ao modo de produção capitalista em nível mundial, próprio da relação centro-periferia e que está em um nível superior aos dois primeiros. Friso que todos esses níveis não devem ser lidos de forma etapista e mecânica, mas como um todo articulado que possui diferentes níveis de totalidade.

Sobre o conceito em si, Filgueiras (2018) procurou superar dois problemas identificados na TMD e no PRC para se analisar a especificidade de uma determinada economia dependente: a não hierarquização entre estrutura e conjuntura e a separação (ou frágil articulação) entre economia e política. Para tanto, fez-se necessário compreender que as políticas econômicas conjunturais que se vinculam ao que chamou de “Regimes de Políticas Macroeconômicas” (RPMs) estão necessariamente associadas e subsumidas a uma dimensão estrutural, isto é, a um tipo de Padrão de Desenvolvimento Capitalista. Assim, este autor define o PDC como um “conjunto de atributos – econômicos, sociais e políticos – que estrutura, organiza e delimita a dinâmica do processo de acumulação de capital, e as relações econômico-sociais a ele subjacentes, existentes em determinado Estado (espaço) nacional durante certo período histórico” (Filgueiras, 2018, p. 525).

De par dessa noção geral, deve-se entender que os fundamentos da análise que se segue, relacionadas a superação da separação (ou frágil articulação) entre economia e política, partem de um atributo fundamental e de outros que dele emergem. Neste caso, o fundamental é definir a configuração da natureza do “bloco no poder”, nos termos postos por Nicos Poulantzas, justamente por este possuir capacidade de estar numa posição de

[...] confluência entre estrutura e conjuntura, economia e política, Estado e mercado, sendo composto, em cada

conjuntura, por determinadas classes e frações de classe que dominam o aparelho de Estado, direcionando-o de acordo com seus interesses – através da escolha e da colocação em prática de certas políticas econômico-sociais (Filgueiras, 2018, p. 525).

Deste atributo fundamental, os outros que materializam o PDC estão a ele articulados e adquirem sentido e significado ao expressar os interesses envolvidos no bloco no poder, espalhando-se nas diversas dimensões do desenvolvimento capitalista na economia em análise. São eles: (i) a natureza e o tipo de regulação da relação entre capital e trabalho; (ii) o caráter e a dinâmica das relações intercapitalistas; (iii) o modo de inserção internacional do país; (iv) o lugar e o modo como o Estado se articula com o processo de acumulação; (v) o processo de criação e incorporação do progresso técnico; (vi) o modo de financiamento da acumulação; (vii) a estrutura de propriedade e a distribuição de renda e da riqueza; e (viii) as formas de organização e representação política das distintas classes e frações de classes (Filgueiras, 2018).

Por fim, cabe salientar como ocorre a dinâmica de curto prazo, matizada no chamado Regime de Padrão Macroeconômico (RPM). Esse conceito busca articular estrutura com conjuntura, considerando que conjuntura se refere à forma como a estrutura se apresenta num dado momento. Filgueiras (2018, n. 6) coloca que um RPM “se define pelos seus objetivos, metas operacionais e instrumentos utilizados; de acordo com o tipo de regime de crescimento a ser perseguido e consolidado: ‘puxado’ pelo salário, pelo investimento ou pelas exportações”. Articulando esse conceito com o que lhe dá forma, no caso o PDC (que tem um caráter de longo prazo), é possível que este contenha distintos RPMs a ele subsumidos no curso da história e dos sucessivos governos, com diferenças entre si, sendo seu interesse retratar as flutuações e inflexões (econômicas e políticas) conjunturais e as respectivas políticas econômicas e sociais executadas. Sua apreensão é importante para explicar as tendências de longo prazo do PDC e as continuidades e descontinuidades entre os sucessivos governos ao longo de sua vigência. Vejamos, a seguir, como esses diferentes níveis de análise se sucederam no Brasil recente.

1.2.4 Regimes de Política de Macroeconômica: análise nos sucessivos governos brasileiros

Como afirmamos no tópico anterior, o conceito de Padrão de Desenvolvimento Capitalista (PDC) busca superar teoricamente o problema da separação (ou frágil articulação) entre economia e política, por meio da noção de bloco no poder e dos outros atributos, e entre estrutura e conjuntura, distinguindo o PDC existente nos diversos

Regimes de Política Macroeconômica a ele subsumidos. Na realidade brasileira, Filgueiras (2018) aponta que o PDC, que materializa a forma capitalista dependente no Brasil, está expresso no que chama de Padrão Liberal-Periférico¹². Essa análise é compartilhada por outros autores, como Araújo (2024), Carcanholo (2018), Oliveira (2019), Pinto e Gonçalves (2015) e Gonçalves (2013).

Para este autor, o pano de fundo da emergência desse PDC é a hegemonia neoliberal no plano mundial desde meados dos anos 1970, espalhando mundo afora a lógica da privatização, desregulação e liberalização como receituário necessário ao capitalismo contemporâneo, sendo que sua influência não se limita aos aspectos econômicos, mas também aos políticos (Anderson, 1995), sociais (Behring, 1998), culturais (Harvey, 2008) e até como “a nova razão do mundo” (Dardot e Laval, 2016). Contudo, a materialização do neoliberalismo nas diversas sociedades, economias e realidades não se deu de forma homogênea nem entre os países centrais, nem na relação centro-periferia e, muito menos, entre as economias periféricas, e sim obedecendo à lógica dominante do capitalismo de se desenvolver de forma desigual e combinada.

No caso brasileiro, a corrente neoliberal já aflora por aqui desde os anos 1980, mas somente nos anos 1990 em diante se tornou hegemônica na direção ideológica do Estado, solapando o nacional-desenvolvimentismo que dominou todo o século XX no país, praticamente. Desse modo, compreendemos que tanto a emergência do neoliberalismo como ideologia dominante quanto seu *modus operandi* na realidade brasileira, o Padrão de Desenvolvimento Capitalista Liberal-Periférico, são aspectos centrais para compreender as bases nas quais o Estado atuou ao longo dos sucessivos governos que se formaram no Brasil neste período. Não por menos, nossa intenção nessas linhas é, entre idas e vindas, retratar o contexto no qual se formou este Padrão, o que existia antes dele e quais são suas bases teóricas e estruturais.

Em 1985, finda a ditadura civil/militar após longos 21 anos, e, em 1988, é promulgada a Carta Constitucional do Brasil, sendo este o contrato social pactuado entre capital e trabalho (em campos diversos, como o político, econômico, social, jurídico etc.) sob preceitos democráticos para a Nova República que se avizinhava. O debate político nos anos vindouros foi e é intenso até hoje, sobre os termos da Constituição Federal,

¹² Esses autores trabalham este mesmo conceito com uma leve diferença na nomenclatura, o chamando de Modelo Libera-Periférico (MLP). A diferença, contudo, se limita apenas a forma e não ao conteúdo. Neste sentido, vamos uniformizar o termo Padrão Liberal-Periférico (PLP) como referência geral para se referir a este conceito.

tendo, de um lado, o campo popular e progressista na luta pela ampliação, manutenção e execução dos direitos conquistados e, do outro lado, um campo que transita entre o conservadorismo, o liberalismo e dinâmicas reacionárias, a depender da correlação de forças, para perpetuar privilégios, manter os níveis de exploração do trabalho, se apropriar do fundo público, favorecer o capital financeiro e dismantelar o Estado Social brasileiro, mesmo este ainda em fase de construção. O pano de fundo desta disputa esteve na busca por materializar preceitos neoliberais que aterrissavam no Brasil, principalmente após a vitória de Fernando Collor de Melo em 1990, e um projeto que estimulasse o crescimento econômico alinhado ao desenvolvimento social.

Após a abertura política e a consequente redemocratização das instituições no final dos anos 1980 e nos anos 1990, a expectativa dos setores progressistas era que o Brasil finalmente pudesse enfrentar as mazelas mais profundas e estruturais da sociedade relacionadas às expressões da questão social. Contudo, a realidade não atendeu às expectativas em sentido geral, e o que ocorreu já nos anos 1990 foi uma mudança de rota da atuação do Estado em relação ao determinado na Carta Magna e ao padrão de desenvolvimento anteriormente dominante. Behring (2008) defende que essas transformações tiveram um caráter de desconstrução e dismantelamento da matriz de desenvolvimento vigente nos anos 1930 até os anos 1980 ao discorrer sobre o esfacelamento do parque industrial brasileiro, a formação de um quadro de desemprego estrutural, a financeirização crescente da economia brasileira, as privatizações do patrimônio público e a obstrução e/ou retirada de direitos relativos aos seguros e serviços sociais formalizados na Constituição de 1988. Sua leitura flui no sentido de que o país abandonou as políticas vigentes no período da modernização-conservadora, passando a promover processos de contrarreformas¹³ neoliberais.

Os preceitos dessas contrarreformas encontraram terreno fértil no Brasil num período de muita instabilidade econômica e social que marcou os anos 1980 até 1994. Como destaque, apontamos os seguidos fracassos do processo de ajuste externo no início deste período que acarretou forte desestabilização macroeconômica com a crise fiscal (1984-1989) e o regime de alta de inflação (1984-1994), sendo a restrição externa

¹³ Para Behring (2008, p. 128) do termo reforma na perspectiva neoliberal tem tomado uma nova configuração. Isso ocorre, pois estamos “diante de uma apropriação indébita e fortemente ideológica da ideia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo progressista e submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas consequências sociais e direção sociopolítica”. Assim, utiliza o termo contrarreforma para determinar as ações no sentido de impedir as reformas conquistadas pela Constituição Federal de 1988.

(relacionada à gestão da dívida pública) o principal determinante para o fraco desempenho econômico do país nesse período (Gonçalves, 2013). Somam-se a isso as dificuldades de investimentos no setor público e as tensões e paralisias geradas no interior do processo de democratização, no qual os conflitos entre classes e frações de classe não poderiam mais ser tratados de forma autocrática, mas por meio de negociações democráticas, de difícil administração para o capital (Behring, 2008). Junto a esse problemático caldo social e econômico, cunhou-se nesse processo uma aversão ao Estado que carregava os traços da ditadura recente, além da supervalorização da sociedade civil¹⁴.

No devir dos governos Collor (com sua abertura comercial em favor do capital estrangeiro etc.), Itamar Franco (plano real etc.) e FHC (reforma do aparelho do Estado, privatizações, políticas de austeridade etc.), o neoliberalismo pode se desenvolver, tornando-se dominante na esfera estatal e na política pública frente as demandas do trabalho e do capital, conforme determinado pelo Consenso de Washington¹⁵. Por meio deste, o programa a ser implementado foi pensado em três fases: primeira, estabilização macroeconômica (foco no chamado superávit fiscal primário as custas do ajuste fiscal permanente, principalmente pela reestruturação do sistema de previdência pública); segunda, as “reformas estruturais”, nos termos do Banco Mundial (liberação financeira e comercial, desregulação dos mercados e privatização das empresas estatais); terceira, retomada dos investimentos e do crescimento econômico (Fiori, 1994). Nesta linha, Castelo (2012, p. 623) coloca que, na

[...] essência, as medidas do Consenso representaram a vitória político-cultural da burguesia rentista e prepararam o terreno para a inserção da América Latina na etapa contemporânea do imperialismo, na qual a região se torna uma plataforma de valorização dos capitais estrangeiros por meio de compras e expropriações maciças de bens públicos e da especulação financeira.

¹⁴ Houve uma distorção da leitura conceitual da relação entre Estado e sociedade civil que foi facilitada pelo significado de civil ser contrário à militar e pelo distanciamento da burguesia nacional do regime ditatorial, diante do seu iminente declínio. “Segundo essa leitura, em clara oposição ao que é dito por Gramsci, tudo o que provinha da ‘sociedade civil’ era visto de modo positivo, enquanto tudo o que dizia respeito ao Estado aparecia marcado por um sinal fortemente negativo; afinal, a sociedade civil era identificada em bloco com a oposição, enquanto o Estado era a expressão da ditadura já então moribunda” (Coutinho, 2006, p. 47).

¹⁵ Encontro de alinhamento que ocorreu durante seminário realizado em Washington em 1993, reunindo representantes de governos, bancos multilaterais, empresários e acadêmicos de onze países, entre eles o Brasil, fomentando e sedimentando as bases de um programa de reforma econômica e estabilização mundial com bases neoliberais.

Dito isso, podemos avançar no *modus operandi* do neoliberalismo na realidade brasileira. Tomando o conceito de Filgueiras (2018), o Padrão de Desenvolvimento Capitalista surgido no Brasil como consequência da hegemonia neoliberal, foi o Padrão (ou modelo) Liberal-Periférico. Esse, por sua vez, veio a se sobrepor ao Padrão imperante no Brasil desde meados dos anos 1930 até os anos 1980, tido como o Padrão de Substituição de Importações, que esteve alinhado ao Padrão Industrial que vigorou em parte da América Latina, incluso o Brasil, como Padrão de Reprodução do Capital, nos termos de Osório (2012). Em outras palavras, esta foi a forma dominante do capitalismo dependente nesta região e no Brasil em sua articulação com o capitalismo desenvolvido.

Por meio do Padrão de Substituição das Importações (PSI) houve no Brasil um considerável desenvolvimento do seu parque industrial, porém o foco deste foi a indústria pesada na produção de *commodities* (por exemplo, por meio das empresas estatais Petrobrás, Vale e CSN), na manutenção do modelo agroexportador e, após os anos 1950, incluindo com mais vigor a indústria de transformação (marcadamente erguida associada ao capital estrangeiro) (Oliveira, 2013). Isso ocorre, em muitos sentidos, porque, na divisão internacional do trabalho, esses setores não estavam mais no centro das economias desenvolvidas. Todavia, mantinham-se necessários para sustentar sua indústria tecnológica e alimentar sua população (um dos motivos de seu incentivo nas economias periféricas), porém podiam ser feitos por outros países de forma bastante favorável a eles, como vimos pela lógica da troca desigual (Marini, 2012). Já no desenvolvimento da indústria de transformação, a influência externa avançou também para a extração direta do excedente econômico na produção do valor, por meio da associação com o capital interno (entrada de empresas multinacionais, capital portador de juros etc.)

Nesse contexto, a perspectiva que se tinha do Padrão de Substituição das Importações era a de alavancar a produção industrial e transformar o país numa nação industrial, mesmo mantendo grandes incentivos ao setor agroexportador, na junção entre o arcaico e o moderno (Ianni, 1979). Assim, as políticas desenvolvidas dentro desse padrão, segundo estudo de Justen, Gurgel e Braga (2023) com dados da CEPAL, fizeram com que as exportações de produtos manufaturados, que em 1962 representavam 3,1% do total brasileiro, alcançassem, no ano de 1988, pela primeira vez na histórica, um percentual superior ao de produtos primários, com 52,5%. A questão, como nos lembra Marini (2012), é que, quanto mais a economia dependente se desenvolve dentro dos parâmetros que a tornam dependente, o resultado só pode ser mais dependência. E, como

é notório, esse desenvolvimento não fez com que o Brasil suprimisse sua condição subdesenvolvida, como queriam os teóricos cepalinos, pois, apesar do importante desenvolvimento nacional em diversos aspectos econômicos, o que ocorreu foi um aprofundamento da condição dependente.

Contudo, esse quadro ainda sofreria uma reviravolta, visto que, mesmo com um crescimento contínuo da indústria manufatureira brasileira até o ano 2000, quando atingiu seu ápice com 58,4% de todas as exportações, o que se viu foi o seu declínio sistemático, desde então, quando atingiu, em 2021, valores próximos ao que era a realidade em 1976/77, com apenas 26,9% do total das exportações (Justen, Gurgel e Braga, 2023). Esse processo tem se configurado numa reprimarização da economia nacional (Fagundes e Caciatori, 2020; Carcanholo, 2018; Moreira e Magalhães, 2014), cujo ponto de virada foi a partir de 2006, quando o percentual relacionado ao agronegócio voltou a superar o dos produtos manufaturados, justamente durante o *boom das commodities*¹⁶.

Esse contexto consolida os fundamentos do novo Padrão de Desenvolvimento Capitalista, o Padrão Liberal-Periférico (PLP), cujas características são descritas por Filgueiras (2018) em contraposição ao modelo de substituição de importações. Em primeiro lugar, houve um avanço do capital sobre o trabalho, intensificado pela reestruturação produtiva e pela abertura comercial, com aumento do desemprego, informalidade e terceirizações, além do enfraquecimento sindical. Em segundo lugar, o capital financeiro assumiu a hegemonia no bloco no poder, reconfigurando as relações intercapitalistas e marginalizando o capital estatal, enquanto os setores exportadores de commodities se fortaleceram. Na divisão internacional do trabalho, o país retrocedeu, aprofundando a vulnerabilidade externa com a desindustrialização e a reprimarização da pauta exportadora. A política macroeconômica tornou-se mais limitada devido à crescente dependência financeira e ao peso da dívida pública, mecanismo central de acumulação do capital financeiro. A dominância financeira também redirecionou os investimentos para a bolsa e títulos públicos, comprometendo a taxa de investimento sobre o PIB. Houve leve redistribuição de renda entre trabalhadores, mas sem alteração

¹⁶ O boom das commodities, também conhecido como superciclo das commodities, foi um período de forte alta nos preços de diversas matérias-primas, como alimentos, petróleo, metais e energia. Esse fenômeno ocorreu aproximadamente entre 2000 e 2014. Ver em: 'Maldição dos recursos naturais: porque o atual boom das matérias primas pode não beneficiar tanto América Latina como em outros tempos' - BBC News Brasil.

<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-62304530#:~:text=A%20maldi%C3%A7%C3%A3o%20dos%20recursos%20naturais&text=%C3%89%20o%20que%20se%20costuma,como%20%C3%B3leo%2C%20minerais%20ou%20gr%C3%A3os.>

Acessado em 18 set 2024.

significativa da participação do trabalho na renda nacional. Por fim, destaca-se a ampliação da influência da sociedade civil burguesa sobre o Estado, mediada por grandes meios de comunicação, judicialização da política e deterioração democrática.

Todos esses aspectos diferenciam sobremaneira o Padrão anterior do Padrão Liberal-Periférico (PLP), restando a nós avançarmos nos seus eixos estruturantes e na sua concepção geral. O PLP possui três eixos, segundo Gonçalves (2013): (i) o liberalismo econômico, presente em todos os setores da economia – comercial, produtivo, tecnológico e monetário-financeiro –, com desregulamentação estatal, alteração legislativa pró-capital e enfraquecimento dos órgãos reguladores; (ii) a vulnerabilidade externa estrutural, entendida como uma incapacidade de resistência a choques externos, com raízes de longo prazo ligadas à competitividade, ao comércio, ao controle do excedente e à solidez financeira; e (iii) a dominância financeira, marcada pela hegemonia do capital financeiro sobre o excedente econômico e o fundo público, em detrimento de outras frações do capital. Já o conceito geral do PLP é definido por Filgueiras e Gonçalves (2007) como liberal por promover a liberalização nas esferas econômicas internacionais, reformas estatais (como a previdenciária), privatizações e desregulação do trabalho. É considerado periférico por expressar a realização do neoliberalismo em um país subalterno na divisão internacional do trabalho, com alta vulnerabilidade externa e domínio da lógica financeira em sua dinâmica macroeconômica.

Esse último aspecto foi determinante para a ascensão e continuidade do PLP: a hegemonia do capital financeiro no bloco no poder, conformado pela burguesia financeira associada e interna. A partir dos anos 1990, esta fração passou a direcionar a economia e o Estado à financeirização da acumulação, centralizando recursos na dívida pública e na estabilização econômica para gerar superávits primários, o que tornou o crescimento pífio. As transformações estruturais que se seguiram – como a desindustrialização, a dessubstituição de importações, a reprimarização produtiva, a dependência tecnológica, o aumento da vulnerabilidade externa, a concentração de capital e a dominação financeira – tornaram-se barreiras ao desenvolvimento de longo prazo (Pinto e Gonçalves, 2015). Dados de Gonçalves (2014) mostram que, entre 1890 e 2014, o PIB brasileiro cresceu em média 4,5% ao ano, sendo que, entre 1995 e 2014, no ciclo do PLP, a média foi de 3%. Este desempenho foi superior apenas ao período de “Instabilidade, crise e transição (1980-1994)”, cuja média foi de 1,9%. Considerando a manutenção do PLP nos governos Dilma 2, Temer e Bolsonaro (Filgueiras, 2023), a média caiu ainda mais: entre 2015 e

2018, foi negativa em 1,1% (Oliveira, 2019), e entre 2019 e 2022, foi de 1,4% (Araujo, 2023)

Com isso, temos um quadro geral do Padrão de Desenvolvimento Capitalista (PDC) brasileiro dos últimos 30 anos, configurado no Padrão Liberal-Periférico (PLP). Desse ponto, faremos uma curta análise introdutória das particularidades históricas que marcaram a forma como o PLP parametrizou a política macroeconômica nos sucessivos governos que se formaram no Brasil, principalmente depois de 1995, a partir do conceito de Regime de Política Macroeconômica (RPM). Este, por sua vez, pode ser definido "pelos seus objetivos, metas operacionais e instrumentos utilizados; de acordo com o tipo de regime de crescimento a ser perseguido e consolidado: “puxado” pelo salário, pelo investimento ou pelas exportações” (Filgueiras, 2018, p. 530, n. 6). Cabe frisar, nesse interregno, que um PDC pode conter distintos RPMs, mas sempre sob a premissa de que este último não possui a capacidade de alterar o primeiro¹⁷.

O RPM que se inicia no primeiro governo FHC em 1995, tendo a hegemonia absoluta do capital financeiro, tinha como centro da política macroeconômica a chamada “âncora cambial¹⁸”. Filgueiras (2023) afirma que esse formato de RPM, ao sobrevalorizar o Real, incentivar importações e fragilizar a balança de pagamentos, teve implicações negativas no câmbio brasileiro quando a liquidez internacional foi reduzida, criando diversas crises no início do segundo mandato de FHC, ao ponto de o governo pedir empréstimos ao FMI para cumprir seus compromissos nas mais diversas esferas. É desse contexto que surge o conhecido tripé macroeconômico, como um substituto da “âncora cambial”, abarcando três aspectos da política econômica, o fiscal (superávit primário), o cambial (permitindo que o câmbio flutue a preços de mercado) e o monetário (regime de metas de inflação). No bloco no poder, esse contexto favoreceu os setores exportadores de commodities que passaram a compor, junto ao capital financeiro, o núcleo dominante, tendo em vista sua importância para manter equilibrada a balança de pagamentos.

Para Filgueiras (2018; 2023) o tripé macroeconômico deu base ao RPM do período FHC e se manteve rígido até o final do Lula 1 (2003-2006), quando o Brasil,

¹⁷ Isso foi e é objeto de vários debates na ciência, no interior do Partido dos Trabalhadores e de seus intelectuais e na crítica política a esquerda nos governos Lula e Dilma. Porém, detalharemos melhor isso mais à frente.

¹⁸ Instrumento da política econômica que fixava a taxa câmbio em paridade com o dólar (permitindo sua flutuação apenas para baixo) que contribuiu para a queda rápida da inflação, trazendo previsibilidade para os preços. Porém, isso só foi possível diante do cenário de alta liquidez internacional e de muitas incertezas, visto que eram capitais de curto-prazo e muito voláteis, além de outras políticas como a abertura comercial-financeira, as reformas do aparelho do Estado e as privatizações. Ver: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/outra-historia-do-real/>. Acessado em 28 outubro 2024.

beneficiado pela crescente demanda internacional por commodities agropecuária, mineral, petrolífera e outras, passou a ter sucessivos superávits na balança comercial, gerando um excedente extra na economia brasileira. Este cenário propiciou aos governos Lula 2 (2007-2010) e Dilma 1 (2011-2014) flexibilizar o tripé macroeconômico e desenvolver políticas voltadas para o crescimento econômico junto ao capital produtivo nacional (empreiteiras, grandes redes de comércio varejista e a indústria nacional) e no bojo do crescimento da autonomia relativa do Estado que o *boom das commodities* possibilitou, mesmo com a crise do capital de 2007/2008 batendo à porta. Assim, o Estado ganhou um papel importante nesse período, atuando como um indutor do desenvolvimento do país em setores chave da economia e obtendo um relativo sucesso no final do Lula 2 e início do Dilma 1.

Entretanto, as políticas econômicas formuladas com a flexibilização do RPM, apesar de alterarem a atuação do Estado e tentarem reindustrializar o país, de modo algum romperam com as bases do tripé macroeconômico. Inclusive, a própria articulação entre o tripé (possui maior foco na estabilização e no ajuste fiscal permanente e menos no crescimento) e as políticas anticíclicas do governo (focadas em estimular o crescimento aumentando o gasto e estimulando o consumo) apresentava aspectos de incongruência e de difícil convivência (Oliveira, 2019). Situação essa que se mostrava no limite quando os dados de crescimento do PIB em 2014 já indicavam estagnação, com o resultado anual ficando em 0,5%¹⁹.

Com os aspectos econômicos em deterioração, a crise política e social iniciada em 2013 com as Jornadas de Julho e ampliadas no contexto do processo eleitoral acirrado e cheio de conflitos indicavam que o governo Dilma 2 teria dificuldade em manter as políticas de estímulo ao crescimento. Fato que não apenas se confirmou, como foi acompanhado por sua deposição via golpe jurídico/parlamentar, tendo o vice-presidente assumido seu lugar e o RPM voltando ao estado inicial de rigidez, sem contar as contrarreformas neoliberais por ele empreendidas (trabalhista e do teto dos gastos, por exemplo). Aliás, mesmo no período em que Dilma ainda comandava a máquina pública, em 2015 e meados de 2016, os processos relacionados ao que antes fora instrumento para flexibilizar o tripé foram abandonados, retornando o aspecto rígido do RPM dos anos FHC e Lula 1, porém, em um contexto político e social muito desfavorável. A eleição de

¹⁹ Ver em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/9470-pib-cresce-0-5-em-2014-chega-a-r-5-8-trilhoes#:~:text=O%20PIB%20chegou%20a%20R,%25%20para%200%2C5%25>. Acesso em 28 out 2024.

Bolsonaro aprofundou ainda mais esse cenário, como novas contrarreformas (previdência e a lei da liberdade econômica, por exemplo), mantendo o tripé macroeconômico de forma radical, exceto pelo imperativo da pandemia, após muita pressão social.

Após esse apanhado geral sobre os Regimes de Política Macroeconômica empreendidos desde a era FHC, detalharemos no próximo tópico os acontecimentos de ordem política e econômica que ocorreram no período que vai dos anos Lula até o governo Bolsonaro, avançando mais detidamente nas políticas empreendidas e na formação do bloco no poder e passando pelos resultados econômicos e pelas fragilidades e incoerências que ocorreram nesse período. Faremos essa análise separando o período em dois: os liderados pelo Partido dos Trabalhadores (2003-2016), num primeiro momento, e os sob os governos de Temer e Bolsonaro (2016-2022).

1.3. Aspectos políticos e econômicos conjunturais dos governos Lula e Dilma (2003-2016)

Analisar as gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) à frente da Presidência da República ao longo de quase 14 anos não é tarefa fácil, dada a sua complexidade e as diferentes variáveis que permearam seus governos. Ciente disso, nossa pretensão não é avançar em todos os ângulos e, muito menos, esgotar o assunto, mas sistematizar alguns aspectos que julgamos relevantes e necessários para a análise de nosso objeto de pesquisa e para continuar avançando no panorama até aqui traçado do Padrão de Desenvolvimento Capitalista Liberal-Periférico no Brasil, demonstrando as particularidades deste nos governos petistas. Inicialmente, veremos algumas características que perpassaram o plano político, ideológico e de classe nos governos Lula e Dilma e, posteriormente, observaremos como se formou o bloco no poder nos diferentes governos e as políticas econômicas empreendidas, assim como seus resultados.

1.3.1. Contexto político, ideológico e de classe dos governos petistas

O ano de 2003 marcou profundamente a história política do Brasil com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva, ex-sindicalista com forte vínculo com a classe trabalhadora e pautas progressistas, cuja eleição foi viabilizada por uma mudança estratégica do Partido dos Trabalhadores (PT), que incluiu alianças com a centro-direita e a assinatura da Carta ao Povo Brasileiro para sinalizar compromisso com a ortodoxia econômica e acalmar o mercado financeiro. Essa guinada visava superar os limites de sua base eleitoral

tradicional – formada por estudantes, trabalhadores formais, servidores públicos e moradores do Sul e Sudeste – e conquistar os segmentos de baixa renda do Norte e Nordeste, historicamente refratários ao partido. A vitória de Lula, em meio à crise social e econômica do segundo governo FHC, inaugurou uma gestão repleta de expectativas, mas cujas contradições se evidenciaram na manutenção de políticas econômicas conservadoras, reflexo de um governo sustentado por uma ampla coalizão de partidos e frações do capital, gerando tensões entre as práticas adotadas e as bandeiras históricas do PT, que, desde a redemocratização, se consolidara como principal força da esquerda e representante da classe trabalhadora no país.

Tão logo assumiu a presidência, Lula voltou-se para as camadas médias e baixas da população – especialmente os pobres e extremamente pobres –, grupo que dificilmente alcançara como candidato, mas que se tornaria sua principal base de sustentação política a partir de 2006, consolidando o que Singer (2012) chamou de “lulismo”. Esse fenômeno representou a aliança entre a liderança carismática de Lula e o subproletariado – segmento caracterizado por empregos precários, alta rotatividade, informalidade e baixa capacidade de organização política –, proporcionando-lhes inclusão social por meio de políticas públicas eficazes, como o Bolsa Família, os aumentos reais do salário mínimo, o controle de preços de alimentos, a redução do desemprego, o crédito popular e programas focalizados como Luz para Todos e a construção de cisternas. Com isso, Lula conquistou expressivas votações no Norte e Nordeste e redefiniu a base eleitoral do PT. O lulismo se estruturou, segundo Singer (2012), em um reformismo fraco: promoveu melhorias significativas nas condições de vida sem alterar as bases da estrutura de poder, mantendo o tripé macroeconômico, sem confrontar os interesses do capital e se afastando das bandeiras históricas do PT. Essa inclusão social passiva – via consumo e não via mobilização ou luta de classes – traduziu-se na realização de um programa de classe para o subproletariado, sem reformas estruturais profundas, marcando uma nova forma de representação política no Brasil.

Francisco de Oliveira apresenta uma crítica contundente à política econômica conservadora e à conciliação de classes promovida por Lula, que, embora favoreça fortemente o capital – especialmente o financeiro –, é disfarçada por um discurso de inclusão social e gestão da pobreza. Para ele, Lula, transformado em mito e transitando entre os polos da luta de classes, despolitiza a desigualdade ao tratá-la como questão gerencial e coopta movimentos sociais e lideranças da classe trabalhadora para dentro do Estado, operando um processo transformista no sentido gramsciano. Diferentemente de

André Singer, que interpreta o lulismo como um programa de uma fração de classe (o subproletariado), Oliveira (2010) propõe que há um novo tipo de dominação no Brasil, inédito na história do país, que ele denomina “hegemonia às avessas”. Nessa inversão dos termos clássicos de Gramsci, os dominados passam a ocupar o papel de dirigentes morais da sociedade, comandando o Estado e seus aparelhos – inclusive grandes fundos de pensão – e colaborando com o capital na condução política e econômica, sem, contudo, romper com a lógica da exploração. Assim, a fórmula clássica da hegemonia (força + consentimento) é subvertida: os dominantes consentem em ser conduzidos politicamente pelos dominados, desde que esses mantenham intacta a estrutura da exploração capitalista, instaurando um consentimento que anula o conflito e naturaliza a dominação.

Carlos Nelson Coutinho, outro importante intérprete da realidade brasileira, prefere o conceito de “hegemonia da pequena política” para caracterizar os anos Lula. Para ele, é um equívoco pensar que a hegemonia só se realiza em torno de grandes projetos societários, pois, na atualidade, com a crescente convergência ideológica entre os partidos e o esvaziamento de propostas transformadoras ligadas à classe trabalhadora, a hegemonia se assenta justamente quando valores e crenças das classes dominantes – como o individualismo, o privatismo e a naturalização das relações sociais – se enraízam no senso comum. Trata-se de uma hegemonia por consenso passivo, na qual as massas aderem resignadamente à ordem existente, acreditando que a política se resume à disputa de elites e que mudanças estruturais são impossíveis ou utópicas, restando apenas a valorização de pautas identitárias e multiculturais, como enfatiza os defensores do pós-modernismo.

Para Coutinho (2010), essa hegemonia da pequena política está relacionada ao abandono da política ativa pelas massas e à transformação da esfera pública em espaço exclusivo de elites profissionais e descoladas dos interesses populares. Na era neoliberal, isso não representa uma revolução passiva global, mas uma contrarreforma marcada por processos de transformismo, que diluem as distinções entre direita e esquerda. No caso brasileiro, com a redemocratização, formou-se uma sociedade “ocidental” no sentido gramsciano, marcada por uma relação justa entre Estado e sociedade civil. Essa configuração pode assumir dois modelos: o “norte-americano”, de partidos frágeis e corporativistas, centrado na pequena política; ou o “europeu”, no qual partidos programáticos e sindicatos politizados articulam a grande política e mobilizam amplamente a classe trabalhadora – um contraste que ajuda a compreender os limites e as características da hegemonia no Brasil recente.

Face ao exposto, tendemos a convergir com as análises de Francisco de Oliveira, de que Lula alterou a forma como as classes dominantes exerceram sua hegemonia sobre a classe dominada, terceirizando essa função a um governo e a um presidente que supostamente deveria representar os interesses da classe trabalhadora frente ao capital, tensionando em favor do primeiro e mudando as estruturas arcaicas e mesmo as modernas que impedem a redução da desigualdade social no Brasil. Mas o que se viu foi um governo que, ao mesmo tempo que preservou todas as estruturas que garantem a acumulação capitalista e os privilégios de classe, fomentou uma ideologia de conciliação de classe nos moldes estipulados pela burguesia, focalizando suas ações numa fração da classe trabalhadora sem se preocupar em politizá-la em torno da luta de classes. Ou seja, exatamente aquilo que Francisco de Oliveira denomina como a “hegemonia às avessas”. Isso nos parece mais coerente do que a noção de Singer de que o lulismo estaria promovendo um efetivo programa de uma fração de classe, que teria esses moldes devido às suas características internas e a seu histórico alinhamento aos governos de direita, ao que Nobre (2013) chamou de “peemedebismo”. A nosso ver, o lulismo mais acomodou e amansou a luta de classes no Brasil do que fomentou um programa de uma fração específica.

Para as análises que desenvolveremos ao longo desta tese, entendemos que determinadas categorias trazidas por Singer e os diversos conceitos que cunhou, como lulismo, subproletariado e reformismo fraco, possuem um alto potencial explicativo. Sobre a noção de hegemonia da pequena política de Carlos Nelson Coutinho, entendemos que ela avança num aspecto complementar à de Oliveira, colocando que as políticas, orientações e pactuações dos governos Lula constrangeram a luta de classes e se mostraram submissas à hegemonia neoliberal, abandonando o debate das questões mais estruturais e ajudando a naturalizar a pequena política como a única possível na sociedade atual.

De uma maneira geral, se olharmos para todo o período do lulismo, que perpassa tanto os governos Lula quanto os de Dilma, veremos que o primeiro terminou seus mandatos saindo pela porta da frente, com altas taxas de popularidade e com a incrível marca de ter sido capaz, muito em função do *boom* das *commodities* (veremos esse assunto mais à frente) e da perícia na condução da política por Lula, de atender os interesses de diferentes frações do capital, da parcela que se tornou a base social e eleitoral dos seus governos – o subproletariado – e até frações médias e altas do proletariado nos últimos anos de seu governo. A popularidade do presidente Lula e de seu governo

alcançou, em 2010, um nível tão alto que chegou a bater recordes, com o governo sendo aprovado por 80% da população e o presidente por 87%, conforme pesquisa IBOPE/CNI²⁰.

No que se refere aos governos Dilma, o lulismo continuou com força em todos os aspectos presentes nos anos Lula, exceto por um ponto: o confrontacionismo. Enquanto Lula primou pela conciliação de classes sem enfrentamento com o capital, principalmente a sua fração financeira, Dilma decidiu não apenas ampliar as políticas dos últimos anos de Lula, possibilitadas pela flexibilização do Regime de Política Macroeconômica (Filgueiras, 2018) e voltadas para o incentivo ao consumo das famílias e a ampliação do papel do Estado como um indutor do crescimento econômico, como confrontou o capital financeiro, hegemônico no bloco no poder, constrangendo-o em dois aspectos que lhe são caros, tais como as taxas de juros e o *spread* bancário. Sua intenção foi alterar a correlação de forças no bloco no poder, favorecendo o capital industrial e outras frações dos setores produtivos. O lulismo na era Dilma buscou romper com o reformismo fraco da era Lula, indo em direção ao reformismo forte do PT naquilo que Singer (2018) chamou de “ensaio desenvolvimentista”.

Até 2013 é possível dizer que a presidente estava sendo bem-sucedida, com altos índices de popularidade (Dilma tinha aprovação de 79% da população e seu governo de 63%²¹), o desemprego na menor taxa histórica (4,3% ao fim de 2013 pela Pesquisa Mensal de Emprego²² e 6,3% pela metodologia da PNAD contínua²³) e o apoio do capital industrial em sua empreitada desenvolvimentista. Porém, um fato pouco ou nada esperado pelo governo refletiu em uma insatisfação acumulada acerca da atenção estatal, dos serviços públicos e das condições de vida em geral, atuando com um divisor de águas para as pretensões do lulismo sob a liderança de Dilma, as jornadas de julho de 2013.

Segundo Singer (2018), as manifestações de junho de 2013, inicialmente articuladas por movimentos de esquerda, como o Movimento Passe Livre (MPL) contra o aumento das tarifas de transporte público, rapidamente se ampliaram para expressar uma insatisfação difusa com a política institucional e os serviços públicos no Brasil,

²⁰ Conferir em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/popularidade-de-lula-bate-recorde-e-chega-87-diz-ibope.html>. Acessada em 23 out 2024.

²¹ Conferir em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/03/19/dilma-cni-ibope.htm>. Acessada em 23 out 2024.

²² Conferir em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-01/dilma-comemora-taxa-mais-baixa-de-desemprego-em-11-anos>. Acessada em 24 out 2024.

²³ Conferir em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=series-historicas>. Acessada em 24 out 2024.

marcando uma crise no lulismo, até então sustentado pelo apoio do subproletariado. A primeira fase das Jornadas teve êxito em pautar reivindicações concretas, como a revogação do aumento das passagens em mais de 100 cidades, além de protestos contra os gastos com megaeventos e a precariedade dos serviços essenciais, com destaque para a atuação do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Contudo, a ausência de uma resposta articulada do governo Dilma e do PT, aliada à tentativa pouco efetiva de aglutinação por parte do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), abriu espaço para que, numa segunda fase, setores liberais e conservadores da classe média tomassem a dianteira das mobilizações. Organizados em grupos como Movimento Brasil Livre (MBL), Vem Pra Rua e Revoltados On-line, passaram a empunhar bandeiras anticorrupção, antipetismo e antipolítica, criando o ambiente propício para o surgimento e consolidação do bolsonarismo como força política de massas.

O governo Dilma se viu numa encruzilhada entre responder às demandas populares por melhorias em serviços públicos e redução da desigualdade – que exigiriam maior gasto público – e conter a insatisfação de setores conservadores, da classe média tradicional e do capital, fortalecendo o viés conciliador do lulismo. A resposta adotada priorizou a agenda de austeridade, com cortes orçamentários significativos em 2013 e 2014, reforço da estabilidade econômica e combate à inflação, além do endurecimento das leis anticorrupção. Embora o Programa Mais Médicos tenha sido bem-sucedido, outras iniciativas, como os investimentos em transporte e educação, foram esvaziadas ou adiadas. A proposta de uma Constituinte para a reforma política fracassou. Singer (2018) aponta que essas decisões fragilizaram a base social do lulismo, preparando o terreno para o impeachment de 2016. Mattos (2020) complementa essa análise ao indicar que, além da ruptura com setores populares, houve um progressivo afastamento da burguesia, que passou a ver o governo petista como incapaz de manter a estabilidade da conciliação de classes.

Mesmo com a apertada reeleição de 2014 – que Singer chamou de “vitória de pirro” –, Dilma iniciou seu segundo mandato isolada. Abandonada por frações do capital, sob ataques constantes da grande mídia e da Lava Jato, e com o Congresso dominado por forças hostis, seu governo foi deslegitimado rapidamente. A guinada à austeridade, em contraste com a plataforma vitoriosa nas urnas, levou à perda quase total das bases sociais do lulismo. O impeachment, conduzido por Eduardo Cunha em aliança com a oposição, configurou, segundo Mattos (2020), o primeiro ato de um golpe político-parlamentar,

seguido mais tarde pela prisão de Lula e sua exclusão do processo eleitoral de 2018, já em tempos de Temer e Bolsonaro no exercício da presidência.

Desse ponto, podemos partir para o próximo, visto que as tramas, pactos e relações políticas estão dialeticamente articuladas com a atuação estatal no aspecto econômico. Nossa proposta é avançar em dois aspectos necessários a essa tese: o debate sobre o desenvolvimentismo nos anos PT, a formação do bloco no poder e as políticas econômicas desenvolvidas nos anos Lula e Dilma. Porém, antes de entrar nos detalhes dos aspectos conjunturais e do bloco no poder na política econômica, cabe antecipar um assunto de fundo que engendra um debate sobre o suposto desenvolvimentismo dos governos petistas, suas insuficiências e as diferentes correntes que o criticam.

1.3.2. Debate sobre a ideia de “desenvolvimentismo” nos anos PT

O debate sobre um novo desenvolvimentismo que supere a ortodoxia neoliberal dos anos 1990, surge no início do século XXI nos escritos de Luiz Carlos Bresser-Pereira²⁴, a partir da chamada macroeconomia estruturalista do desenvolvimentismo, na qual o mercado tem a primazia na produção de riqueza, cabendo ao Estado atuar em suas falhas, notadamente nas políticas cambiais, de juros e de promoção das exportações. Outros intelectuais também se enveredaram em desenvolver uma teoria que desse conta das políticas e transformações empreendidas pelos governos Lula e Dilma. Na frente alinhada ao estruturalismo cepalino e ao keynesianismo, Sicsú, Paula e Michel (2007) absorvem as análises macroeconômicas de Bresser-Pereira e avançam no papel do Estado como um elemento importante para o neodesenvolvimentismo, aliando-o ao desenvolvimento social. Para estes, o neodesenvolvimentismo se caracteriza por uma combinação de políticas de crescimento econômico, ampliação do mercado interno e inclusão social, mas sem romper com os moldes capitalistas e com o controle macroeconômico, sendo uma forma de superação parcial do neoliberalismo, com o Estado assumindo um papel ativo na economia para promover a inclusão social e reduzir a pobreza.

Para outras linhas, os governos Lula e por consequência os de Dilma conseguiram romper com as políticas neoliberais ao ponto de taxarem esse período de pós-neoliberal, como defende Sader (2011), ou de social-desenvolvimentistas, devido à emergência de

²⁴ Ex-Ministro da Reforma do Estado, professor emérito da FGV-SP e intelectual orgânico do PSDB até meados dos anos 2000, cuja defesa até então era pela ortodoxia neoliberal.

um novo padrão de acumulação, como aponta os trabalhos de Mercadante (2010), Pochmann (2010) e Fagnani (2010). Essas linhas verbalizam que esse suposto novo modelo possibilitou aliar desenvolvimento econômico e inclusão social na construção de uma economia nacional forte e competitiva, com um Estado mais regulador e indutor da economia e da atividade produtiva.

Outra análise que merece destaque é a de Armando Boito Jr., que analisa esse período como neodesenvolvimentista de uma maneira diversa de outros que utilizam essa expressão e dos social-desenvolvimentistas. Para este, o neodesenvolvimentismo²⁵ se constitui como uma frente política “ampla e heterogênea de sustentação política de crescimento econômico e de transferência de renda encetada pelos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff” (Boito Jr., 2018, p. 102), sendo que o prefixo “neo” é empregado para marcar as diferenças com o que ocorreu entre os anos 1930-1980²⁶ significando que este seria “o desenvolvimentismo possível dentro do modelo capitalista neoliberal periférico” (Boito Jr, 2018, p. 160). Nesta visão, a frente neodesenvolvimentista possuiu as seguintes características: (i) é dirigida pela grande burguesia interna brasileira e envolve também segmentos das classes trabalhadoras: baixa classe média, operariado, campesinato e trabalhadores da massa marginal²⁷; (ii) há uma relação populista desta frente com a massa marginal; (iii) esta frente criou as condições políticas para a grande burguesia interna ascender no interior do bloco no poder; e (iv) essa proposta rivaliza com outra frente, chamada de neoliberal ortodoxa, que é representante do grande capital financeiro internacional, em uma posição que subordina e se associa à fração burguesa brasileira, setores dos grandes proprietários de terra e à alta classe média (Boito Jr, 2018).

Além desses aspectos, o autor detalha as frações que compõe essa frente, notadamente dirigida pelo que denominou de “grande burguesia interna”. Esta última é formada por diversos setores: “indústria de transformação, construção naval, construção civil, mineração e a cúspide do agronegócio representada pelas empresas que processam e/ou exportam os produtos agropecuários: carne, cana-de-açúcar, soja, cítricos e outros”

²⁵ O termo desenvolvimentismo é reportado para ilustrar os governos PT por estes terem sido “um programa de política econômica e social que busca o crescimento econômico do capitalismo brasileiro com alguma transferência de renda, embora o faça sem romper com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal ainda vigente no país” (Boito Jr, 2018, p. 159).

²⁶ Boito Jr (2018) apresenta seis diferenças entre o neodesenvolvimentismo e o desenvolvimentismo clássico: o tímido crescimento econômico; menor importância para o mercado interno e para política de desenvolvimento industrial; reprimir as exportações brasileiras; menor capacidade distributiva da renda; o neodesenvolvimentismo é dirigido por uma fração burguesa que perdeu toda capacidade de agir de forma anti-imperialista.

²⁷ Similar ao que Singer (2012) chama de subproletariado.

(Boito Jr, 2018, p. 161). Compondo a frente, pelo lado das classes dominadas, estão o operariado urbano e a baixa classe média, intermediada pelo sindicalismo, o PT, o campesinato (representados pelo Movimento Sem Terra (MST), Movimentos dos Atingidos pelas Barragens, CONTAG e outros) e a massa marginal (trabalhadores desempregados, subempregados, vivendo do trabalho precário e os beneficiários dos programas de transferência de renda).

Sob o olhar crítico de Sampaio Jr. (2012) essas correntes possuem um ponto em comum: tentam superar modelos anteriores de desenvolvimento e se colocam como uma terceira via entre as problemáticas do neoliberalismo e os anacronismos do velho desenvolvimentismo. Este autor vai criticar a ideia de terceira via proposto por teóricos do neodesenvolvimentismo e/ou social-desenvolvimentismo, devido aos seus componentes acríticos e falta de originalidade. No mesmo sentido, Castelo (2012, p. 680) coloca que sua matriz guarda muitas semelhanças com a neoliberal sendo que o seu diferencial “se resume ao esforço de atenuar os efeitos mais deletérios da ordem global sobre o crescimento, o parque industrial nacional e a desigualdade social”. Ainda aponta em três questões críticas a esse pensamento: primeiro, afirma que os teóricos do neodesenvolvimentismo desconsideram os condicionantes estruturais que determinam a forma específica de funcionamento da economia brasileira; segundo, expõe a ausência de uma perspectiva totalizante da política econômica, limitando seu olhar acerca da complexa teia que amarra o Estado brasileiro aos interesses do capital nacional e internacional da condição dependente da economia e da segregação social; por fim, ignoram aspectos importantes da crise mundial do capital, que são marcadas pela necessidade de absorver um monumental excedente absoluto de capital, pelo caráter radical e regressivo da solução americana para a crise e pelo impacto devastador das consequências da crise pelo mundo (que combina especulação e ajuste estrutural como formas perversas de transferência do ônus da crise para o elo fraco do sistema capitalista mundial, no caso a classe trabalhadora).

Por fim, Sampaio Jr (2017) aponta que o neodesenvolvimentismo: se limita a responder a uma conjuntura imediata; não possui potencial transformador (sequer no discurso), ficando restrito a um crescimento econômico com alguma redução da desigualdade; fomentou a desindustrialização nacional e o aprofundamento da dependência ao estimular a especialização das forças produtivas em *commodities*; ficou sem rumo a partir das desestabilizações ocorridas em 2013: seja do lado econômico, que já dava sinais e da debandada da fração industrial; seja devido às Jornadas de Julho, que

teve sua derrocada final com a agenda nitidamente neoliberal do segundo governo Dilma e culminando no Golpe de 2016.

Os críticos a essas perspectivas reconhecem que houve avanços sociais nas gestões petistas. Os méritos mesmo que focalizadas e distantes das questões estruturais que impedem historicamente o real desenvolvimento socioeconômico no Brasil podem ser vistos, segundo Fagnani (2011), pelos seguintes dados: a taxa de desemprego, que caiu pela metade, se comparada à era FHC; a criação de mais de 12 milhões de novos empregos formais; houve um aumento considerável do consumo das famílias das classes médias e baixas baseado no aumento da disponibilidade de crédito para famílias de baixa renda (Programa Minha Casa Minha Vida, por exemplo) e na política de aumento do salário mínimo, que proporcionou aumento real de mais de 80% entre 2003 e 2011; o gasto social federal aumentou cerca de 60% no período de 2002 a 2009 principalmente com programas assistenciais como Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC). Além disso houve expansão do ensino superior em menor medida no setor público (REUNI) e em maior medida no setor privado financiado pelo governo (FIES e PROUNI).

E, nos anos Dilma²⁸, os resultados positivos podiam ser vistos nos 22 milhões de brasileiros que deixaram a miséria com o Brasil, em 2014, saindo do Mapa Mundial da Fome no relatório global da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). No aspecto da habitação foram entregues, no programa Minha Casa Minha Vida, 1,87 milhão de moradias, sendo 1,6 milhão contratadas totalizando 3,7 milhões de moradias para mais de 7 milhões de pessoas. Na educação houve a destinação de recursos do Pré-Sal para o setor, a sanção do Plano Nacional de Educação, a garantia de 8 milhões de vagas no ensino técnico-profissionalizante, a continuidade dos programas FIES e PROUNI e outros programas como o Ciência Sem Fronteira, que beneficiou mais 80 mil brasileiros. Na saúde a criação do Programa Mais Médicos foi destaque, levando mais de 15 mil profissionais para a região periférica e interioranas do Brasil. O salário-mínimo, nesse período, teve um aumento real de 27,47% acima da inflação²⁹, e o desemprego se manteve estável numa faixa entre 6% e 4,8%, entre 2011 e 2014³⁰ batendo recordes da série histórica.

²⁸ Dados retirados do sítio: <https://pt.org.br/dilma-primeiro-mandato-foco-em-infraestrutura-e-no-social/> . Acessado em 29 out 2024.

²⁹ Dados retirados do sítio: <https://pt.org.br/aos-75-anos-salario-minimo-vive-maiores-glorias-a-partir-de-2003/> . Acessado em 29 out 2024.

³⁰ Dados retirados do sítio: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2015/01/desemprego-fica-em-43-em-dezembro-de-2014-diz-ibge.html>. Acessado em 29 out 2024.

Contudo, apesar desses avanços, que se situaram na superfície das políticas econômicas e não na estrutura do Padrão Liberal-Periférico (PLP), a crítica é contundente em afirmar que o que houve foram políticas econômicas conjunturais, que ocorreram devido ao *boom da commodities*, a crise de 2008 e a tentativa de tensionar o capital financeiro em favor de frações do capital produtivo. Dinâmica que muitos autores buscam sintetizar em categorias explicativas, como o neodesenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo. Para Gonçalves (2012, p. 664), o neodesenvolvimentismo “não apresenta nenhuma concepção distinta de desenvolvimento. Ele é fortemente crítico em relação ao nacional-desenvolvimentismo e as convergências com a ortodoxia convencional são evidentes”.

Neste sentido, convergimos com Paulani (2017, p. 152-153) ao afirmar que os governos do PT foram essencialmente neoliberais, tendo esses realizados apenas “momentos desenvolvimentistas” entre 2006 e 2010 e uma “reação embaralhada de ortodoxia e heterodoxia” no governo Dilma, ainda menos desenvolvimentista que nos anos Lula. André Singer (2012; 2018) reforça essa leitura ao caracterizar o lulismo como marcado por um “reformismo fraco”, no qual o governo buscou melhorar as condições de vida das classes populares sem romper com os interesses da fração financeira hegemônica dentro de um “pacto conservador”. No primeiro mandato de Dilma (2011–2014), houve um “ensaio desenvolvimentista”, com tentativa de ampliar o papel do Estado, incentivar a indústria e investir em infraestrutura rompendo parcialmente com o pacto lulista e tensionando as relações com o capital financeiro. Embora não adotemos integralmente a tese de Boito Jr. (2018) sobre um período “neodesenvolvimentista” sob o PT, consideramos pertinente sua noção de “frente desenvolvimentista” para descrever as disputas entre a burguesia interna e a burguesia associada – especialmente a fração bancário-financeira, hegemônica em todo o período. Assim, adotamos as expressões “momentos desenvolvimentistas” (Paulani, 2017) para o segundo governo Lula e “ensaios desenvolvimentistas” (Singer, 2018) para o primeiro governo Dilma.

A crítica de Filgueiras (2018; 2023), Pinto e Gonçalves (2013; 2015) aponta que os governos Lula e Dilma não apenas consolidaram o Padrão Liberal-Periférico (PLP), como o aprofundaram em diversos aspectos, apesar de oscilações entre 2006 e 2014, que levaram setores lulistas a crer equivocadamente em uma mudança estrutural no modelo de desenvolvimento. Gonçalves (2014), ao realizar um balanço de nove indicadores econômicos, comparando o Brasil com o cenário internacional e com sua própria trajetória histórica, conclui que houve continuidade do PLP: 1) a liberalização econômica

foi maior que nos anos FHC, segundo índices da Heritage e Fraser; 2) o desempenho macroeconômico foi inferior à média histórica, com Lula e Dilma atrás de grande parte dos presidentes da República; 3) o dinamismo econômico foi baixo, com taxas de investimento muito aquém da média mundial; 4) apesar da inflação sob controle, houve deterioração nas contas externas; 5) a vulnerabilidade externa aumentou, com passivo externo superior às reservas; 6) as reservas internacionais, embora ampliadas, geraram altos custos fiscais e cambiais; 7) as finanças públicas apresentaram déficits nominais constantes, com superávits primários corroídos pelos juros elevados; 8) o crédito às empresas cresceu, mas acompanhado de alta inadimplência; e 9) as famílias brasileiras aumentaram expressivamente seu endividamento, elevando também a inadimplência em termos absolutos. Em síntese, os dados evidenciam que ao contrário de uma ruptura com o neoliberalismo os anos petistas aprofundaram sua lógica mesmo sob retórica desenvolvimentista.

Um último aspecto a ser citado, importante para os objetivos desse tópico é o que Filgueiras (2018) expõe como necessário para compreender os sucessivos governos desde 1995, ou seja, superar a separação entre estrutura e conjuntura e a fragmentação entre política e economia. Para tanto, é fundamental analisar a realidade a partir da noção de bloco no poder (Poulantzas, 1982), pois esta, ao se “situar na confluência entre economia e política e sintetizar os demais atributos econômico-sociais do PDC, consolida todas as dimensões da formação econômico-social” (Filgueiras, 2018, p. 527).

1.3.3. Bloco no poder e as políticas econômicas no período Lula e Dilma

O percurso até aqui permitiu compreender como a forma capitalista dependente consolidada na América Latina (Osório, 2012) – caracterizada pelo papel de exportador de especialização produtiva, financeirização, concentração de riqueza e desmonte dos direitos sociais – se materializou no Brasil a partir dos anos 1990, com a hegemonia do neoliberalismo. Esse processo substituiu o nacional-desenvolvimentismo e configurou um novo padrão de desenvolvimento que autores como Filgueiras (2018), Pinto e Gonçalves (2015) e Gonçalves (2013) denominam de Padrão Liberal-Periférico (PLP), marcado pela dominância do capital financeiro, pela reprimarização da economia e pela desregulamentação estatal. O PLP, vigente desde FHC, tem como eixo o Regime de Política Macroeconômica (RPM), baseado no tripé câmbio flutuante, metas de inflação e

superávit primário, reproduzindo a condição dependente brasileira e limitando qualquer estratégia de crescimento com soberania.

Dentro desse contexto, os governos petistas conseguiram apoio das camadas populares – especialmente do subproletariado – por meio de políticas como o Bolsa Família, aumento real do salário-mínimo, programas sociais na saúde, educação, segurança alimentar e outros. No entanto, essa inclusão se deu de forma passiva, sem confrontar os pilares do PLP. O lulismo, com seu "reformismo fraco", manteve intactos os interesses da fração financeira e, ao adotar práticas de cooptação de movimentos sociais, exerceu uma “hegemonia às avessas”, neutralizando as possibilidades de mobilização popular e despolitizando a luta de classes (Singer, 2012; Oliveira, 2010). Coutinho (2010), por sua vez, criticou o abandono das grandes pautas estruturais, caracterizando o período como marcado pela “hegemonia da pequena política”.

No governo Dilma, houve uma tentativa de romper parcialmente com essa lógica, ao adotar medidas de estímulo ao consumo e à indústria, buscando alterar a correlação de forças no interior do bloco no poder – esforço que Singer (2018) chamou de “ensaio desenvolvimentista” e Paulani de “momento desenvolvimentista”. Contudo, ao enfrentar o capital financeiro, Dilma rompeu o pacto lulista e perdeu apoio de setores da burguesia. As manifestações de 2013 e a crise de representação que se seguiu fragilizaram o governo, culminando na “vitória de Pirro” em 2014 e posteriormente no impeachment de 2016. Esse processo marcou não apenas o fim de um ciclo, mas também a ruptura institucional que abriria espaço para a ascensão de um novo ciclo político conservador.

Considerando esse contexto político e econômico, fica nítido que o PLP, de caráter estrutural e de longo-prazo, não teve alterações significativas. Já os RPM e demais políticas econômicas, de natureza conjuntural e de curto-prazo, teve períodos de flexibilização e de rigidez. Buscando entender as dinâmicas conjunturais, propomos, a partir de Filgueiras (2018), uma periodização das políticas econômicas da Era PT da seguinte forma: (i) anos Lula – do continuísmo da rigidez a flexibilização do Regime de Política Macroeconômica; (ii) Anos Dilma (2011-2016) – da flexibilização ao retorno da rigidez do Regime de Política Macroeconômica. Trataremos de dois elementos centrais na análise, a saber: a formação do bloco no poder³¹ e as políticas e resultados econômicos conjunturais.

³¹ Neste ponto, apesar de não assumir todas as posições de Boito Jr (2018), vemos sua categorização acerca da formação do bloco no poder no Brasil uma relevante análise para entender as relações intercapitalistas e entre as classes fundamentais. Notadamente, pelo conceito de burguesia interna e burguesia associada,

i. Anos Lula (2003-2010): do continuísmo da rigidez à flexibilização do Regime de Política Macroeconômica

Como vimos, o PLP tem um papel predominantemente estabilizador da economia, sendo as metas de inflação o pêndulo da balança para o Banco Central (BC) atuar normalmente sempre na contenção de alterações na estabilidade dos preços, tornando o próprio padrão, em diversos aspectos, um limitador do crescimento econômico. As linhas mestras desse Padrão não foram rompidas nos anos Lula e Dilma, mas em determinando momentos houve uma flexibilização (Filgueiras, 2018; Gonçalves, 2012; Teixeira e Pinto, 2012). A crítica de Oliveira (2019) ao tripé macroeconômico do PLP no geral é que a política de câmbio flutuante deixa a economia muito volátil e suscetível a rentabilidade especulativa. A política de inflação considera apenas o lado da demanda, impondo como “único remédio” aumentar a taxa básica de juros mesmo se sua natureza for de custos e causada pela desvalorização cambial. E a política fiscal, via superávit primário, força ao governo garantir que o pagamento dos compromissos com o capital financeiro sejam honrados, deixando pouco ou nenhum espaço para outras políticas econômicas e as sociais.

Observando cada uma destas em particular nos anos Lula, podemos perceber que a política fiscal, a partir dos limitadores monetários controlados pelo BC, tendeu a ter um papel passivo na política macroeconômica, pois todo o esforço esteve voltado para a sustentação da dívida pública via superávit primário. Paulani (2010) procura sintetizar a ortodoxia da política fiscal do governo Lula 1 da seguinte forma: foi mantida via ajuste fiscal num ambiente de pressão das frações financeiras e da grande mídia sob o argumento de que sem o devido controle das variáveis da política macroeconômica, dentro do receituário herdado dos anos FHC, toda a economia poderia ir para o abismo da recessão, do descontrole das contas públicas e do retorno da inflação, naquilo que chamou de “estado de emergência econômico”³².

O primeiro governo Lula (2003–2006) manteve a ortodoxia macroeconômica, cedendo às pressões do mercado e priorizando o controle da inflação e a preservação do

sendo que no interior destas há diversas frações do capital e da classe trabalhadora que se articulam em disputas e coalizões a depender do contexto, do governo e da perspectiva econômica conjuntural.

³² Na análise de Paulani (2010, p 123), isso seria a “justificativa” para que um governo de esquerda assumisse políticas neoliberais mais duras que as da era FHC, como a “elevação do superávit primário, para além do exigido pelo FMI (de 3,75% para 4,35% do PIB); enorme aumento da então já elevadíssima taxa básica de juros (de 22% para 26,5% ao ano); brutal corte de liquidez (pelo aumento do compulsório dos bancos), que, da noite para o dia, tirou de circulação 10% dos meios de pagamento”

rentismo, o que limitou os investimentos públicos. A partir de 2006, com um cenário internacional favorável – impulsionado pelo boom das commodities –, o governo iniciou uma flexibilização moderada do Regime de Política Macroeconômica (RPM), adotando políticas voltadas ao crescimento econômico: valorização do salário-mínimo, ampliação do crédito ao consumidor e de programas sociais, como o Bolsa Família, além da criação do PAC e da expansão do papel do BNDES. Ao mesmo tempo, a política cambial provocou significativa valorização do real, o que, embora tenha ajudado a conter a inflação e favorecido o consumo interno, gerou efeitos adversos como a desindustrialização e o aumento da vulnerabilidade externa, conforme apontam autores como Oliveira (2019), Paulani (2010) e Teixeira e Pinto (2012).

Oliveira (2019) destaca que esse período foi marcado por forte valorização cambial – com o real saindo de R\$ 2,88 em 2003 para R\$ 1,66 em 2010 –, o que limitou a competitividade industrial, contribuindo para sua retração no PIB. Paulani (2010) e Teixeira e Pinto (2012) associam essa política cambial, combinada a juros elevados, à entrada de capital especulativo, à vulnerabilidade externa e ao baixo estímulo à industrialização de longo prazo. Ainda que a inflação tenha recuado no primeiro governo Lula, a política de metas implicou elevação dos juros; no segundo mandato, houve alguma flexibilização, com queda da taxa Selic. Filgueiras (2018) argumenta que o RPM permaneceu como entrave às mudanças estruturais e que os avanços ocorreram por conta do contexto internacional, principalmente o *boom das commodities*.

De fato, segundo Oliveira (2019) e Teixeira e Pinto (2012), o *boom das commodities* permitiu ao governo aumentar o investimento e expandir políticas sociais sem romper com o capital financeiro: entre 2003 e 2010, a balança comercial acumulou superávit de US\$ 231,8 bilhões. Carvalho (2018), embora reconheça esse papel, aponta que a política econômica também teve mérito, com pilares como distribuição de renda, acesso ao crédito e investimento público – este último, impulsionado pelo PAC, cresceu 26,6% entre 2006 e 2010. Já Singer (2012) reforça o peso do cenário externo, mas periodiza os governos Lula destacando inflexões internas, da seguinte forma: fase 1 (2003–2005), marcada por ortodoxia e reformas pró-mercado; fase 2 (2006–2008), houve valorização do salário-mínimo, expansão do crédito e crescimento do emprego; e fase 3 (2009–2010), quando ocorreu medidas anticíclicas frente à crise do capital de 2008, como o estímulo ao setor da construção civil e ao consumo de bens duráveis, o que contribuiu para a aprovação recorde do governo e a eleição de Dilma Rousseff em 2010. Ainda

assim, como destacam Filgueiras (2018), o ciclo lulista não rompeu com o Padrão Liberal-Periférico, apenas o flexibilizou pontualmente diante de condições externas favoráveis.

No tocante aos aspectos relacionados ao bloco no poder neste contexto político e econômico, Teixeira e Pinto (2012) apontam que a hegemonia no bloco no poder nos anos Lula foi da fração bancário-financeiro nacional e internacional, tendo a taxa de juros a variável síntese desse processo e de tensão entre as diversas frações. A seu ver, o Regime de Política Macroeconômica (RPM) refletem diferentes dimensões dessa hegemonia: atribuem o manejo do RPM, dentro de sua doutrina, no nível de soluções técnicas, despolitizando a análise; no plano político, comandam o "centro do poder" da política econômica, o Banco Central; no plano econômico, se apropriam de grande parte da riqueza com a manutenção das altas taxas de juros; no plano ideológico, dominam o debate e o pensamento comum ao determinar que o combate à inflação deve ser o centro da política econômica, sendo seu "único instrumento de combate" a taxa de juros. Na perspectiva de Boito Jr. (2018) essa fração é parte da burguesia associada que atuou de par com o capital financeiro internacional.

Junto a essa fração hegemônica, ocupou lugar importante no bloco no poder a grande burguesia produtora e exportadora de commodities. Esta, “surfou” no *boom* das *commodities*, mas sem que isso reverberasse em força no bloco no poder, pois seus ganhos vinham muito mais do cenário externo do que das políticas dos governos Lula. Num âmbito geral, podemos dizer, em termos comparativos, que a burguesia industrial ficou entre as frações mais desfavorecida ao longo do governo Lula 1, que com as altas taxas de juros e o câmbio apreciado via as importações de produtos industrializados ganharem força. Porém, no governo Lula 2, o estímulo ao mercado interno fomentou o fortalecimento dessa fração no bloco no poder, principalmente após a crise de 2008, constituindo o que Boito Jr. (2018) chamou de “frente desenvolvimentista”³³. Assim, explica Teixeira e Pinto (2012, p. 929), “as mudanças na posição relativa do bloco no poder não significaram, até a crise internacional, um deslocamento na hegemonia da fração da grande burguesia bancário-financeira, mas sim uma redução do seu poder relativo” (p. 929).

³³ Essa frente política é uma “frente ampla, heterogênea e eivada de contradições. Ela representa no plano partidário, principalmente o Partido dos Trabalhadores (PT). Tal frente reúne a grande burguesia interna brasileira que é a sua força dirigente, a baixa classe média, o operariado urbano, o campesinato. A frente incorpora, também, aquele amplo e heterogêneo setor social que compreende os desempregados, subempregados, trabalhadores por conta própria, camponeses em situação de penúria e outros setores que compõe aquilo que a sociologia crítica do século passado denominou ‘trabalhadores de massa marginal’ (Boito Jr, 2018, p. 158-159).

Pinto et al. (2016) sintetizam essa frente apontando sua estruturação em três eixos: no primeiro, houve forte apoio à indústria de commodities e construção civil, incentivando a formação de grandes grupos econômicos nacionais (as campeãs nacionais) por meio do BNDES e sua internacionalização e fomentando investimento público em produtos de conteúdo nacional, especialmente através da Petrobras. O segundo eixo envolveu a expansão do crédito e ganhos salariais, promovendo o consumo de massa e consolidando o apoio dos sindicatos. O terceiro eixo, focado na aliança com o setor financeiro, manteve o acordo entre o governo e o segmento bancário-financeiro, possibilitando ganhos para todos os setores em meio ao crescimento econômico, sem reorganizar o poder estatal e evitando conflitos distributivos no período. No entanto, essa frente política que logrou conciliar setores industriais e bancários durante o governo Lula, graças ao crescimento econômico, à conjuntura internacional favorável e a habilidade de Lula, tomou uma direção mais conflitiva nos anos Dilma em sua tentativa de ampliar as políticas “desenvolvimentistas” e favorecer a burguesia interna, que num primeiro momento foi sua base, mas num segundo seu calvário.

ii. Anos Dilma (2011-2016): da flexibilização ao retorno da rigidez do Regime de Política Macroeconômica

Apesar de no geral o governo Dilma 1 (2011-2014) ter tido como proposta central avançar a frente desenvolvimentista e promover a reindustrialização do país, as primeiras medidas econômicas de seu governo seguiram direção distinta. Fiel ao RPM e seu tripé usual, Dilma assumiu o governo em meio a forte aceleração econômica promovida pelas medidas anticíclicas dos últimos 2 anos do governo Lula 2 e uma inflação em trajetória de alta, saindo de 4,31% em dezembro de 2009 para 5,91% em dezembro de 2010, mas que alcançara 6% nos primeiros meses de seu governo. A análise de Oliveira (2019) sobre esse contexto é que de fato houve uma inflação de demanda e o governo passou a atuar para esfriar o consumo interno, por meio de medidas articuladas em diferentes frentes: na política monetária via BC, promovendo seguidas altas na taxa básica de juros, saindo de 10,75% para 12,5% em sete meses; no câmbio, atuando para deprecia-lo criando restrições para a entrada de dólares no país (subiu a alíquota do IOF sobre empréstimos externos e operações especulativas para 6%), aumentando impostos junto aos mercados de derivativos e subindo o IOF para compras no exterior com cartão de crédito; na política fiscal, buscando arrefecer a demanda, ampliou a meta do superávit primário de 2,77% para

3,1% do PIB e contingenciou 50 bilhões do orçamento, marcando o primeiro ano de seu governo como orientado por uma política de austeridade fiscal, tal qual Lula fez de 2003 a 2005.

Contudo, continua Oliveira (2019), essas medidas não tiveram o resultado esperado em relação à inflação, que chegou a 7,31% e fechou o ano em 6,5% e ao câmbio, que só foi depreciado a partir de setembro, fechando o ano em R\$ 1,87 por dólar. Os motivos são diversos, perpassando fatores externos, como o aprofundamento da desaceleração mundial que vinha ocorrendo desde 2010, relacionada, entre outros, com a crise da dívida soberana da União Europeia³⁴, pois as medidas não conseguiram conter os gastos governamentais (expandiu 2,2%) e o consumo das famílias (cresceu 4,8%) num ambiente de mercado de trabalho aquecido, baixo nível de desemprego e aumentos reais de salários. A questão foi que a capacidade produtiva ficou estagnada, não sendo capaz de acompanhar a demanda. Diante dessa realidade e buscando retomar o ciclo virtuoso dos anos Lula, o governo passou a trabalhar para alterar o sentido da política econômica pelo lado da oferta, e a partir do segundo semestre desse ano o governo já dava sinais de que buscava uma nova fórmula para estimular o crescimento econômico, mesmo num ambiente externo desfavorável e sem alterar estruturalmente o PLP.

Assim, o governo, numa postura de aparente rompimento com o pacto conservador dos anos Lula, procurou construir uma política econômica para os anos seguintes fortalecendo a grande burguesia interna, predominantemente suas frações ligadas ao setor produtivo em detrimento do capital bancário-financeiro interno e internacional, naquilo que diferentes analistas interpretam como a continuidade da “frente desenvolvimentista” (Boito Jr., 2018; Pinto et al., 2016), um “ensaio desenvolvimentista” (Singer, 2018) e a “agenda FIESP” (Carvalho, 2018), mas que, ao fim e ao cabo, mantiveram a estrutura do PLP e trabalharam nos marcos da flexibilização conjuntural do RPM (Filgueiras, 2018). Na visão do governo, particularmente na figura do Ministro da Fazenda Guido Mantega, as vigas-mestres da política econômica, denominada por ele de Nova Matriz Econômica (NME), seriam:

[...] taxa reduzida de juros, câmbio competitivo, consolidação fiscal, abrindo espaços, no orçamento, para a desoneração de impostos da produção, juntamente com medidas de estímulo ao investimento e ao consumo, associadas ao aumento do crédito

³⁴ Com dados do FMI, Oliveira (2019, p. 36) coloca que “enquanto o PIB do mundo registrou um crescimento, em 2011, de 4,2% ante contra 5,4% em 2010, o das economias desenvolvidas encolheu de 3,1% para 1,7%, o da União Europeia, de 2,1% para 1,8%, o da Zona do Euro de 2% para 1,6%, e mesmo o das economias emergentes de 7,38% para 6,25%”.

para empresas e famílias, aos programas sociais, especialmente os de transferência de renda, e à melhoria da distribuição de renda (Oliveira, 2019, p. 40)

Num sentido geral, Pinto et al. (2016) apontam que a frente desenvolvimentista para reindustrializar o Brasil se assentou: na redução da taxa de juros (Selic passou de 12,5% em 2011 para 7,25% em 2013, fechando 2014 em 11,7%), no ataque aos spreads bancários, nas reformas no setor elétrico, forçando a redução do custo da energia em 20% (que gerou muita insatisfação no setor elétrico) e no incentivo a concessões públicas de serviços de transportes (portos, aeroportos, ferrovias e aeroportos); e, na política cambial, buscou desvalorizar o real para elevar a competitividade da indústria nacional em detrimento de sua apreciação para controlar a inflação que fortalece as importações. Oliveira (2019, p. 41-42) afirma que a materialização dessas medidas de estímulo ao crescimento ocorreu pelo Plano Brasil Maior em agosto de 2011, porém este

[...] restringiu-se, sem promover mudanças estruturais relevantes, a dar continuidade a benefícios concedidos para alguns setores da atividade econômica, a comprometer-se a devolver mais rapidamente créditos tributários de empresas e setores exportadores e a adotar medidas de desoneração da folha de salários para setores ligados à tecnologia de informação e para os mais afetados com a valorização do Real. [...] [Ainda,] prorrogou-se a vigência do Plano de Sustentação do Investimento (PSI), criado em 2009 e que deveria encerrar-se em 2011, até dezembro de 2012, reforçando o capital do BNDES para continuar financiando, em condições favoráveis de taxas de juros e prazos, os investimentos privados; sinalizou-se com medidas para fortalecer o setor automotivo e garantiu-se a preferência nas compras governamentais de produtos nacionais.

No apanhado geral, ficou visível que o governo ampliou sistematicamente as isenções e desonerações tributárias para financiar o crescimento econômico, contraindo as receitas do Estado e, ao mesmo tempo, ampliou o gasto público com os programas sociais. Na visão de Oliveira (2019), “a menos que se conseguisse trazer de volta o sol do crescimento para fortalecer suas receitas, inevitavelmente o governo iria se defrontar, em algum momento, com fortes desequilíbrios em suas contas primárias, desrespeitando o compromisso com o modelo do tripé”. Se olharmos os dados dos resultados econômicos do governo Dilma até 2014, veremos que, apesar de todo o aparato normativo e de incentivo com vistas ao desenvolvimento, a realidade não atendeu as expectativas.

O PIB cresceu 3,9% em 2011 e apenas 1,9% em 2012, enquanto o investimento (medido pela Formação Bruta de Capital Fixo – FBCF) que em 2011 expandiu 6,7% ficou apenas em 0,8% em 2012. Embora tenham sustentado o emprego e a renda, a economia foi afetada pela deterioração do cenário externo, com os termos de troca caindo 11% entre

2011 e 2013, pressionando o balanço de pagamentos. A dificuldade de alavancar o investimento privado e público se mostra uma realidade difícil de reverter no curto-prazo já partir de 2013, quando: a taxa Selic subiu de 7,25% em abril de 2013 para 11% em agosto de 2014, desestimulando a FBCF, que cresceu apenas 0,7% em média entre 2013 e 2014; a desaceleração econômica aponta uma tendência de baixa com o PIB de 2013 terminando em 3% e o de 2014 estagnado em 0,5%; e as reformas no setor elétrico, as concessões, a crise da Petrobras e a Operação Lava Jato, também limitaram os investimentos, especialmente em energia e infraestrutura (Pinto et al., 2016).

No cenário fiscal, Carvalho (2018) afirma que em 2011 o governo Dilma foi contracionista, em 2012 quase neutro e em 2013 e 2014 foi expansionista. Os dados mostram que, descontando a inflação (IPCA), as despesas primárias cresceram 5,2% ao ano, mas isso não se deve prioritariamente ao gasto com o funcionalismo (taxas médias inferiores a 1% do PIB) e com benefícios sociais (crescimento de 5,8% do PIB ao ano, similar ao realizado no governo Lula), mas sim com subsídios ao setor produtivo (aumentou 20,7% ao ano de 2010 a 2014) no bojo da NME, incluídos os recursos do MCMV e repasses ao BNDES. Essa política passou a criar um grave problema nas contas públicas, visto que a arrecadação caiu em relação aos dois governos Lula, ficando num patamar de crescimento ao ano de apenas 2,9% devido tanto à desaceleração econômica quanto às desonerações tributárias. Essa diferença fez com que o governo passasse a contingenciar despesas não obrigatórias e trabalhar com a chamada “contabilidade criativa”³⁵ (elemento utilizado como “justificativa” da oposição para o impeachment de 2016).

As políticas da Nova Matriz Econômica (NME) não alcançaram os resultados esperados, tanto para o governo quanto para as principais frações da chamada “frente desenvolvimentista”. Com um cenário externo desfavorável – marcado pela queda nas exportações e no crescimento global –, medidas como desonerações tributárias, câmbio depreciado para favorecer a indústria, ampliação do crédito via BNDES, redução da taxa básica de juros, priorização da produção nacional nas compras públicas e investimentos em infraestrutura não foram suficientes para consolidar essa frente. A partir de 2013,

³⁵ Se refere ao uso de manobras fiscais para maquiar as contas públicas e cumprir as metas fiscais. Esse conjunto de práticas visava aparentar que o governo estava atingindo suas metas de superávit primário (economia para pagar juros da dívida) sem efetivamente realizar os cortes de gastos ou aumento de receitas que essas metas exigiriam. Isso ocorria pelo adiamento e flexibilização dos critérios para despesas dedutíveis do resultado primário, como a inclusão de despesas no PAC que não são de investimentos e, a partir de 2013-2014, as desonerações fiscais.

diante da deterioração fiscal e monetária e do impacto político das Jornadas de Junho, o governo começou a recuar. Esses protestos enfraqueceram a popularidade de Dilma e sua capacidade de enfrentar o capital financeiro, ao mesmo tempo em que provocaram o afastamento gradual das frações da burguesia interna, que migraram para a oposição articulada ao capital financeiro. Assim, 2014 marcou não só a reeleição da presidenta, mas também o aprofundamento da crise política e econômica.

Para analisar a relação do governo Dilma com as frações da burguesia que compunham o bloco no poder, Singer (2015) propõe uma leitura em três atos. No primeiro, destaca o “ensaio desenvolvimentista” de 2011, impulsionado pela popularidade da presidenta e pela tentativa de dar continuidade às políticas dos anos Lula sem o mesmo cenário externo favorável. Para manter os resultados sociais e econômicos dentro do pacto conservador anterior, estimava-se a necessidade de crescimento de 5% ao ano, o que exigiria o enfrentamento direto ao capital financeiro. Dilma tentou isso com a redução da taxa básica de juros e dos spreads bancários, a política de energia mais barata e os grandes aportes ao BNDES – medidas que marcaram o auge da Nova Matriz Econômica (NME), mas que enfrentaram resistência silenciosa do Banco Central.

No segundo ato, diante da inflação crescente e dos preços artificialmente contidos, o BC reverteu a política de juros, e a economia não respondeu como esperado – o investimento privado estagnou e a fração financeira passou a cobrar o retorno da austeridade. As jornadas de junho de 2013 e o fraco desempenho econômico ampliaram o desgaste do governo, culminando, no terceiro ato, com o afastamento definitivo da fração industrial. Singer (2015) atribui esse rompimento à combinação de fatores como a crescente imbricação entre produção e rentismo, o ideário antiestatista dessa fração, os impactos negativos do pleno emprego e das greves sobre a taxa de lucro e o isolamento internacional do Brasil em favor da política sul-sul. Com isso, após a reeleição de Dilma, consolidou-se uma frente antidesenvolvimentista que selou o rompimento da burguesia com o governo.

Boito Jr. (2018) diverge de André Singer ao analisar a luta intercapitalista no Brasil, propondo que a principal clivagem ocorre entre a burguesia interna – composta por setores financeiros (como bancos nacionais) e produtivos (como a construção pesada, o agronegócio e a indústria de transformação) – e a burguesia associada, ligada ao capital internacional e ao capital especulativo. Para este autor, ambas as burguesias possuem frações tanto produtivas quanto financeiras, e a dinâmica entre elas varia conforme a

conjuntura e a correlação de forças, contrariando a concepção de Singer baseada na oposição entre coalizões rentistas e produtivistas.

Desse modo, Boito Jr (2018) analisa que no primeiro governo Dilma houve um favorecimento claro à grande burguesia interna, especialmente às frações produtivas, o que levou ao confronto com a fração financeira dessa mesma burguesia e com a burguesia associada, mais alinhada à ortodoxia dos governos do PSDB. Dentro dos limites do Regime de Política Macroeconômica (RPM), o governo adotou medidas como compras governamentais com conteúdo local, protecionismo seletivo, fortalecimento de estatais, queda dos juros e expansão do BNDES, fortalecendo a chamada frente desenvolvimentista. Essas políticas foram apoiadas por entidades como Abdib, Abimaq, Fiesp e Sinval, mas provocaram a crescente oposição do capital internacional. Ao contrário de Singer, Boito Jr. avalia positivamente a política externa sul-sul, entendendo que ela beneficiou a grande burguesia interna ao ampliar seus mercados na América do Sul, África e Oriente Médio.

Do lado da classe trabalhadora, na maior parte do governo, esteve presente na frente desenvolvimentista, em razão de políticas econômicas e sociais que lhe favoreceram, a baixa classe média, parte do sindicalismo operário, o movimento camponês e a grande maioria dos trabalhadores de massa marginal, sendo estes últimos os que se mantiveram majoritariamente até as eleições de 2014 atuando como o fiel da balança para a vitória de Dilma. Já a burguesia associada, aliada a setores da alta classe média, formava o arco de aliança junto ao PSDB e outros partidos de direita à frente oposicionistas que vinha ganhando força tanto na cena política e no bloco no poder quanto nas camadas inferiores da classe trabalhadora

Na visão de Boito Jr. (2018), a grande burguesia interna tinha se tornado hegemônica no bloco no poder, o que é verdade se tomamos a direção política e econômica dada pela NME e pelo enfrentamento do governo ao capital financeiro nas suas duas principais frentes de acumulação, a taxa de juros e o spread bancário. Porém, se observarmos os dados de Pinto et al. (2016) vemos, a partir dos dados de “rentabilidade sobre o patrimônio líquido (ROE)” entre 2010 e 2014, que a rentabilidade: das 500 maiores empresas não bancárias no Brasil decresceu de 10,7% para 3,5%, das empresas de alimentos e bebidas (seis maiores do setor) de 13,9% para 13,1%, das empresas de produção de gás e coque (Petrobrás) de 11,4% para -7% e das empresas de fabricação de aços e derivados (seis maiores do setor) de 14,3% para 3,5%. No caso das seis maiores empresas de construção civil, houve um crescimento de 11,2% em 2011 para 18,1% em

2013, mas em 2014 houve uma queda brusca para 1,9% (devido à queda nos investimentos públicos e aos impactos da Operação Lava Jato). Enquanto isso, o setor bancário-financeiro viu sua rentabilidade crescer continuamente ano a ano, saindo de 20,7 em 2010 para 23,3 em 2014.

Apesar de ter sido a fração economicamente mais beneficiada mesmo num cenário adverso do ponto de vista político e da correlação de forças no bloco no poder, a fração bancário-financeiro, na medida em que o crescimento econômico do país não dava os resultados esperados a partir da NME, saiu para a ofensiva em 2013 em parceria com a grande mídia culpabilizando os gastos sociais e as desonerações pelo fraco desempenho e vocalizando a necessidade de aumentar a taxa de juros para reprimir a inflação. Boito Jr. (2018) afirma que foi esse avanço que deu o tom central da crise política e não necessariamente as manifestações de junho de 2013. Para ele, as diversas contradições que vinham se desenrolando no seio da frente desenvolvimentista, que ocorriam no campo das lutas populares e no âmbito das classes dominantes que não viam seus principais anseios em termos de resultados positivos serem respondidos pelo governo, já davam o tom de seu esgarçamento. Com isso, afirma que a grande burguesia interna passou a ver a ofensiva restauradora neoliberal por um ajuste fiscal com bons olhos para salvar os negócios, desde que estes penalizem os trabalhadores e não as empresas.

Em 2015, no segundo mandato, o governo Dilma adota uma agenda oposta ao programa eleitoral, entregando o Ministério da Fazenda a Joaquim Levy, do Bradesco, e retomando o ajuste neoliberal e a rigidez do RPM, sob hegemonia do capital financeiro. Oliveira (2019) destaca que o governo enfrentava estagnação e falta de apoio político e social, agravada por um crescimento médio de apenas 2,22% entre 2011 e 2014, inferior ao segundo mandato de FHC. Outros indicadores negativos incluíam déficit comercial (US\$ 4 bi), inflação elevada (10,67% em 2015), déficit fiscal (0,57% do PIB), alta da Selic (13,3%), retração nos investimentos (-4,4%) e queda da produção industrial, enquanto serviços e agro avançavam levemente.

Segundo Carvalho (2018), o governo prometeu superávit de 1,2% do PIB, cortando programas como o PAC e benefícios sociais, elevando tributos e reduzindo desonerações. Com a recessão agravada, em julho a meta foi revista para 0,15%, exigindo novos contingenciamentos, os maiores desde a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O ajuste atingiu os trabalhadores: o desemprego chegou a 9%, o salário real caiu 2,7% e o consumo das famílias recuou 3,9%. Assim, a crise se aprofundou: PIB em queda, menor arrecadação, dívida líquida em 35,6% do PIB, dívida bruta em 65,5%, alta do risco-país

e o impacto da Lava Jato sobre empresas e governo. Com a saída de Levy, Nelson Barbosa assume em 2016, já sem espaço para reverter a crise. No âmbito político, a base parlamentar de Dilma ruía, inclusive no PMDB. Eduardo Cunha, presidente da Câmara, articulava a desestabilização política. Inicialmente, setores da burguesia como Rede Globo, Fiesp e Bradesco resistiam ao impeachment, mas progressivamente mudaram de posição. O estopim veio em dezembro de 2015, quando Cunha, sentindo-se traído pelo PT no Conselho de Ética, aceitou o pedido de impeachment como retaliação. Desde então, liderou a articulação para acelerar o processo, e as frações da burguesia interna passaram a aderir à sua condução como solução à crise (Pinto et al.; 2016)

Os detalhes do processo de impeachment, suas supostas causas e crimes cometidos pela então presidente Dilma Rousseff não são o foco deste texto³⁶, cabendo-nos apontar que seus fundamentos eram frágeis e insuficientes para afastar uma Presidente da República (Cleto, Doria e Jinkins, 2016). A questão central se deu em torno de um Golpe de novo tipo, sem tanques e exércitos nas ruas, de caráter jurídico-parlamentar e que se desenrolou com vestes de processo democrático, mas que, ao fim e ao cabo, deixaria às claras a velha forma da cena política e do bloco no poder realizar soluções pelo alto próprio na história brasileira, com sua aversão à classe trabalhadora e o autoritarismo de sempre, mesmo que disfarçado agora de “solução para a crise”.

Assim, o impeachment, ou melhor o Golpe³⁷, tinha um lado no discurso de salvação nacional, mas o ponto central pairava em outros aspectos como a consolidação da fração financeira como hegemônica no bloco no poder, o ataque aos direitos sociais e aos trabalhadores como forma de fazer o ajuste fiscal, socializando os custos da crise e do desajuste fiscal prioritariamente sobre os trabalhadores, e o *establishment* político que tentava criar formas de se salvar da Operação lava-jato e outras investigações criminais. Tanto a burguesia interna quanto a associada, em suas diversas frações, a maioria delas, uniram forças e colocaram todas as suas fichas na figura do vice-presidente Michel Temer e seu programa “Uma Ponte para o Futuro”, ou “uma ponte para o passado”, como apontou Carvalho (2018), ou “uma ponte para o abismo” como analisou Paulani (2016).

O golpe, explica Mattos (2020), não se limitou ao que ocorreu com Dilma Rousseff, sendo este apenas o seu primeiro ato. O segundo ato, que consolidou a trama

³⁶ Para maior aprofundamento, ver Carvalho (2018) no tópico “A panaceia do impeachment”, páginas 105 a 115.

³⁷ Para maiores detalhes sobre a essência do Golpe, sugerimos o livro: Por que Gritamos Golpe, lançado em 2016, organizado por Ivana Jinkins, Kim Doria e Murilo Cleto, mas que contém diversos textos de autores e políticos relevantes da cena política e na academia.

dar-se-ia apenas com o impedimento do ex-presidente Lula de concorrer ao pleito de 2018, que se confirmou com sua prisão em 2017. Mas, ao invés dos artífices do golpe lograrem sucesso na cena política em 2018, tais como o PSDB, PMDB e outros partidos do centro político, para o mandato de 2019-2022, foi Bolsonaro e o bolsonarismo que assumiram a cadeira presidencial. Em suma, nosso debate para a próxima seção perpassará esses assuntos de par com a materialidade da política econômica nos períodos Temer, desde a sua interinidade, até Bolsonaro, visto ambos, no contexto econômico, terem formado uma dobradinha ultraneoliberal contra os trabalhadores, retornando a rigidez do Regime de Política Macroeconômica em moldes mais intensos que na era FHC e no primeiro mandato de Lula.

1.4 Aspectos políticos e econômicos conjunturais dos anos Temer e Bolsonaro

A figura de Temer e a ascensão de Bolsonaro ao poder central do Brasil podem ser vistas como parte de um todo, no qual destacaremos, ao longo da seção, cinco aspectos que julgamos centrais: o reestabelecimento do capital financeiro como fração hegemônica isolada no bloco no poder; o avanço do capital sobre o trabalho por meio das expropriações de direitos; a apropriação do fundo público; e o avanço de uma direita neofascista. Diante disso, organizamos essa seção a fim de apresentar não somente as políticas econômicas empreendidas, mas contextualizando-as com a dinâmica política e de classe na tentativa de apreender os fatos dentro da totalidade que a construiu.

A crise brasileira de 2015–2016 configurou um marco no processo de recomposição das frações burguesas no interior do bloco no poder. Seu contexto decorre da conjuntura na qual a presidenta Dilma realizou acordos com frações da burguesia industrial, da construção civil e de outros para manter em curso o chamado neodesenvolvimentismo, enfrentando o capital financeiro e buscando sustentar um ciclo virtuoso de reindustrialização do país, os quais não foram suficientes ou não completamente assumidos pelas partes. O enfraquecimento de seu governo no final do primeiro mandato, um segundo mandato iniciado sem uma base consistente no parlamento e nas ruas, a abertura do processo de impeachment que se consumou em um golpe de novo tipo, com a ativa participação do Congresso, Judiciário e a grande mídia e o agudizamento da recessão nestes anos representaram a oportunidade para o reestabelecimento do capital financeiro como fração hegemônica isolada, impondo seus

interesses de maneira mais direta e com menor necessidade de compromissos entre as classes fundamentais.

Do ponto de vista econômico, a recessão foi expressiva: o PIB recuou 3,5% em 2015 e 3,3% em 2016, acumulando uma queda superior a 7% em dois anos consecutivos. O desemprego saltou de 6,8% em 2014 para 11,5% em 2016, com mais de 12 milhões de desocupados, enquanto o investimento bruto fixo caiu de 20,9% do PIB em 2013 para 15,5% em 2016, com retrações de 10,2% em 2015 e 10,3% em 2016 (IBGE apud Rossi, 2022). Essa realidade, no entanto, não é mero fruto de supostos “excessos”, da chamada “gastança”, dos governos petistas, mas decorre de um choque recessivo observável no ajuste fiscal promovido às custas da classe trabalhadora e em “uma contração monetária, um choque de preços administrados e uma forte desvalorização cambial [...], ou seja, uma guinada ortodoxa na política econômica que transformou a desaceleração em curso em uma das maiores crises econômicas da história” (Rossi, 2022, p. 2).

Nesse cenário, o documento *Uma Ponte para o Futuro*, lançado pelo PMDB em outubro de 2015, explicitou a estratégia de resposta das frações dominantes. Para Gonçalves (2023), o programa consistiu na formalização de um regime de política macroeconômica (RPM) pró-rentismo, cujo eixo era a austeridade permanente. O que nas palavras de Filgueiras (2023), pode ser apreendido como o retorno da rigidez do RPM do Padrão de Desenvolvimento Liberal-Periférico que hegemoniza nossa economia, após sua flexibilização nos governos Lula 2 e Dilma 1. O texto desse programa defendia abertamente o fim da vinculação constitucional dos gastos sociais, a desindexação de salários e benefícios, a flexibilização dos direitos trabalhistas e a aceleração das privatizações. Tratava-se, portanto, de reduzir direitos sociais e trabalhistas, ampliar a parcela apropriada do fundo público pelo capital financeiro, reduzir a capacidade de indução econômica do Estado e esvaziar o pacto distributivo de 1988 (Gonçalves, 2023).

As forças pró-capital e conservadoras que abraçaram esse programa de radicalização do neoliberalismo no país se movimentaram para hegemonizar o centro político não apenas pelas vias tradicionais da política, mas também pela instabilidade alimentada pela Operação Lava Jato. Utilizando meios questionáveis – que depois se mostraram espúrios, a partir de conluios entre acusador e julgador –, essa operação se destacava deslegitimando o sistema político brasileiro, desestruturando cadeias produtivas estratégicas do país (construção civil e de petróleo e gás, principalmente a Petrobrás), contribuindo com a queda do PIB e o desemprego e articulando interesses externos em torno da apropriação das riquezas nacionais. Como sublinham Pinto et al.

(2019), a Lava Jato produziu uma espiral de instabilidade ao funcionar em um ciclo de vazamentos seletivos, deslegitimação do sistema político e reforço de sua legitimidade unindo forças com a grande mídia, ao mesmo tempo em que destruiu mais de 500 mil empregos nesses setores. Esse caldo foi suficiente para impor uma agenda regressiva à classe trabalhadora, de desmonte das políticas sociais e de apropriação ampliada do fundo público pelo capital privado.

No plano mais amplo, Behring (2023) situa o movimento brasileiro como parte da ofensiva ultraneoliberal global, deflagrada após a crise de 2008. O Brasil, que até então havia buscado certo espaço de manobra com políticas anticíclicas, integrou-se de forma mais orgânica a esse processo a partir de 2016, com a intensificação da financeirização e a expropriação de direitos. Nesse sentido, a restauração da hegemonia financeira no bloco no poder não pode ser vista como fenômeno isolado, mas como expressão da recomposição do capitalismo em escala mundial, cuja saída da crise tem sido marcada pela austeridade fiscal e pelo ataque às condições de reprodução da classe trabalhadora.

Portanto, o período 2015–2016 deve ser compreendido como momento de redefinição das hierarquias internas do bloco no poder, no qual a fração rentista se restabeleceu de forma isolada, impondo uma agenda cuja tradução prática viria com a Emenda Constitucional nº 95, a reforma trabalhista de 2017 e as políticas subsequentes. Essa redefinição não apenas reorganizou o campo econômico, mas também criou as condições políticas para a ascensão de uma direita radicalizada, que encontrou em Michel Temer o gestor imediato da agenda e, posteriormente, em Jair Bolsonaro o líder capaz de articulá-la com um projeto autocrático e de viés neofascista.

No governo Temer, essa ofensiva assumiu forma paradigmática com a aprovação da reforma trabalhista de 2017 (Lei nº 13.467/2017), cujo conteúdo refletiu as diretrizes já previstas no programa “Uma Ponte para o Futuro”. Para Rossi (2022), a reforma significou a institucionalização de mecanismos de flexibilização que rebaixaram os custos da força de trabalho, tais como: a prevalência do negociado sobre o legislado, a legalização do trabalho intermitente; a ampliação da pejotização; e aumento da insegurança laboral e enfraquecimento da negociação coletiva. O resultado imediato foi a ampliação da informalidade, que em 2018 já representava mais de 40% dos ocupados no país³⁸, configurando-se como parte da estratégia de redução estrutural do preço da força de trabalho.

³⁸ Ver em: <https://www.cut.org.br/noticias/informalidade-no-mercado-de-trabalho-bate-recorde-no-brasil-em-2018-0105>. Acesso em 9 set. 2025.

A mesma lógica foi aprofundada no governo Bolsonaro com a reforma da Previdência (EC nº 103/2019), que alterou profundamente as regras de acesso a aposentadorias e pensões. Gonçalves (2023) mostra que, ao instituir idade mínima e ampliar o tempo de contribuição, a reforma reduziu benefícios e dificultou o acesso ao sistema previdenciário, afetando principalmente trabalhadores precarizados e de baixa renda, com inserções mais frágeis e trajetórias contributivas descontínuas. Trata-se, portanto, de um processo de retração do direito à seguridade social, coerente com a estratégia de austeridade fiscal permanente. Podemos citar os seguintes efeitos com dados do IBGE: a taxa de subutilização da força de trabalho atingiu 24,6% em 2019, cerca de 27,6 milhões de pessoas³⁹, enquanto a taxa de sindicalização caiu de 16,1% em 2012 para 11,2% em 2019⁴⁰. Esses números revelam como as reformas não apenas precarizaram vínculos, mas também desarticularam a capacidade de organização coletiva dos trabalhadores.

No plano político, Pinto et al. (2019) argumentam que o governo Temer, o mais impopular desde a redemocratização e fragilizado por seguidas crises de legitimidade, conseguiu avançar em contrarreformas altamente impopulares nos moldes que as frações hegemônicas demandavam, evidenciando um dos aspectos centrais do golpe de 2016. No governo Bolsonaro, a ofensiva sobre o trabalho incluiu a proposta da Carteira Verde e Amarela, prevista no Plano de Governo e no Plano Plurianual (PPA) 2020–2023. Segundo Salvador e Penante (2021, p. 552), tratava-se de uma medida “em que o contrato individual será priorizado frente à Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), ficando a cargo das/os trabalhadores escolher por fazer uso desta nova carteira, que só traz benefícios aos empregadores”.

Toda essa investida, por mais aviltante que pareça, é somente uma parte do projeto que se consolidou no Brasil entre 2016 e 2022, visto que o fundo público foi um de seus alvos centrais. A partir da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o teto de gastos por vinte anos, os recursos antes destinados às políticas sociais passaram a ser rigidamente comprimidos, de modo a assegurar a remuneração dos detentores dos títulos da dívida pública. Essa dinâmica não pode ser vista apenas em escala nacional, mas como parte de um movimento global. Behring (2023) enfatiza que, após a crise de 2008,

³⁹ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-08/subutilizacao-da-forca-de-trabalho-atinge-276-milhoes-no-brasil>. Acesso em 9 set. 2025.

⁴⁰ Ver em: <https://www.esquerdadiario.com.br/Precarizacao-e-queda-da-sindicalizacao-as-centrais-sindicais-nao-tem-mais-poder-de-fogo>. Acesso em 9 set. 2025.

intensificou-se a tendência de converter o fundo público em mecanismo de recomposição do lucro capitalista. Isso ocorre por meio da socialização das perdas – em especial pelo endividamento dos Estados – e do redirecionamento dos orçamentos para garantir o pagamento dos encargos da dívida em detrimento dos gastos sociais. No caso brasileiro, a EC 95 é a tradução local dessa lógica, ao congelar despesas primárias e, ao mesmo tempo, preservar os dispêndios financeiros, blindados por esse novo regime fiscal.

No governo Bolsonaro, essa estratégia foi reafirmada e sistematizada no Plano Mais Brasil e no PPA 2020–2023. Como destaca Salvador e Penante (2022), trata-se de um projeto, no qual o orçamento público é concebido não como instrumento de desenvolvimento ou de proteção social, mas como meio de controle social e de reforço da lógica rentista. Estes autores destacam que essa realidade é expressão do aprofundamento do neoliberalismo no Brasil, o ultraneoliberalismo, afirmando que este

[...] é um mecanismo de sobrevivência intrínseco ao modo de produção capitalista, que muito além de uma intervenção na esfera econômica da gestão política, incide diretamente na moral, nos valores e nos costumes da sociedade, a fim de construir uma consciência coletiva favorável à exploração capitalista e, por conseguinte, à reificação das relações sociais (Salvador e Penante, 2022, p. 557).

Os efeitos empíricos dessa lógica são notórios. Entre 2016 e 2018, as despesas primárias da União se mantiveram estáveis em relação ao PIB, 19,4% e 19,3%, respectivamente, e entre 2019 e 2022 elas caíram 9,1%. Realidade que contrasta com os oito anos que antecedem essa série histórica, pois de 2008 a 2015 essas despesas se ampliaram em 10,8% do PIB⁴¹. Enquanto isso, a trajetória da dívida pública⁴² demonstra que ela saiu de 35,34% do PIB em janeiro de 2016 para 56,13% em dezembro de 2022, se ampliando em cerca de 37%. No mesmo período, o investimento público⁴³ do governo central federal que tinha crescido de 2008 a 2014 em 63%, com o início da crise no ano seguinte ele caiu 36%, no período Temer mais 4% e nos anos Bolsonaro outros 26%⁴⁴. Dessa forma, podemos inferir que a apropriação do fundo público representou não apenas um redirecionamento orçamentário, mas o reforço de um padrão regressivo sobre a capacidade do Estado de garantir direitos sociais e induzir o crescimento do país, tornando-o cada vez mais um agente privilegiado da valorização financeira.

⁴¹ Todos esses dados foram retirados da base de dados do Observatório de Política Fiscal da FGV. Ver em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/despesas-primarias/despesas-primarias-do-governo-federal-1986-2023>. Acesso em 09 set. 2025.

⁴² Refere-se à dívida líquida do setor público.

⁴³ Não contabiliza os investimentos das empresas estatais e esse valor já está descontado as transferências para estados e municípios.

⁴⁴ Ver em: <https://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=38388>. Acesso em 09 set. 2025.

A ofensiva ultraneoliberal, entretanto, não se limitou à austeridade e às contrarreformas. Behring (2019, p. 9-15) mostra que, em contexto de crise, esse movimento global exige igualmente formas políticas capazes de disciplinar a classe trabalhadora e neutralizar resistências sociais. No Brasil, esse papel foi desempenhado pelo bolsonarismo, que combinou ultraneoliberalismo econômico com mobilização reacionária em torno de valores morais e autoritários, erigindo uma base social ativa, sobretudo nas camadas médias e em setores precarizados do trabalho. Singer (2022) define esse processo como a constituição de um regime autocrático de viés fascista, no qual se articulam dois vetores centrais.

O primeiro refere-se à captura e pressão sobre instituições do Estado, quando Bolsonaro buscou interferir diretamente na Polícia Federal, na Procuradoria-Geral da República e no Supremo Tribunal Federal, tensionando os limites do presidencialismo de coalizão e buscando ampliar seu poder pessoal. O segundo vetor foi a mobilização de massas, operada por técnicas típicas do fascismo clássico, adaptadas à era digital, como: o uso sistemático de fake news, produção de inimigos internos – desde partidos de esquerda até o próprio STF – e convocação de manifestações com retórica abertamente golpista, como os atos de 7 de setembro de 2021. Incluímos nesta o fatídico 8 de janeiro de 2023. Essa caracterização, entretanto, não pode ser vista apenas como fenômeno doméstico, pois o autor situa o bolsonarismo no interior da chamada “terceira onda de autocratização”, que inclui o trumpismo nos Estados Unidos, o Brexit no Reino Unido e a ascensão de diferentes extremas direitas na Europa, revelando seu pertencimento a um movimento internacional mais amplo de erosão democrática.

Na análise de Mattos (2022), o bolsonarismo deve ser compreendido como expressão de um neofascismo enraizado na tradição de autocracia burguesa brasileira. Apoiando-se em categorias gramscianas, este autor aponta que se trata de uma resposta à crise orgânica aberta em 2015–2016, marcada pela incapacidade do sistema político de recompor consensos e pela ofensiva ultraneoliberal contra direitos sociais e o fundo público. A base social mobilizada – formada por segmentos da pequena burguesia, camadas médias ressentidas e frações precarizadas do trabalho – encontrou sustentação no grande capital, que viu em Bolsonaro a possibilidade de garantir a continuidade da agenda econômica inaugurada pelo programa “Ponte para o Futuro”, agora associada a uma forma política autoritária e mobilizadora.

Assim, a ascensão da direita neofascista não pode ser compreendida como fenômeno alheio à reconfiguração econômica pós-2016, mas como parte de sua expressão

política. Se Temer foi o gestor imediato da austeridade e das contrarreformas, Bolsonaro representou sua radicalização, ao fundir ultraneoliberalismo com autoritarismo de viés fascista. Dessa combinação resultou um Estado financeirizado e regressivo em termos sociais, sustentado por uma base social mobilizada em torno de valores autoritários, conservadores e antidemocráticos, que conferiu ao capital a possibilidade de manter seu projeto em meio à crise de legitimidade da democracia liberal brasileira.

Capítulo 2 – Função integrativa do Estado no capitalismo tardio e a configuração das políticas sociais na realidade brasileira

Na sociedade capitalista, a feição social do Estado deve ser vista de forma dialética e a partir das contradições capital/trabalho que configuram historicamente a sua forma e conteúdo. A lógica de produção e reprodução ampliada do capital não é, na sua essência, voltada à produção de bens e serviços observando seu valor de uso e as necessidades das classes trabalhadoras, e sim direcionando o sentido geral do sistema ao valor de troca das mercadorias e à busca da mais-valia e do lucro, tendo como elemento central a mercadorização dos mais diversos âmbitos das relações sociais e a exploração do trabalho assalariado. Essa premissa é parte inquestionável do legado marxiano. O Estado, visto como uma esfera da sociedade e moldado pelas relações políticas, sociais, econômicas, culturais e de classe que se estabeleceram ao longo do capitalismo nas mais distintas formações sociais do mundo, assume invariavelmente os determinantes dessas relações e os interesses das classes dominantes, considerando, a depender da correlação de forças, demandas da classe trabalhadora como um todo ou de frações desta com maior poder de pressão. Como afirma Marx e Engels (2013) o Estado não age como uma entidade a-histórica e separada da sociedade civil, mas como algo intimamente ligado à luta de classe e intraclasses, tendo um caráter processual e determinado historicamente pelas características estruturais da sociedade que o rege.

Suas funções na sociedade capitalista foram se transformando e ampliando, notadamente no devir do século XX, para além da repressão *stricto sensu* próprio da época dos primeiros séculos de domínio do capital, contemplando a expansão do seu papel de integrador – muito bem percebido por Gramsci (2022) – e o de criar as condições gerais para a reprodução do capital – analisado por Mandel (1982). Friso que estas funções, mesmo que mínimas, já se faziam presentes na atuação estatal desde a fase concorrencial do capitalismo (Netto e Braz, 2012), porém a forma e o conteúdo do seu desenvolvimento ao longo do século XX e XXI são inéditas. No mesmo sentido, as ações e omissões estatais associadas à integração social devem ser vistas de forma dialeticamente relacionadas às funções da repressão – tal qual aponta Wacquant (2001) – a às de estímulo à reprodução do capital (Behring, 1998).

Nos atendo ao período decorrente das transformações determinadas pela acumulação flexível, pela hegemonia neoliberal e pela pós-modernidade (Antunes, 2009; Jameson, 1997; Harvey, 1992), podemos afirmar que a função ligada à integração social

tem sido progressivamente alterada por essa agenda política, econômica e ideológica no que concerne, entre outras, à configuração das políticas e direitos sociais e dos padrões de proteção social nas diferentes economias do globo, inclusive no Brasil, naquilo conhecido como Estado social (Behring e Boschetti, 2011). Nesse pêndulo, as contrarreformas ocorridas em seu interior têm sido majoritariamente bem-sucedidas em favor do capital na sua empreitada pelo Estado mínimo (para o trabalho e máximo para o capital), pela desconstrução das políticas sociais e pela reconfiguração do Estado social em Workfare State (Moser, 2011).

Num sentido geral, podemos dizer, com base em Boschetti (2016), que o surgimento do Estado Social está diretamente vinculado às contradições do capitalismo e à luta da classe trabalhadora por melhores condições de vida, sendo que a sua ascensão não é resultado da benevolência burguesa, mas sim de conquistas históricas da classe trabalhadora organizada, que tem, a depender do tempo histórico e do contexto local, imposto limites ao capital, especialmente no contexto da expansão do trabalho assalariado e da centralidade do trabalho na produção de valor. Esta autora enfatiza que o Estado Social tem se instituído como uma forma de mediação das contradições sociais, com o objetivo de garantir a reprodução da força de trabalho, conter a miséria e garantir certo grau de coesão social, configurando-se, assim, como uma forma específica do Estado capitalista, que assume funções sociais para assegurar a própria reprodução das relações capitalistas, sem romper com sua lógica de exploração. Além disso, devemos ter em mente que a compreensão geral sobre o Estado Social está historicamente associada ao fordismo e ao keynesianismo, sendo parte do pacto social que garantiu, por um período, crescimento econômico, emprego estável e direitos sociais. Contudo, ela ressalta que esse modelo não eliminou a exploração, mas apenas a atenuou temporariamente sob novas formas, sempre subordinado às necessidades do capital.

Num olhar distante, a noção de Estado social pode nos levar a crer haver uma tipologia única, baseada na ideia central de que o Estado deve mediar a relação capital/trabalho por meio da regulação do trabalho, dos seguros sociais e das políticas sociais, tendo em vista as diversas incongruências do sistema capitalista, dos problemas sociais, do envelhecimento populacional e daquilo tido como direito social, como é o caso do esporte na União Europeia e no Brasil. Contudo, esse contexto tende a ser materializado na realidade de diferentes formas, a depender do país, pois há particularidades históricas, políticas e econômicas.

Sobre esta questão, Esping-Andersen (1990) estudou os países centrais do capitalismo, principalmente os europeus, teorizando sobre essas diferenças, no contexto dos países centrais do capitalismo, afirmando haver três tipos de Estado Social⁴⁵ nas sociedades por ele estudadas: o de matriz liberal, próprio de países como EUA, Reino Unido e Austrália, que possui uma orientação voltada ao mercado por meio de seguros privados e benefícios residuais e temporários focalizados no extrato mais inferior da sociedade, exceto pelo sistema de saúde do Reino Unido; o de fundo conservador e corporativista, como os que ocorrem na Alemanha, França e Áustria, que não têm uma premissa universalizante no geral, sendo os seguros sociais e de saúde baseados em classes sociais e no status do trabalho; e o de base socialdemocrata, que ocorre no norte da Europa e possui um caráter universalizante, provendo acesso aos cidadãos independente de classe social e/ou natureza do trabalho.

No gancho dessas formulações, Ferrera (1996) critica este autor por excluir os países do sul europeu e/ou analisá-los de maneira generalista. Em seu estudo, propõe uma classificação específica para países do sul europeu, como Itália, Grécia, Espanha e Portugal, por estes possuírem características estruturais e históricas próprias, dentre elas: desigual distribuição dos benefícios e com foco em transferências monetárias residuais; estabelecimento de sistemas nacionais de saúde, mesmo que parciais, baseados em princípios universalistas; baixo grau de abrangências das proteções sociais (deixando de fora os jovens e setores instáveis da economia, por exemplo); mistura entre atores públicos e privados na oferta dos serviços; clientelismo e influência da igreja na política.

Na América Latina e, em particular, no Brasil, Boschetti (2016) argumenta que o Estado social se constitui de forma extremamente limitada, seletiva e contraditória, refletindo a condição de dependência e subordinação dessas formações sociais na divisão internacional do trabalho. Diferente dos modelos mais universalistas adotados em países centrais, aqui prevalece uma forma de proteção social marcada por políticas focalizadas, assistencialistas e fragmentadas, que não asseguram direitos universais nem enfrentam as causas estruturais da desigualdade. Essa forma específica do Estado social está enraizada em padrões históricos de dominação e precarização, que combinam a reprodução da força de trabalho em condições precárias com a manutenção da ordem social e a subordinação da política social às necessidades da acumulação capitalista.

⁴⁵ O autor utiliza a expressão Welfare State (no original) para se referir ao Estado nesse contexto, cuja tradução ficou como Estado-providência, porém, para todos os fins, usaremos a expressão Estado social nos associando ao defendido por (Boschetti, 2016).

Para esta autora, o Estado social nunca se realizou plenamente na realidade brasileira, funcionando antes como uma estratégia de regulação mínima das tensões sociais, em um contexto de superexploração do trabalho, informalidade estrutural e fraca institucionalização dos direitos sociais. Trata-se, assim, de um Estado social subordinado, que opera mais para garantir a reprodução do capital do que para universalizar a cidadania ou efetivar a justiça social. Isso significa que não há muito espaço para a face social do Estado fugir desses preceitos que são históricos e estruturantes da própria sociedade capitalista em seu estágio tardio. Como explica Mandel (1982, p. 365, n. 61) “a economia [capitalista] não pode funcionar simultaneamente segundo as leis da concorrência e da obrigação de acumular que decorre dela, e segundo as leis qualitativamente diferentes geradas pela satisfação das necessidades”.

Dessa introdução sobre o papel do Estado social e a necessidade de entendê-lo como algo determinado historicamente e pela contradição capital/trabalho nas diversas formações sociais no mundo, podemos avançar naquilo que é central neste capítulo: caracterizar os determinantes estruturais e a dinâmica das políticas sociais num contexto geral e a partir da especificidade brasileira. Assim, faremos esse percurso em quatro seções: (i) analisando as relações entre Estado e as dinâmicas históricas da questão social, passando pelo reconhecimento político desta pela burguesia, particularmente pela luta dos trabalhadores, mas também pelo interesse da classe dominante em construir consenso na sociedade; (ii) examinando o surgimento dos direitos sociais e das políticas sociais como respostas às expressões multifacetadas da questão social pelo Estado e articuladas às necessidades do capital; (iii) compreendendo essa realidade na cena brasileira, os limites da cidadania e os padrões hegemônicos das políticas sociais no país; e (iv) a configuração conjuntural das políticas sociais nos sucessivos governos de Lula a Bolsonaro.

2.1 Estado, questão social e luta de classe no capitalismo tardio

A ascensão do capitalismo como forma de sociabilidade e produção da vida material dominante, suplantaram relações sociais e de produção anteriores, notadamente em formações sociais pioneiras da Europa e nos EUA. Tal lógica, não se limita, inclusive na sua gênese, chamada por Marx (2017) de “acumulação primitiva”, aos aspectos econômicos e repressivos, contemplando as dinâmicas culturais, políticas, éticas e da luta de classe. Esta sociedade, na medida em que foi se consolidando nos diferentes países e realidades locais, no devir do século XVIII até os dias atuais, tem criado e reconfigurado

sistematicamente relações de poder, trabalho e propriedade. Em linhas gerais, podemos perceber isso na centralidade do capital como mediador das interações sociais, estabelecendo, dentre outras, o modo de produção dos elementos materiais, desde os estritamente necessários, como o alimento, aos mais supérfluos, como as mercadorias de luxo, passando pelo controle do nosso tempo de lazer e comercializando a vida privada pelas redes sociais. Além disso, dita padrões de consumo, concepções de identidade, pertencimento e comunidade, até as afetivas. Essas relações sociais são, em maior ou menor medida, moldadas por uma lógica de acumulação privada da riqueza socialmente produzida, competitividade, individualidade e exploração da classe trabalhadora, nas mais diversas formas e instâncias da vida.

Essa sociedade, da mesma forma tem levado a humanidade a níveis inimagináveis de desenvolvimento tecnológico, esgota até a última gota de suor, esperança e capacidade de produzir da massa de trabalhadores, que são a peça fundamental e os reais produtores da riqueza construída de forma coletiva, mas que, dentro da dinâmica desta sociedade, não têm a propriedade desta riqueza na proporção do seu trabalho, imputando-lhes como compensação apenas uma pequena parte do que produziu, chamada de salário. Essa estrutura de relação entre o capital e o trabalho, dentro da lógica de produção capitalista, tem consequências negativas, e não são poucas, podendo ser compreendida pelo conceito de questão social e suas expressões.

Estudiosos apontam que o surgimento da questão social tem início nas primeiras décadas do século XIX, mais precisamente por volta de 1830, período em que setores da sociedade e filantropos dos mais diversos aspectos políticos passaram a perceber e criticar aspectos associados a um fenômeno já existente, mas que vinha tomando proporções, formas e conteúdos diversos do até então conhecido, qual seja: o pauperismo (Netto, 2001). Data também desse período, o aparecimento da classe operária na França e na Grã-Bretanha, com forte capacidade de resistência e atuação classista, que terá nas revoluções de 1848 seu auge e sua queda nesse período histórico.

Neste contexto, a situação vivenciada pela classe trabalhadora na Europa ocidental assumia características novas, ou melhor, a dinâmica pela qual se produzia a pobreza tinha contornos e determinantes novos. A originalidade, segundo Netto (2001, p. 43), devia-se ao fato de que a pobreza estava sendo produzida “pelas mesmas condições que propiciavam os supostos, no plano imediato, da sua redução e, no limite, da sua supressão”, ou seja, a pobreza crescia numa realidade na qual a riqueza socialmente produzida avançava como nunca na história.

Na literatura científica, há diferentes linhas político-ideológicas que desenvolveram teorias para explicar a realidade por meio do conceito de questão social, notadamente as de matriz liberal, neoliberal e reformistas, as quais tratam a questão social como sinônimo de desigualdade e pobreza, de forma generalista e a-histórica. Tal perspectiva difere da concepção marxista, na qual a questão social se refere ao

[...] processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e da repressão (Iamamoto e Carvalho, 1982, p. 77).

Assim, Santos (2012) aponta que a compreensão dessas relações sociais pode ser entendida por dois aspectos elementares, de fundo histórico-social. O primeiro é de ordem estrutural e essencialmente determinada por fatores intrínsecos ao modo de produção capitalista. O segundo é de ordem social, sendo necessário apreender os desdobramentos inerentes à atuação da classe trabalhadora na arena política, ideológica e cultural na luta por melhores condições de trabalho e de vida. Estes aspectos, apesar de poderem ser analisados separadamente, são indissociáveis na materialidade das relações sociais. Partindo dessas premissas, mediremos tais elementos considerando a dialética entre particular e a totalidade para compreender a estrutura e dinâmica destas relações. Porém, antes de entrarmos nelas em si, importa ressaltar os diversos elementos intrínsecos ao modo de produção capitalista que são estruturantes destes processos.

Nos referimos ao fato de que a dinâmica capitalista e a sua hegemonia social não são apenas consequências das revoluções Industrial e Francesa, por exemplo, e nem de um processo automático e natural, próprios de um darwinismo social, mas daquilo que Marx (2017) vai chamar de “acumulação primitiva” ou a “pré-história” do capitalismo, a qual ocorreu ainda na vigência dos regimes de produção anteriores. Para Santos (2012), a separação dos trabalhadores dos meios de produção e da terra para serem transformados em trabalhadores “livres” e disponíveis foi um longo, forçado e brutal processo direcionado pela burguesia desde o século XV na Europa ocidental.

Esses processos dificilmente seriam possíveis sem a participação direta do Estado, em especial o seu braço armado e a imposição das leis, tais como ocorreram pelas chamadas “legislações sanguinárias”⁴⁶ (Marx, 2017). Assim, a violência e a coerção

⁴⁶ Marx (2017) as descreve que a transição do feudalismo para o capitalismo foi marcada por processos violentos, incluindo o cercamento dos campos comuns, despejos forçados da terra, leis draconianas que expulsavam camponeses de suas terras ancestrais e os forçavam a vender sua força de trabalho nas novas

foram fundamentais para a construção das condições iniciais de criar uma ambiência favorável ao florescimento do capital, moldando as relações de produção e criando uma classe trabalhadora “livre”. Liberta das relações estabelecidas pelo feudalismo e pelo escravismo, mas ao mesmo tempo desvinculada dos meios de produção e, portanto, sem acesso à terra e aos instrumentos necessários para produzir de forma autônoma os bens e serviços que lhe são essenciais. Essa realidade foi progressivamente criando um contexto no qual esses indivíduos passaram a buscar meios de vender sua força de trabalho para sobreviver dentro de relações de produção, cuja estrutura e processualidade pode ser interpretada pela “Lei Geral da Acumulação Capitalista” (Marx, 2017).

Essa lei não é algo atemporal e eterno, mas a síntese da dinâmica relacional entre capital/trabalho. O termo “geral” não se refere a algo igual em todos os aspectos e instâncias de sua materialidade, mas ao que carrega em si aquilo que é perene para o capital se reproduzir na realidade, sendo necessário avançar no que é particular de cada formação social para entender a totalidade na qual está inserido. Compreender essa dinâmica é a chave-interpretativa para entender a questão social da sociedade capitalista, visto tornar possível conhecer as diversas casualidades e relações no seio da sociedade capitalista. Sendo objetivo, sobre as relações entre questão social e a Lei Geral da Acumulação Capitalista, por meio da leitura marxiana, e da tradição marxista fiel aos escritos originais, a análise da realidade revelou um complexo diferente da associação imediata entre questão social e pauperismo anunciava, ou seja, não é a pobreza e suas implicações sociais e humanas que fazem surgir uma questão social a ser enfrentada nos marcos da sociedade burguesa e pelo desenvolvimento de suas forças produtivas, mas justamente o seu inverso (Netto, 2001).

Para Marx (2017), o capitalismo é um sistema produtor de mercadorias que possuem valor de uso e de troca, sendo este último determinante sob condições específicas (lei do valor) e numa lógica totalizante da vida social, possibilitando ao capitalista se apropriar de forma privada dos frutos da riqueza socialmente produzida pelo trabalho coletivo (Iamamoto, 2001). Essas duas condições são indissociáveis na lógica capitalista, sendo a mercadoria a forma predominante dos produtos e do trabalho e a mais-valia a finalidade central e última da produção, consubstanciada na teoria do valor. Marx

indústrias emergentes. Essas medidas, muitas vezes apoiadas por leis e políticas estatais, foram instrumentos usados para despojar os camponeses de seus meios de subsistência e para permitir a acumulação inicial do capital necessário para a expansão do sistema capitalista.

(2017, p. 695) analisa essa dinâmica da seguinte forma: o objetivo almejado pelo capitalista

[...] é a valorização do capital, a produção de mercadorias que contenham mais trabalho do que ele paga, ou seja, que contenham uma parcela de valor que nada custa ao comprador e que, ainda assim, realiza-se mediante a venda de mercadorias. A produção do mais-valor, ou criação de excedente, é a lei absoluta desse modo de produção.

Em poucas palavras, podemos dizer que a produção da mais-valia no processo capitalista é primordial à acumulação, sendo essa dinâmica algo inalienável e necessariamente contínua e progressiva, do contrário, a tendência é seu colapso. A teoria do valor busca expressar essa dinâmica desde a noção de mercadoria, célula elementar do sistema. A forma histórica da mercadoria neste sistema é fruto da divisão da sociedade em classes, a qual submete o trabalho às necessidades do capital, sobrepondo o valor de troca ao de uso. A mercadoria seria, nesse contexto, qualquer coisa que satisfaça a necessidade humana de quem não a produz ou não possui a sua posse, sendo seu valor determinado “pelo tempo de trabalho socialmente necessário investido na sua produção e que, expresso em dinheiro, aparece como seu preço” (Netto e Braz, 2012, p. 102-103).

No caso, o valor de uso é aquele produzido pelo trabalho concreto e o valor de troca é determinado pelo tempo ou volume de trabalho abstrato (dispêndio de força humana de caráter quantitativo, desconsiderando os aspectos específicos e próprios da mercadoria) necessário à produção. Assim, toda troca nesta sociedade é, na aparência, não realizada entre seres humanos, mas entre coisas e o que encobre essa relação é aquilo que Marx chamou de fetichismo (ou enfeitiçamento) da mercadoria⁴⁷. Sob esse invólucro, o que é notável, estando na aparência, são os aspectos estéticos da mercadoria, como a sua marca e preço, encobrindo o tempo de trabalho socialmente necessário para sua produção.

Para que isso se realize, o capital necessita que a sociedade esteja sob uma determinada forma organizativa, na qual necessariamente deve haver trabalhadores

⁴⁷ Historicamente, a mercadoria foi produzida em diferentes fases, como na produção mercantil simples (Mercadoria[M]-Dinheiro[D]-Mercadoria[M]) na qual objeto central das trocas estava relacionada ao seu valor de uso, sendo o dinheiro um intermediário; passando para uma mais complexa, mais ainda pré-capitalista e restrita a circulação, onde a busca se centrava em adquirir um valor acrescido (lucro) no final do processo (D-M-D') e o capital-dinheiro assumia outras funções; na fase capitalista em sua inteireza a acumulação ocorre no momento da produção, no qual o objetivo é obter uma nova mercadoria num valor superior ao inicialmente investido (D-M-M'-D'). Para maior aprofundamento sobre esse assunto, ler o capítulo 1, do livro 1, da obra O Capital de Marx (2017).

“livres”⁴⁸, propriedade privada dos meios de produção e compra de força de trabalho por meio do assalariamento ou similares. Dessa conjunção, tem-se os aspectos de fundo do processo de acumulação capitalista que possui de forma estrutural dois elementos em sua composição: o valor e a matéria. Sob o aspecto do valor ele compõe-se de forma proporcional entre “capital constante ou valor dos meios de produção e capital variável ou valor da força de trabalho, a soma total dos salários. Sob o aspecto da matéria, isto é, do modo como funciona no processo de produção, todo capital divide-se em meios de produção e força viva de trabalho” (Marx, 2017 p. 689). Assim, a acumulação capitalista ocorre tanto conservando-se proporcionalmente a composição do capital, num contexto de crescimento da demanda por força de trabalho, quanto pela diminuição relativa da parte variável do capital.

Na situação de manutenção da composição do capital no processo da reprodução, ou seja, da necessidade de uma mesma quantidade de massa de força de trabalho pôr em movimento determinada massa de meios de produção, Marx (2017) afirma que mesmo assim os pressupostos da acumulação se mantêm, pois o capital se reproduz de forma ampliada a partir da reinserção de capital adicional a cada ciclo rotacional advindo da extração da mais-valia, que constrói uma capacidade produtiva acrescida e possibilita ao capitalista ampliar mercados e estratégias de aplicação do capital. Quanto maior a massa de capital aplicada dessa forma, maior a capacidade produtiva e maior a possibilidade de produção de valor. Porém, para isso, é necessário haver continuamente uma ampliação do número de trabalhadores “livres”, aptos e disponíveis ao trabalho, que tiveram nos processos da chamada “acumulação primitiva” seu elemento chave de constituição. Numa palavra, a “acumulação do capital é, portanto, multiplicação do proletariado” (Marx, 2017, p. 690), configurando assim uma acumulação de caráter quantitativo na exploração da força de trabalho.

Marx (2017) também analisa essa realidade num contexto em que a necessidade do capital pela acumulação ocorre num contexto em que a demanda por trabalho seja superior à sua oferta no mercado, tendendo a haver aumento de salários e melhoria nas condições gerais de vida da classe trabalhadora. No limite, essa condição pode lograr êxito até o ponto em que passe a interferir na produção de mais-valia e no lucro, logo na

⁴⁸ “Livres” dos sistemas sociais anteriores que prendiam o trabalhador, como a escravidão e a servidão, e “livres” para vender sua força de trabalho em condições de mercado e sujeitos a sua própria sorte.

acumulação capitalista⁴⁹. É importante salientar que, mesmo nessa dinâmica favorável do trabalho sobre o capital, tal realidade de maneira nenhuma faz o trabalhador sair da condição de explorado ou de se emancipar do caráter sistêmico do capitalismo, vista que os elementos centrais que moldam essa sociabilidade permanecerem. Noutros termos, ao longo dos períodos em que a luta de classe tensionou o capital a transferir quantias maiores de parte do valor produzido aos salários diretos e indiretos, sua submissão ao capital era total, sendo o valor dos salários dependente da manutenção da condição que torna o trabalhador explorado e submisso ao sistema.

Em síntese, podemos dizer que a acumulação de capital comanda o funcionamento do sistema econômico, determinando quanto trabalho será contratado e quanto será pago por ele. O salário não é fixado de forma autônoma, mas depende das necessidades da valorização do capital. Quando é preciso expandir lucros, o capital ajusta os salários conforme sua conveniência. Isso evidencia que, no capitalismo, o trabalho está subordinado ao capital, e o objetivo não é garantir o bem-estar dos trabalhadores, mas ampliar a extração de mais-valia. Marx (2017, p. 696) explica isso quando diz que “a grandeza da acumulação é a variável independente, a grandeza do salário a variável dependente, e não o contrário”. Todo esse processo é apenas uma fase particular da acumulação, mas já demonstra que a reprodução ampliada depende tanto da oferta de trabalhadores disponíveis quanto da lógica do sistema em não permitir que haja uma valorização do capital variável numa proporção superior à do capital constante, ou melhor, não permite que haja uma valorização do trabalhador (leia-se salários) de modo a perturbar a extração da mais-valia.

Já no contexto de diminuição relativa da parte variável do capital e concentração e centralização de capitais, constitui-se na maior alavanca do processo de reprodução ampliada do capital. Neste, a alteração técnica da composição do capital é premissa, de forma a reduzir “o tempo socialmente necessário à produção de mercadorias, ou seja, o seu valor, ampliando simultaneamente o tempo de trabalho excedente ou a mais-valia” (Iamamoto, 2001, p. 14). Essa lógica é determinada pelo aumento tendencial do capital constante sobre o capital variável, ou seja, na medida em que se aumenta o grau de desenvolvimento das forças produtivas, por incorporação dos avanços tecnológicos, científicos e de gestão, a inclinação é que se intensifique a exploração sobre o labor, aumentando a produtividade do trabalho. Deste modo, o capital constante cresce numa

⁴⁹ Quando há, a tendência que haja reação do capital para reestabelecer as taxas de lucro. Como no caso do esgotamento das políticas Keynesianas e relacionadas ao Estado social europeu.

razão direta à acumulação, já o capital variável cresce numa razão inversa à acumulação, com esse processo sendo, ainda, intensificado a partir de fenômenos tendenciais como a: concentração, que se caracteriza pelo movimento do capitalista individual em acumular massas de capitais (meios de produção e trabalhadores sob seu comando) para enfrentar a concorrência, as crises e ampliar a produção continuamente; e a centralização que se caracteriza pela fusão de vários capitais já existentes, formando gigantescas corporações, cartéis e outros do gênero (Marx, 2017).

Este cenário de intensificação do trabalho e aumento da produtividade diminui, de forma crescente e constante, a força de trabalho empregada, criando uma realidade na qual a própria classe trabalhadora produz as condições, dentro da dinâmica capitalista, que a torna supérflua neste modo de produção. Isto significa que, no incremento da composição orgânica do capital, este atua de forma tendencial intensificando o trabalho com a mesma massa de trabalhadores ou, se for possível, com menos. Ao passo que a massa de meios de produção é incrementada em quantidade e qualidade necessárias a demanda do capital possível naquele momento, ou seja, a produção amplia-se, mas a perspectiva é que não se amplie o número de trabalhadores contratados, ao menos não na mesma proporção. Marx (2017, p. 704) coloca sobre esta questão que “a acumulação de capital, que originalmente aparecia tão-somente como sua ampliação quantitativa, realiza-se [...] numa contínua alteração qualitativa de sua composição, num acréscimo constante de seu componente constante à custa de seu componente variável”. E mesmo com um aumento da riqueza social, da produção como um todo, a fração proporcional desta destinada à classe trabalhadora é tendencialmente decrescente. Nesta lógica, o capital pode ampliar-se de forma quantitativa e qualitativa, simultaneamente.

Assim, esses processos geradores da acumulação capitalista, além de necessitarem de massas de trabalhadores “livres” e disponíveis para recrutarem na medida da necessidade do capital, irão produzir o próprio desemprego na proporção do desenvolvimento das forças produtivas. Esse contingente vai ser nominado de acordo com a teoria marxiana de exército industrial de reserva ou superpopulação relativa⁵⁰, seja pelos processos advindos da “acumulação primitiva”, seja pela produção de um contingente de trabalhadores excedentes numa proporção superior à capacidade do próprio sistema de absorvê-los. A existência dessa superpopulação relativa acirra as disputas pelos postos de trabalho existentes e serve como pêndulo no controle dos salários, supressão de

⁵⁰ Relativa à necessidade média de valorização do capital.

conquistas sociais e mola propulsora da intensificação do labor. Além disso, atua como um exército de indivíduos disponíveis e aptos para o trabalho em períodos de expansão do capital evitando quebras no ciclo da reprodução ampliada e na composição do capital em favor dos trabalhadores.

O capital age sobre os dois lados ao mesmo tempo. Se, por um lado, sua acumulação aumenta a demanda de trabalho, por outro, sua “liberação” aumenta a oferta de trabalhadores ao mesmo tempo que a pressão dos desocupados obriga os ocupados a pôr mais trabalho em movimento, fazendo com que, até certo ponto, a oferta de trabalho seja independente da oferta de trabalhadores. O movimento da lei da demanda e oferta de trabalho completa, sobre essa base, o despotismo do capital (Marx, 2017, p. 715).

A superpopulação relativa, a partir das observações marxianas, é composta por todo trabalhador inteira ou parcialmente desocupado e possui três formas contínuas: flutuante, latente e estagnada. A superpopulação *flutuante* é composta pelos trabalhadores que ora estão empregados, ora estão desempregados, nos diversos setores da economia e que sofrem diretamente com os ciclos de expansão e retração do capital, constituindo-se assim como uma fração diretamente atingida pela reprodução ampliada do capital, por isso também é conhecida como intermitente. Já a superpopulação *latente* é composta pelo trabalhador advindo do campo, atingido pelos processos de expropriação e industrialização da agropecuária, tendo que migrar para centros urbanos, mas com muitas dificuldades de se incorporar a esta realidade, convivendo com trabalhos precarizados e baixa remuneração. A população *estagnada* consiste numa maciça fração trabalhadora que ocupa postos de forma irregular, eventual e/ou temporária, estando sempre disponíveis para o trabalho sob a menor remuneração e o máximo esforço, geralmente trabalhadores com baixo nível de qualificação (Marx, 2017). Além destes, habita numa esfera inferior os pauperizados, compostos por

[...] contingente populacional miseráveis aptos para o trabalho, mas desempregados, crianças e adolescentes e segmentos indigentes incapacitados para o trabalho (idosos, vítimas de acidentes, doentes etc.) cuja sobrevivência depende da renda de todas as classes, e, em maior medida, do conjunto dos trabalhadores” (Iamamoto, 2001, p. 15).

Todos os segmentos acima mencionados, em maior ou menor medida, constituem a superpopulação relativa e são conseqüências, nas condições materiais de sua reprodução, da sociedade capitalista, sendo sua dimensão e importância proporcionais à dimensão da riqueza social que produzem para o capital. Além desta, há correspondência ainda entre a superpopulação relativa e a massa de trabalhadores ativos, sendo a primeira reguladora da segunda, colocando o sacrifício do trabalhador e os frutos de seu trabalho, quando transformados em capital, como a sua miséria numa perspectiva de classe. Eis a lei geral

da acumulação capitalista, que como qualquer lei geral carece de mediações que a particularizem em cada ambiente, nação ou localidade (Marx, 2017).

Os determinantes dessa lei, explicitados nestas linhas de maneira sintética, determinam a dinâmica e a estrutura da acumulação capitalista, fundamento básico para compreender a questão social e suas expressões na sociedade capitalista. No entanto, a sua emergência e nuances na sociedade vão depender de um fator preponderante: as lutas de classe e seus desdobramentos na realidade dos trabalhadores para o seu reconhecimento social. Netto (2001) afirma que nas sociedades precedentes à ordem burguesa o quadro de privações e contingências que viviam os trabalhadores deviam-se, entre outros, a um baixo desenvolvimento das forças produtivas que, até certo ponto, legitimava a desigualdade social, ao passo que nesta o quadro é inverso, pois a escassez é produzida e regulada pelas contradições entre a riqueza socialmente produzida e a sua apropriação privada. Em outras palavras, a sociedade capitalista construiu formas de produção em larga escala que em muito ultrapassam as necessidades da humanidade, mas dado seu caráter explorador e apropriador do excedente de forma privada não há espaço para a emancipação humana.

As lutas sociais nessa quadra histórica vão surgir numa realidade na qual o operário urbano, que se aglomerava nas cidades vivendo em ambientes precários (moradias insalubres, sem infraestrutura, suscetíveis a doenças, à fome etc.) e com péssimas condições de trabalho (jornada extensa e intensa, uso de crianças e mulheres, baixos salários etc.), terá na solidariedade de classe seu ponto de partida para a passagem da noção de “classe em si” para uma “classe para si” (Marx, 2011). Para Santos (2012, p. 39) “isso significa a passagem do que eram as primeiras percepções do proletariado, reconhecendo-se como tal em sua condição econômica, ao reconhecimento da necessidade política do seu protagonismo, como classe, no enfrentamento daquelas condições”.

A partir da percepção dessa realidade pela classe trabalhadora e da tomada de consciência de seu papel central na produção dos bens socialmente necessários, a luta dos trabalhadores e trabalhadoras serão ampliadas, reforçadas e, por vezes, radicalizadas, notadamente pela fração operária, mas não apenas, a partir de sindicatos, movimentos organizados, greves, manifestações públicas, imprensa etc., ganhando dimensão e força no cenário político. Alguns movimentos são exemplares, apesar de não serem os únicos, desse processo: o “cartismo” – circunscrito à Inglaterra – que vai obter a regulamentação da jornada de 10 horas, maior protagonismo dos sindicatos e maior participação dos

trabalhadores nas instâncias decisórias inglesas; a Primavera dos Povos, mais precisamente a Revolução de 1848 na França, mas não apenas, que no bojo do Manifesto do Partido Comunista de Karl Marx e Friedrich Engels, marca um levante de grande envergadura organizado pelos trabalhadores em aliança com setores da burguesia contra o absolutismo e numa tentativa de dissolver a Assembleia Constituinte e retomar os rumos da revolução francesa em favor dos trabalhadores. Apesar de não alcançar seus objetivos e serem derrotados pelo projeto burguês, mostraram a capacidade de luta dos trabalhadores unidos; outro movimento foi a Comuna de Paris, que a partir de um processo revolucionário, os trabalhadores ocuparam o poder político em Paris por dois meses proclamando o primeiro governo proletário da história (Santos, 2012).

Parafraseando Marx (2008, p. 9): “Um espectro ronda a Europa - o espectro do comunismo”. Esse espectro é central à questão social, com a luta organizada dos trabalhadores nas diferentes nações exigindo reconhecimento de seus direitos e regulação das relações entre capital e trabalho. Como assevera Iamamoto (2001, p. 17), “foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública, exigindo a interferência do Estado para o reconhecimento e a legalização dos direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos”. Em síntese, podemos afirmar que a questão social é fruto de um duplo e indissociável processo nos marcos da sociedade capitalista, uma de ordem estrutural e outro de luta pelo reconhecimento político e público dos seus determinantes e efeitos para a classe trabalhadora, abrindo caminho tanto para a construção dos chamados direitos trabalhistas e sociais, como para a radicalização da luta por uma sociedade humanamente emancipada de qualquer forma de exploração.

De forma ainda mais clara, podemos dizer que como consequência da forma e conteúdo imposto pela relação capital/trabalho nos marcos do capitalismo ocorrem diversas problemáticas sociais, ou expressões da questão social, que assolam a classe trabalhadora e que são em sua maioria, nos marcos do capitalismo, inevitáveis ou até insuperáveis, como a desigualdade social e o desemprego. Dentre as lutas travadas historicamente contra o capital, há as de caráter revolucionário por uma sociedade livre do capital e sem classes sociais e há as voltadas para que, diante das condições históricas e materiais de cada época, a classe trabalhadora tenha melhores condições de vida e de trabalho, forçando a burguesia a reconhecer as iniquidades do sistema e suas consequências deletérias e produzir via aparato estatal regulações e políticas sociais. Essa luta, se considerarmos os países da Europa ocidental, foi ganhando consistência e

alcançando materialidade no período monopolista do capitalismo e se consolidando em seu estágio tardio, especificadamente nos “anos dourados”, sendo o reconhecimento público da questão social e de suas expressões um aspecto determinante para o surgimento das políticas sociais dentro da lógica do Estado social. Tema da próxima seção.

2.2 Política social: a face do Estado na integração social articulada à reprodução do capital

A emergência das políticas sociais vincula-se ao reconhecimento político e público da questão social pelo Estado. Em diversos países do capitalismo central até o início do século XX, a ideologia burguesa, consubstanciada no liberalismo clássico, concebia o Estado como um guarda-noturno, ou Estado *veilleur de nuit* na expressão de Lassale, ou Estado *carabiniere*, que para Gramsci (2022, p. 270) “quer significar um Estado cujas funções se limitam à tutela da ordem pública e do respeito às leis”. Contudo, as diversas transformações no capitalismo, particularmente posteriores às crises de 1929-32, vão demandar do Estado uma atuação mais direta e perene na questão social, particularmente nas suas expressões, marcando uma mudança na morfologia do Estado, “que abrandou seus princípios liberais e incorporou orientações socialdemocratas num novo contexto socioeconômico e de lutas de classes, assumindo um caráter mais social, com investimentos em políticas sociais” (Pisón, 1998 *apud* Behring e Boschetti, 2011, p. 63).

Essas transformações não são reflexos de uma suposta ordem natural do Estado liberal para o social, e sim consequência de uma diversidade de fatores, tais como: a intensificação da luta da classe trabalhadora pela emancipação política; os conflitos e tensões entre países nos eventos anteriores e posteriores à Segunda Guerra Mundial; as mudanças estruturais do capitalismo de sua fase imperialista clássica para a tardia (Mandel, 1982); e o crescimento do papel integrador do Estado (Gramsci, 2022; Poulantzas, 1982). A partir desse contexto e da periodização do desenvolvimento capitalista proposta por Mandel (1982), Behring (2015) traçou um paralelo explicativo relacionando-os com a dinâmica histórica das políticas sociais ao longo das distintas fases do capitalismo. Para ela, “as políticas sociais se multiplicam no final de um longo período depressivo [do capitalismo], que se estende de 1914 a 1939, e se generalizam no início de um período de expansão, que teve como substrato a guerra e o fascismo, e segue até fins da década de 1960” (Behring, 2015, p. 176).

Para esta mesma autora, alguns elementos conformaram a emergência das políticas sociais, a saber: (i) a luta operária, o desenvolvimento tecnológico e o crescimento da monopolização do capital que promoveram alterações na forma como a lei do valor se expressa, predominando a mais-valia relativa e a busca pelo aumento da produtividade do trabalho nos países do capitalismo central; (ii) a pressão dos trabalhadores em torno da insegurança social relacionada às iniquidades da sociedade capitalista como o desemprego, a invalidez, as doenças, a velhice etc., fazendo coro aos princípios do seguro social para cobrir danos e criando coberturas para as diversas perdas salariais; (iii) a inflexão da burguesia em relação à sua confiança de que os mercados se autorregulam, abrindo margem para a regulação estatal e às propostas keynesianas; (iv) a experiência soviética que mesmo com seus limites se apresentava como uma alternativa ao capitalismo, ainda mais em seus momentos de crise estrutural; e (v) a necessidade de estabelecer um padrão de consumo que absorva a produção existente.

Outros elementos também demarcaram a constituição das políticas sociais, como a ampliação da ideia de cidadania, redirecionando seu campo de ação para além da indigência e dos incapacitados para ao trabalho e alterando o padrão de atuação estatal nas expressões da questão social. Como resultado, o Estado passou a incorporar nas suas ações parte das necessidades sociais reivindicadas pelos trabalhadores, reconhecer legalmente os seguros sociais como um conjunto de direitos e deveres, legitimar os direitos sociais como partícipes da cidadania e aumentar o investimento público nas políticas sociais (Behring e Boschetti, 2011). Como contexto desses processos, as mudanças na dinâmica capitalista serão pautadas pelas políticas anticrise e anticíclicas de fundo keynesiano, que romperam com a ortodoxia liberal ao justificar a intervenção estatal como um método eficaz para conter a queda da demanda efetiva e evitar crises no sistema.

Assim, as políticas sociais passaram a assumir não apenas funções de caráter integrativo, mas também diretamente relacionadas à reprodução do capital e às estratégias anticíclicas, principalmente, a partir de 1929. Dentre elas, podemos citar: a) a reprodução da força de trabalho (FT) por meio dos seguros sociais, nos quais o trabalhador repõe o desgaste de sua FT, adquire recursos em situação de desemprego e doenças e obtém benefícios necessários à reprodução de seus filhos, tornando-se disponível a qualquer setor em condições razoáveis; b) a construção de consenso em torno dos valores e necessidades do conjunto da burguesia no intuito de legitimar o sistema e controlar a classe trabalhadora; c) o estímulo à demanda global de bens e serviços no mercado, pois

os benefícios sociais retornam ao mercado na forma de consumo; d) a formação de poupança (fundos) por meio de impostos e contribuições destinadas a prover os benefícios sociais, mas não apenas, visto que esses recursos são utilizados também no investimento público e em empréstimos a juros subsidiados para estimular a economia⁵¹; e) o financiamento das políticas sociais que não são executadas pelo Estado, mas por meio de agentes privados nos setores da educação, saúde, assistência social, esporte, etc. em que o repasse de recursos fomenta esses setores e contribui para a reprodução ampliada do capital; f) a política social atua despolitizando a relação capital/trabalho ao trazer para dentro do Estado e de sua tecnocracia a mediação dos conflitos e das necessidades dos trabalhadores diante dos problemas relacionados ao processo produtivo e suas consequências negativas ao corpo e à mente, tratando tudo no âmbito individual dos casos e não no aspecto geral no qual ocorrem, isto é, na causa (Faleiros, 2013).

Sem perder de vista a perspectiva da totalidade, devemos considerar que este fenômeno está inserido em um “complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinado por múltiplas causas [...], ou seja, a condição histórica e social da política social deve ser extraída do movimento da sociedade burguesa” (Behring e Boschetti, 2011, p. 38). A compreensão que deriva dessa análise é que a política social além de cooptar os trabalhadores, legitimar a ordem burguesa, estimular a reprodução ampliada do capital e ser uma estratégia anticíclica é, ao mesmo tempo, espaço de luta de classe ao tensionar junto ao capital limites à exploração capitalista e de busca por melhorias nas condições de vida da classe trabalhadora, mesmo que limitadas aos determinantes intrínsecos do capital, por meio de ações no campo da educação, saúde, assistência social, previdência social, esporte, lazer, cultura, habitação, transporte, entre outros.

Diante disso, podemos entender as políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social como “desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social do capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho” (Behring e Boschetti, 2011, p. 51). De forma similar, Faleiros (2013, p. 104) compreende as políticas sociais como “formas de manutenção da força de trabalho

⁵¹ No caso brasileiro, por exemplo, parte dos recursos arrecadas pelo PIS (programa de integração social) são direcionados ao BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômicos) para financiar empreendimentos em diversos setores da economia. Outro exemplo é o FGTS (Fundo Garantidor por tempo de Serviço) que destina parte de seus recursos para financiar o Sistema Financeiro Habitacional (SFH), estimulando o setor da construção civil.

econômica e politicamente articuladas para não afetar o processo de exploração capitalista e dentro do processo de hegemonia e contra hegemonia da luta de classes”. Por fim, Behring (2015, p. 187) compreende que seu significado “não pode ser apanhado nem exclusivamente pela sua inserção objetiva no mundo do capital, nem apenas pela luta de interesses dos sujeitos que se movem na definição de tal ou qual política, mas, historicamente, na relação desses processos na totalidade”.

Como dissemos, o período de generalização das políticas sociais nos países do capitalismo central ocorreu no pós-Segunda Guerra Mundial com a expansão das estratégias keynesianas de desenvolvimento do capitalismo que surfou naquilo que Hobsbawn (1995) chamou de “anos dourados”, mas que encontrou seus limites estruturais no final dos anos 1960 e início dos 1970, devido à redução das taxas de lucro, à ampliação da capacidade de resistência operária, à intensificação da monopolização do capital e outros. A reação burguesa passou a se articular para reestabelecer as taxas de lucros de outrora, tanto por meio do incremento de tecnologia, alinhada à Terceira Revolução Industrial – introdução de computadores, automação e eletrônica na produção, substituindo a mão de obra humana por máquinas e sistemas controlados por software –, quanto pela busca de novos setores e nichos para expandir as fronteiras de atuação do capital – mercantilização da cultura e do esporte – com a intenção de reduzir o tempo de rotação do capital (Harvey, 1992; 2008; Jameson, 1997).

Essas transformações e novas dinâmicas do sistema capitalista modificaram o papel da força de trabalho na produção de valor, reconfigurando o exército industrial de reserva e criando desemprego estrutural, fatores que tensionaram constantemente as políticas keynesianas e, por consequência, as políticas sociais para baixo. Assim, o Estado, em sua condição de capitalista total ideal (Mandel, 1982), foi chamado para atuar regulando e subsidiando na base da sociedade a nova dinâmica do capital, tendo como princípio orientador o receituário neoliberal (Dardot e Laval, 2016) e a reestruturação produtiva (Antunes, 2009). Tudo isso em um contexto de perda de efetividade das ações anticíclicas sob princípios keynesianos, principalmente pela redução do investimento público e das intervenções regulatórias sobre a circulação do capital e da expansão do capital financeiro no bloco no poder nos países do capitalismo central (Chesnais, 2005). Tal cenário passou a colocar a política social no cerne da crise do capital, que passará a conviver, de forma mais recorrente, com ondas recessivas e cada vez mais longas, além da tendência à estagnação das economias.

É importante frisar que a regulação estatal do capital só é aceita se for como forma de estimular o lucro capitalista e criar coesão social, devendo as políticas associadas ao Estado social se articularem a essa premissa. Isso pode ser observado pelo aumento da poupança interna e de fundos vinculados à produção e às relações de trabalho que eram fortemente financiados com recursos dos salários dos trabalhadores. Tais fundos foram elementos relevantes para o Estado dispor de recursos para fazer investimentos nos mais diversos setores da economia. Caso os capitalistas tenham dificuldade em ter acesso ao fundo público, visto parte importante serem direcionados para as políticas sociais, ou vejam suas taxas de lucros serem reduzidas pelo crescimento do custo da força de trabalho, acirra-se a tensão capital/trabalho.

É neste sentido que as políticas sociais, os sistemas de proteção social e o próprio Estado social se tornam o centro da atenção das contrarreformas estruturais. Isso, pois a materialização destas políticas extrai quantias significativas do orçamento estatal e para suprir a sanha da burguesia são apontadas como causa mor da crise do capital, empurrando o problema para o lado dos trabalhadores e das políticas que lhes favoreciam, foco da ideologia neoliberal. Contudo, a ideia central não é acabar com essas medidas por inteiro, mas reduzi-las ao máximo – principalmente privatizando a sua oferta via terceiro setor – e inserindo-as no que for possível no circuito da produção do valor.

É neste sentido que Boschetti (2016) afirma que longe de representar uma ruptura com o capitalismo ou uma forma neutra de bem-estar, o Estado social integra a estrutura do modo de produção capitalista, contribuindo ativamente para sua reprodução ampliada. Para que esta ocorra, não é necessário apenas a exploração direta da força de trabalho, mas também mecanismos que assegurem a reprodução da classe trabalhadora como força produtiva. Assim, o Estado social cumpre funções estratégicas como educar, cuidar, tratar, amparar e controlar a força de trabalho, garantindo sua disponibilidade para a exploração e, ao mesmo tempo, mantendo a coesão social. Ainda que conceda direitos e benefícios à classe trabalhadora, essas concessões são, na verdade, formas de regulação das contradições sociais, resultantes de lutas históricas dos trabalhadores, mas canalizadas e integradas de modo funcional à lógica do capital. Além disso, a autora aponta que o Estado social atua como consumidor indireto, movimentando setores da economia capitalista (como construção civil, indústria farmacêutica, educação, previdência privada etc.), contribuindo para a circulação e valorização do capital (Boschetti, 2016; Behring, 2015; Anderson, 2008).

Outro aspecto a ser apontado é que as políticas sociais sob o neoliberalismo tendem a se concentrar na responsabilidade individual e na assistência mínima do Estado, fomentando a ideia de meritocracia, responsabilizando individualmente os sujeitos pelo seu sucesso ou fracasso e reorientando a questão social para o foro privado, deixando para o debate público e para as políticas sociais apenas as frações mais pauperizadas da sociedade (Iamamoto, 2008). Mesmo assim, no caso das camadas mais empobrecidas, o acesso a serviços e benefícios sociais tem sido marcado por regras e condicionantes rigorosos, criando barreiras adicionais. Em última análise, a lógica tem sido priorizar o provimento de mínimos sociais, desmobilizar politicamente a classe trabalhadora, manter a superpopulação relativa ativa e disponível para ser utilizada quando demandada e criar coesão social incentivando o individualismo e a chamada “meritocracia”.

Dito isso, na próxima seção faremos uma incursão à realidade brasileira, buscando demonstrar como essas dinâmicas têm estruturado os padrões de desenvolvimento das políticas sociais e a perspectiva de cidadania.

2.3 Cidadania, direitos sociais e o padrão de desenvolvimento das políticas sociais na realidade brasileira

O período que iremos analisar para retratar a temática circunscrita no título desta seção tem início na transição entre a ditadura civil-militar que se instalou no país por longos 21 anos e a redemocratização do país marcada pela Constituição Federal de 1988. Ao longo desta ditadura (1964–1985), o Estado estruturou-se como um regime autoritário, centralizador e corporativista, voltado em maior medida à manutenção da ordem capitalista e à repressão da classe trabalhadora. No que se refere às políticas sociais, sua concepção e execução neste período foram realizadas de forma tecnocrática, segregacionista, assistencialista e como forma de controle social, limitando a cidadania ao *status* do trabalho e a ações assistemáticas e desarticuladas – sem um caráter universalista no geral – na busca por legitimação do regime enquanto restringiam-se liberdades civis e políticas (Pereira, 2012).

Com o desgaste da ditadura ao final dos anos 1970 e o acirramento das lutas sociais, iniciou-se um processo de transição conservadora para a democracia, conduzida por acordos pelo alto entre frações da burguesia, da classe política e dos militares, apesar da crescente atuação de segmentos dos trabalhadores. Esse processo culminou na Constituição de 1988, resultado de intensos embates na Assembleia Nacional Constituinte

e das tensões entre os projetos de inspiração socialdemocrata, e em alguma medida socialista, e as posições mais liberalizantes e conservadoras. A nova Carta incorporou avanços importantes, especialmente no campo da seguridade social, consagrando princípios de universalização, equidade e integralidade, e associando a cidadania aos direitos à educação, cultura, infância, habitação, esporte, lazer etc. Ao mesmo tempo, pode ser dito que a Constituição assumiu um caráter ideologicamente eclético e não promoveu transformações estruturais em áreas centrais como a reforma agrária e os direitos trabalhistas, por exemplo, mantendo compromissos com o capital (Behring e Boschetti, 2011).

Neste compasso, as eleições gerais de 1989 – vencida por Collor de Melo a partir de uma plataforma liberal em detrimento da perspectiva mais ligada ao campo progressista do candidato Lula – foram um importante ponto de partida para a entrada do ideário neoliberal que já vinha hegemonizando boa parte dos países do capitalismo central. Ele aterrissou no Brasil nos anos 1990 em meio a uma conjuntura de crise econômica, marcada pela hiperinflação, pelo desequilíbrio fiscal e pelo esgotamento do Padrão de Desenvolvimento Capitalista de Substituições de Importações (Filgueiras, 2018; Gonçalves, 2013). Nesse cenário, o neoliberalismo se consolidou como alternativa dominante, especialmente a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), promovendo reformas estruturais com base em privatizações, abertura comercial, desregulamentação, contenção dos gastos públicos e contrarreformas estruturais (Behring, 1998). Essas contrarreformas foram apresentadas como modernizadoras, mas, na prática, resultaram na desconstrução dos princípios de Estado social inscritos na CF/1988, alterando seriamente o papel do Estado na economia e das políticas sociais.

Esse processo teve efeitos diretos sobre os direitos sociais inscritos na Constituição de 1988, cujo desenho original baseava-se na sua universalização e numa concepção de cidadania mais abrangente. A lógica neoliberal promoveu uma redefinição regressiva desses direitos, convertendo-os em ações focalizadas, seletivas e compensatórias, justificadas pelo discurso da crise fiscal. Com isso, o bem-estar social tem sido continuamente relativizado como função do Estado para tornar-se responsabilidade das famílias, dos indivíduos ou do “terceiro setor”, reduzindo a função estatal de garantidor de direitos e subordinando a política social à lógica da acumulação capitalista (Montaño, 2002). Esses processos, intimamente ligados às contradições capital/trabalho nos marcos neoliberais, podem ser analisados por diferentes perspectivas e categorias analíticas. Contudo, nestes linhas o faremos a partir da análise de quatro

aspectos necessários à compreensão do objeto central desta parte da tese – a Política Social Esportiva: a noção de expropriação de direitos no capitalismo contemporâneo, os padrões de desenvolvimento das políticas sociais e os limites da cidadania na sociedade capitalista em geral e na realidade brasileira.

O sentido de expropriar significa, para Fontes (2010), retirar algo tanto de quem já possui efetivamente (como terra, casa, renda, direitos), quanto de quem possui apenas potencialmente ou em termos coletivos, como os bens comuns, o tempo de vida, o trabalho futuro, ou direitos sociais ainda não plenamente realizados. Isso porque, no capitalismo, o processo de expropriação não depende apenas da apropriação direta de bens existentes, mas inclui também a submissão de possibilidades, capacidades ou formas de vida à lógica do valor. Assim, para entender a dinâmica que passou a existir na sociedade com a hegemonia neoliberal, esta autora busca dissociar as expropriações iniciais do capitalismo, associadas ao processo conhecido como acumulação primitiva, e das expropriações contemporâneas, características do capitalismo atual.

Na fase inicial, as expropriações primárias, elas consistiram na separação violenta entre os trabalhadores e os meios de produção, especialmente pela desapropriação das terras comunais, pela transformação dos camponeses em proletariado urbano e pela subordinação de formas não capitalistas de produção. Já nas formas contemporâneas, as expropriações secundárias, as expropriações não se limitam a esse momento fundacional, mas passam a ser um traço permanente e sistemático da lógica de reprodução capitalista, operando em novos âmbitos e formas, como, por exemplo, a financeirização, a privatização de bens e serviços públicos, a mercantilização da natureza e a industrialização da cultura, inclusive o esporte (Fontes, 2010).

Assim, não há “externalidades” sob a lógica contemporânea do capitalismo, mas uma despossessão contínua e progressiva que transforma tudo em objeto potencial de expropriação, mesmo aquilo que já está internalizado em sua dinâmica. Esse processo, para Fontes (2010, p. 93), faz das expropriações “a contraface necessária da concentração exacerbada de capitais e que, menos do que a produção de externalidades, são a forma mais selvagem da expansão (e não do recuo) do capitalismo”. Posição corroborada por Boschetti (2018, p. 158), quando em sua análise afirma que as expropriações devem ser compreendidas como um “processo de subtração de condições históricas de reprodução da força de trabalho mediadas pelo Estado Social, por meio da reapropriação, pelo capital, de parte do fundo público antes destinado aos direitos conquistados pela classe trabalhadora”.

No sentido geral, essas expropriações não se restringem à retirada direta de bens ou recursos, mas atuam pela supressão ou mercantilização de direitos sociais que deveriam ser garantidos como políticas públicas universais, como saúde, previdência, assistência, educação e o esporte. Para Boschetti (2018), essa dinâmica expressa um novo padrão de acumulação capitalista, em que o Estado deixa de funcionar como espaço de socialização parcial da riqueza e passa a atuar como agente da acumulação por despossessão, transferindo recursos públicos ao capital privado. A reconfiguração do Estado social, portanto, não ocorre por sua extinção, mas por sua ressignificação funcional, permanecendo ativo, mas voltado à criação de novas oportunidades de valorização do capital, via parcerias público-privadas, terceirizações, privatizações e financeirização da política social. É o Estado máximo para o capital e mínimo para o trabalho (Netto, 2012), que se configura de forma histórica e estrutural na era neoliberal e não um desvio ou uma incompletude do sistema.

No contexto dos países de capitalismo dependente, como o Brasil, a dinâmica das expropriações contemporâneas se expressa de maneira intensificada, desigual e estrutural, articulando-se a traços históricos de subordinação externa e de superexploração da força de trabalho. Nessas formações, as expropriações são uma estratégia permanente de gestão da dependência e reprodução do capital sob formas subordinadas. Mauriel (2018) mostra que, nessas realidades, a expropriação contemporânea se manifesta por meio da captura direta dos fundos públicos, da imposição de ajustes fiscais regressivos e da reconfiguração das políticas sociais em moldes focalizados e residuais, a partir de condicionalidades impostas por organismos multilaterais e interesses do capital internacional. Ao mesmo tempo, o Estado é pressionado a garantir a transferência contínua de recursos, notadamente pela pulsão do fundo público, ao capital interno e associado (Boito Jr, 2018), subordinando a política econômica às exigências do mercado financeiro e aprofundando a retirada de direitos e a precarização do trabalho.

Essa dinâmica assume especificidades no Brasil, cuja especificidade é marcada pelo sentido da colonização (Prado Jr, 1977), o racismo estrutural (Fernandes, 1976) e o desenvolvimento desigual e combinado (Ianni, 1992). Fatores que têm sido aprofundados na dinâmica recente que conforma a forma dependente do capitalismo nacional sob o Padrão de Desenvolvimento Capitalista Liberal-Periférico e o Regime de Políticas Macroeconômicas que privilegia a financeirização da economia e o rentismo em detrimento do desenvolvimento produtivo e dos direitos da classe trabalhadora (Filgueiras, 2018). Assim, as expropriações contemporâneas têm encontrado terreno fértil

para restringir direitos sociais e reconfigurar as relações capital/trabalho em favor do primeiro no Brasil. Como explica Mauriel (2018), a mercantilização da terra e de direitos sociais, a financeirização das políticas públicas e a criminalização da pobreza atuam em conjunto como dispositivos expropriadores permanentes, que atuam em vista da inserção subordinada do país no capitalismo mundializado e na reprodução das desigualdades sociais. Assim, a expropriação contemporânea nos países dependentes não é exceção, mas um mecanismo central de sua integração subordinada aos interesses das economias centrais.

Neste contexto, as políticas sociais tendem a se orientar e configurar assumindo demandas do capital, mas não apenas. Conforme aponta Behring (2018), essas políticas não representam uma redução da exploração frente aos processos de expansão do capital sobre o trabalho, nem podem ser consideradas como algo externo a esses processos ou mesmo para humanizar o capitalismo, embora sejam espaços de lutas sociais e de possíveis melhorias nas condições de vida da classe trabalhadora. O que estamos dizendo é que, em tempos de hegemonia neoliberal, de precarização, terceirizações e retração de direitos, a política social vem sendo formulada para ser uma forma de compensação minimalista a essa realidade. Não por menos, tem crescido na realidade brasileira a centralidade de mecanismos assistenciais nas políticas sociais, como a assistência social no conjunto que une a seguridade social⁵² (Mota, 2009). Naquilo que é possível desconstruir e descaracterizar em relação aos direitos sociais, o capital tem buscado avançar, conforme coloca Iamamoto (2013, p. 335) ao afirmar que

[...] as conquistas sociais acumuladas têm sido transformadas em causa de “gastos sociais excedentes”, que se encontrariam na raiz da crise fiscal dos estados, segundo a interpretação neoliberal. A contrapartida tem sido a difusão da ideia liberal de que o “bem-estar social” pertence ao foro privado dos indivíduos, famílias e comunidades. A intervenção do Estado no atendimento às necessidades sociais é pouco recomendada, transferida ao mercado e à filantropia, como alternativas aos direitos sociais que só têm existência na comunidade política.

Nessa conjuntura, a ideia de focalização das políticas sociais tem se sobreposto ao conceito de universalização, previsto no art. 6º da CF/1988 em relação a diversas necessidades sociais básicas (Pereira, 2011) que deveriam ser garantidas a todos os cidadãos brasileiros, tais como a: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia,

⁵² A concepção de seguridade social na Constituição Federal de 1988 não garantiu direitos iguais a todos os cidadãos, mas assegura política de saúde como direito universal, estabelece a assistência como direito aos que dela necessitam (embora o benefício do salário mínimo do idoso e pessoa com deficiência seja associado a incapacidade ao trabalho), mas mantém a previdência submetida a lógica do seguro, visto que o acesso aos direitos é derivado de uma contribuição direta anterior (Behring e Boschetti, 2011)

transporte, lazer, segurança, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados e, incluímos, o esporte, conforme estabelece no art. 217 da Carta Magna. Sobre essas duas perspectivas de concepção, abrangência e atuação do Estado em relação às políticas sociais, Pereira (2003) assinala que o princípio da universalidade é fundamento para consolidar direitos sociais em um contexto de cidadania plena, pois ele assegura que todos os cidadãos tenham acesso igualitário a bens e serviços públicos, sem discriminações ou estigmas, combatendo práticas que rebaixam o *status* social de seus usuários. Ao invés de considerar a política social como um peso ou gasto excessivo, esta autora a reconhece como investimento coletivo, associando-a a uma lógica de prevenção e ampliação da proteção social.

Em contraposição, Pereira (2003) salienta que a focalização⁵³ constitui uma estratégia ideológica disfarçada por retóricas sobre eficiência e racionalidade na alocação de recursos, tal como difundidas por organismos internacionais como o Banco Mundial e sistema ONU. Trata-se, no entanto, de uma perspectiva, antagônica ao princípio da universalização, visto transformar direitos em favores condicionados e submeter os mais pobres a testes de meios, exigências morais e contrapartidas que reforcem sua condição de pobreza⁵⁴. Além disso, reduz a pobreza ao seu prisma absoluto, escamoteando o aspecto relativo e naturalizando a desigualdade social. Como adverte a autora, a focalização atua como verdadeira armadilha da pobreza, ao estigmatizar os beneficiários e restringir ao mínimo o alcance da proteção social.

Diferente dessa noção, o princípio da seletividade ainda permite articulação com o princípio da universalidade. Para que seja efetivo, contudo, deve estar sustentado em uma “infraestrutura de serviços universais (saúde, educação, emprego, por exemplo) para servir de base fecunda ao desenvolvimento de políticas sociais particulares, que não estigmatizem os seus destinatários e não rebaixem o seu *status* de cidadania” (Pereira, 2003, p. 4). Assim, a identificação de grupos específicos que requerem atendimento diferenciado deve sempre ocorrer a partir dessa base universal, preservando o caráter de direito social.

⁵³ Esse fenômeno tem origem no vocábulo *targeting* ou *target-oriented*, oriundos dos Estados Unidos e adotados pelos governos conservadores europeus, principalmente o da ex-primeira ministra inglesa Margaret Thatcher – que concebem a pobreza como um fenômeno *absoluto*, e não relativo, com todas as implicações políticas que tal concepção acarreta (Pereira, 2003, p. 3)

⁵⁴ Um exemplo deste comportamento na Política Esportiva pode ser visto no capítulo 6.1, quando analisamos o Auxílio Esporte Escolar.

A partir desse arco conceitual e político, podemos dizer que a tendência tem sido legitimar a perspectiva focalista de atuação estatal frente às expressões da questão social, assentada na ideia de que, devido às transformações econômicas, sociais, culturais, ambientais e informacionais que têm ocorrido desde o último quartel do século XX, a luta de classe teria sido arrefecida ou mesmo desaparecido, levando as contradições inerentes à sociedade capitalista da esfera estrutural para a esfera meramente política, de gestão do risco social e de culpabilização, deslizando a questão social para o foro privado. Essa noção tem bases em perspectivas político-ideológicas que advogam ter surgido uma “nova” questão social.

Autores como Rosavallon (1998), Beck (2011) e Giddens (1996; 1999), mais alinhados às concepções neoliberais de terceira via⁵⁵, atribuem à existência desta a incapacidade do Estado Social, diante da crise, de dar conta das demandas sociais na lógica dos seguros relacionados ao trabalho formal. Com isso, advogam que a desconstrução deste Estado e a individualização do risco social podem ser saídas para enfrentar as iniquidades da sociedade contemporânea. No campo mais socialdemocrata, Castel (2015), afirma que a desconstrução contínua do Estado Social, o aprofundamento da crise econômica e, principalmente, as mudanças nas relações de trabalho que precarizaram e modificaram a condição salarial existente com seus seguros, benefícios e estabilidades estão no cerne da “nova” questão social. Para ele, a saída é manter o Estado Social de forma remodelada, promovendo políticas de integração vinculadas ao trabalho e de inclusão social em grupos específicos da estrutura social, os chamados vulneráveis. Em ambas, as premissas apontam para um cenário de ação estatal diverso da ideia de universalização das políticas sociais e mais propensos à lógica focalizada como forma dominante.

Este cenário, explica Montaño (2002), de desresponsabilização estatal com base na ideia de “nova” questão social busca justificar a retirada e/ou redução dos direitos sociais e da lógica universalista das políticas sociais. Seja com argumentos neoliberais ou não, o receituário aponta para a ineficiência e alto custo da lógica tradicional do Estado

⁵⁵ A terceira via, considerado por Giddens entre a direita neoliberal e a social-democracia tradicional europeia, é “uma estrutura de pensamento e de prática política que visa adaptar a socialdemocracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo de duas ou três décadas [desde os anos 1970]. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a socialdemocracia do velho estilo quanto o neoliberalismo” (Giddens, 1999, p. 36). Apesar de Giddens ser enfático na sua posição ideológica não neoliberal e reformista da social-democracia, há leituras que colocam esse espectro político alinhado a organismo internacionais, a um neoliberalismo disfarçado e que pretende arrefecer a luta de classes (Melo, 2011; Siqueira, 2013; Escurra, 2015).

Social, que diante da suposta existência de uma “nova” questão social, entende a necessidade de haver novas formas de intervenção social, mais “modernas”. Essa perspectiva atribui ao mercado e ao chamado “terceiro setor”⁵⁶ a instância central de enfrentamento da “nova” questão social. Ao invés de políticas sociais universalistas e igualdade de acesso aos bens e serviços vinculados aos direitos sociais, a lógica preferencial passou a ser a responsabilização individual (contrário à noção de direito social). O acesso preferencial aos serviços sociais passaria, assim, a ser: via políticas sociais estatais precarizadas e focalizadas nas populações mais empobrecidas; serviços sociais privados destinados a quem pode pagar; e de práticas voluntárias, filantrópicas, caritativas e assistencialistas para atender à população “excluída”⁵⁷.

Diante desse quadro, o foco passa a ser a parcela da população em estado de pobreza, particularmente em sua dimensão absoluta, sendo os padrões de oferta de benefícios e serviços sociais baseadas na ideia de mínimos sociais, em contraposição à noção de atendimento às necessidades básicas. Essa diferenciação, entre mínimo e básico, para além da questão semântica, tem fundamentos ideológicos e políticos – vide trabalho de Pereira (2011) – e demarca diferentes visões de sociedade. Para esta autora, procurando desmistificar e distinguir a diferença entre básico e mínimo no tocante ao atendimento de indivíduos em situação de pobreza, o termo “mínimo” se refere à menor ou à ínfima parte da satisfação das necessidades sociais, que beira a desproteção. Já a expressão “básico” se relaciona a algo fundamental ou primordial, que vai além do mínimo. Não à toa, o termo mínimo é recorrentemente usado nas formulações alicerçadas no pensamento neoliberal.

Todo esse aparato ideológico, assentado no ideário neoliberal e fomentador de uma “nova razão do mundo” (Dardot e Laval, 2016), está na base do padrão de formulação e desenvolvimento das políticas sociais nos países do capitalismo central e, de forma mais intensa, naqueles situados na periferia deste sistema, como o Brasil. Em contraposição a essa visão de mundo, autores da tradição marxista refutam a ideia de uma “nova” questão social e atribuem a cena contemporânea a emergência de novas expressões da “questão social”, que são insuperáveis sem a supressão da ordem capitalista. Para Netto (2001, p. 48),

⁵⁶ A discussão sobre o “terceiro setor” e o porque esta expressão está entre aspas pode ser vista no capítulo 9.1 desta tese.

⁵⁷ O debate sobre a ideologia em torno da ideia de inclusão e exclusão social, pode ser visto no capítulo 9.3 desta tese.

[...] a dinâmica específica dessa ordem [capitalista] não só põe e repõe os corolários da exploração que a constitui medularmente: a cada novo estágio de seu desenvolvimento, ela instaura expressões sócio-humanas diferenciadas e mais complexas, correspondentes à intensificação da exploração que é a sua razão de ser.

Em acordo, Montaño (2002) diz que a questão social – expressão da contradição capital/trabalho, das lutas de classe e da desigual distribuição da riqueza socialmente produzida – continua inalterada. Verifica-se, neste caso, o surgimento e a alteração, na atualidade, de suas refrações e expressões, alicerçadas na velha questão social.

Ao fim e ao cabo, podemos dizer, com base em Behring (2018), que no contexto da crise estrutural do capital, as políticas sociais têm sido funcionalizadas para impulsionar o consumo e sustentar a rotação do capital, especialmente por meio da transferência de renda condicionada ao estímulo ao trabalho, em sintonia com o discurso neoliberal. Realidade que tem implicado no modelo universalista inscrito na CF/1988, que tem sido desfigurado pelos processos de expropriação e pelo ajuste fiscal, reduzindo o fundo público disponível para os direitos sociais em nome da austeridade e responsabilizando individualmente os cidadãos por iniquidades sistêmicas que têm origem social. Assim, revela-se a natureza contraditória da política social, atravessada pela luta de classes e pela subordinação do orçamento público aos interesses do capital financeiro, tendo a focalização e a oferta dos mínimos sociais como seu padrão privilegiado em tempos neoliberais, rebaixando o status de cidadania de seus usuários.

Desse ponto, podemos avançar no terceiro elemento de análise, os aspectos que relacionam cidadania, classe social e políticas sociais. A cidadania, no contexto das sociedades capitalistas, pode ser concebida como um *status* vinculado à progressiva incorporação de direitos – civis, políticos e sociais – que permitiria sua plenitude e, em consequência, a redução das desigualdades sociais. Neste sentido, Marshall (1967, p. 76) define cidadania 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”. Essa progressividade se desdobra historicamente: os direitos civis teriam sido conquistados no século XVIII; os políticos, no XIX; e os sociais, apenas no século XX. Contudo, trata-se de uma construção linear ancorada na experiência britânica, que não pode ser transposta de forma abstrata a outras formações sociais, especialmente as periféricas, caso do Brasil.

Na perspectiva de Marshall, a cidadania opera como medida de igualdade social na medida em que um maior número de indivíduos acessa o status de cidadão, reduzindo-se assim os efeitos mais severos da desigualdade de classe. A classe social, ao contrário,

expressa o sistema de desigualdades inerente à sociedade capitalista. Embora operem conjuntamente, cidadania e classe social representariam, para ele, instituições com funções opostas: uma visa à igualdade, a outra à diferenciação. Essa dualidade se sustenta no entendimento de que, até o século XIX, os direitos civis e políticos ainda não haviam afetado substancialmente as desigualdades, sendo os direitos sociais o fator decisivo para que a cidadania pudesse exercer papel redistributivo a partir do século XX.

Inicialmente, os direitos civis, ao garantirem liberdade individual e propriedade privada, se alinham diretamente ao funcionamento do mercado. Os direitos políticos, embora potencialmente desestabilizadores, ainda não haviam sido apropriados pela classe trabalhadora como instrumento de tensão contra a dominação burguesa. É nesse contexto que os direitos sociais surgem como tentativa de alterar o padrão de desigualdade – não para eliminá-lo, mas para mitigá-lo. Boschetti (2016, p. 54) sintetiza essa leitura ao afirmar que “a cidadania, ao incluir os direitos sociais, passou a alterar o padrão de desigualdade social no capitalismo e provocar influências profundas sobre a estrutura de classes a partir do século XX, sem, contudo, ter o propósito de acabar com a desigualdade”. Essa perspectiva pode ser vista nos escritos do próprio Marshall (1967, p. 88), que admite que os direitos sociais devem “diminuir o ônus da pobreza sem alterar o padrão da desigualdade do qual a pobreza era, obviamente, a consequência mais desagradável”.

As críticas a essa concepção ressaltam seus limites. Barbalet (1989) adverte que a cidadania não pode ser entendida como categoria abstrata ou evolução natural da sociedade, mas sim como fenômeno histórico e politicamente situado. Em vez de decorrência do progresso ou da industrialização, os direitos de cidadania são fruto de lutas, resistências, compromissos e contenções construídas no interior da dinâmica de classes. Nesse sentido, os direitos sociais não são produtos naturais do capitalismo, mas expressões de correlações de força. Abreu (2008) acrescenta que a cidadania moderna não pode ser dissociada das condições materiais impostas pela hegemonia do capital. Trata-se, portanto, de uma cidadania limitada pela estrutura de classes que a conforma.

Essas análises encontram respaldo na própria formulação de Marshall, ao defender que a igualdade a ser buscada pela cidadania não é uma igualdade de rendimentos ou de condições materiais, mas de “status”. Nas suas palavras: “o resultado final é uma estrutura de status desiguais distribuídos, de modo razoável, a habilidades desiguais” (1967, p. 101). A ideia de igualdade de status está mais ligada à formalização da participação na vida civilizada do que a uma redistribuição concreta dos meios sociais e econômicos. A

ênfase na oferta de serviços sociais não visa romper com a lógica do mercado, mas oferecer segurança mínima aos que estão em posições mais frágeis. Para Marshall (1967, p. 94-95), “a igualdade de status é mais importante que a igualdade de renda”, pois o objetivo da cidadania seria assegurar “um enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada [...] uma igualação entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis”.

Assim, a cidadania é apresentada como forma de “inclusão” sem transformação. Boschetti (2016, p. 53) observa que os direitos sociais defendidos por Marshall buscam garantir apenas “mínimos sociais, a partir dos quais, cada cidadão, tendo reconhecido o status de cidadão, ou da igualdade formal, deve ir além e buscar melhores condições por mérito e esforço próprio, ou seja, competindo no mercado”. A concepção de cidadania permanece, portanto, inserida nos marcos da ordem burguesa e orientada pela ideia de meritocracia. Como conclui Abreu (2008), a proposta marshalliana legitima a manutenção da ordem social, funcionando como estabilizador da sociedade de classes ao naturalizar a desigualdade como elemento constitutivo da vida social.

Nesse cenário, é necessário compreender as políticas sociais como instrumentos contraditórios, que não se confundem com os direitos de cidadania. Barbalet (1989) aponta que a efetivação desses direitos está sujeita a disputas dentro de uma sociedade de classes, onde aqueles que mais necessitam dos serviços sociais são, frequentemente, os que menos têm acesso. Ademais, mesmo os direitos sociais formalizados tendem a não se sustentar no longo prazo, bastando ao capital entrar em crise para a burguesia se voltar contra tudo que está instituído em favor da classe trabalhadora para manter seus privilégios e a taxa de produção da mais-valia. Não por menos, a lógica atual, neoliberal, represa a política social à focalização, seletividade e a restrição orçamentária. Contudo, não devemos nos ater a luta por ela, visto seu caráter contraditório ao prover, dentro dos limites, melhores condições à classe trabalhadora.

Tal qual, a cidadania deve estar no horizonte. Conforme afirma Coutinho (2005, p. 2), a cidadania, considerando a história e a luta de classe, deve ser compreendida como

[...] a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. [...] Cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração (p. 2).

Assim, ao mesmo tempo que integra os indivíduos à ordem do capital, pode funcionar como instrumento de organização e resistência da classe trabalhadora.

Coutinho (2005) recusa tanto a idealização liberal quanto a negação mecanicista da cidadania. Ele insiste que, embora limitada pelas condições materiais e jurídicas da sociedade burguesa, a cidadania constitui uma mediação política com potencial transformador. Ao afirmar que a política social está inserida na luta de classes, Coutinho (2008, p. 87-88) lembra que “os trabalhadores postulam direitos sociais que, uma vez materializados, são uma indiscutível conquista; mas isso não anula a possibilidade de que, em determinadas conjunturas, [...] a burguesia use as políticas sociais para desmobilizar a classe trabalhadora”.

Portanto, a cidadania, embora moldada pela lógica do capital, pode ser disputada e ressignificada. Ao mesmo tempo em que opera como mecanismo de contenção, pode também se tornar base para a construção de práticas contra hegemônicas. Como destaca Coutinho (2008, p. 67), existe uma “possibilidade concreta de obter transformações sociais substantivas através de reformas”. Isso não significa renunciar à crítica estrutural ao capitalismo, mas reconhecer que, mesmo no interior das formas políticas burguesas, há espaço para avanços que fortaleçam a organização da classe trabalhadora, devendo ser incorporados às estratégias de luta e de emancipação, mesmo que limitada a sua esfera política.

No caso brasileiro, a cidadania se constitui como um processo longo, desigual e marcado por uma trajetória invertida em relação ao modelo clássico proposto por Marshall. Em vez de seguir a sequência dos direitos civis, políticos e sociais, o Brasil conheceu primeiro a implementação de direitos sociais sob regimes autoritários, enquanto os direitos civis e políticos eram reprimidos. Essa inversão, segundo Carvalho (2002), teve efeitos duradouros e tem marcado um tipo de cidadania incompleta, assentada na fragilidade da democracia historicamente presente no país. Para este autor, o período que se inicia com a fim do regime ditatorial em 1985 e culmina na promulgação da Constituição de 1988 é marcado por grandes expectativas quanto à construção de uma cidadania plena. A chamada “Constituição Cidadã” surge como símbolo da transição democrática e da tentativa de universalização dos direitos, consolidando formalmente os direitos civis, políticos e sociais.

No entanto, o que tem se observando é que a retomada da democracia política não foi suficiente para enfrentar problemas estruturais como a desigualdade social, a violência urbana, desemprego e precariedade nos serviços públicos. O entusiasmo inicial cedeu espaço à percepção de que a mera institucionalização democrática não resolveria os dilemas históricos do país, anotados nas persistentes mazelas relacionadas a própria

natureza da construção da cidadania no Brasil (Carvalho, 2002). A incorporação dos direitos políticos após 1985 – com a ampliação do sufrágio, a liberdade de organização e expressão e o reconhecimento legal de novos sujeitos políticos – representou um avanço inegável. Contudo, ela ocorreu em uma sociedade ainda marcada por profunda desigualdade econômica e social, o que comprometeu o exercício pleno da cidadania. O direito ao voto e a participação política se expandiram na dinâmica do país, mas os direitos sociais, ainda que formalmente consagrados, passaram a ser fortemente ameaçados por políticas neoliberais, ajustes fiscais e cortes nos gastos sociais (Carvalho, 2002).

Contudo, essa cidadania “incompleta” se refere não é apenas resultado de falhas na implementação institucional ou de carências históricas de mobilização popular. Ela é expressão dos limites estruturais da forma de sociabilidade capitalista em sua condição dependente e periférica. Como aponta Tonet (2000), a cidadania é uma forma política específica da emancipação nos marcos do capitalismo, fundada na separação entre o econômico e o político. Por meio desta, os indivíduos são formalmente reconhecidos como sujeitos iguais perante o Estado, ao mesmo tempo em que permanecem substancialmente desiguais nas relações sociais de produção e reprodução.

Assim, a cidadania, nos marcos do capitalismo, representa a forma política da emancipação, mas não sua realização plena, pois está contida nos marcos da dominação de classe, uma emancipação política e não da humanidade. No caso brasileiro, os limites são extensos e históricos nesse quadro, atraindo o Estado, em sentido amplo (Gramsci, 2022), e subordinando as políticas econômicas e sociais aos determinantes que a condicionam nossa dependência e estabelecem a superexploração da força de trabalho como mecanismo imperante ao nosso desenvolvimento (Marini, 2012; Carcanholo, 2018).

Mesmo com a consagração de um rol de direitos sociais com a CF/1988, sua efetivação tem enfrentado limites políticos, econômicos e, sobretudo, de classe, num contexto de domínio do capital financeiro e seu interesse na pulsão do fundo público via ajuste fiscal permanente, transvestido pela narrativa neoliberal da racionalização do Estado, da responsabilidade fiscal e da eficiência administrativa (Paulani, 2010). Nesse contexto, a cidadania passou a ser fragmentada, e sua realização ficou restrita à capacidade de pressão política de determinados grupos, ao clientelismo ou quem pode pagar (Carvalho, 2002). A partir da crítica de Tonet (2000), percebe-se que esse processo é reflexo direto da reconfiguração neoliberal do Estado capitalista, que desloca a política

social de seu caráter de direito universal para o de mecanismo focalizado, subordinado à lógica da acumulação. A “racionalização” e a “austeridade” operam como formas de expropriação de direitos anteriormente conquistados, reafirmando o caráter formal e restrito da cidadania nas periferias do capitalismo (Boschetti, 2016; Fontes, 2010).

Esses limites da cidadania brasileira, após 1988, não podem ser compreendidos apenas como falhas institucionais, mas como resultado de um processo histórico de formação desigual. Apesar dos avanços pós-CF/1988, o país não construiu uma cidadania socialmente enraizada e participativa, mas sim uma cidadania formal e frequentemente instrumentalizada por interesses econômicos e políticos. A esse diagnóstico, é necessário acrescentar que a própria forma da cidadania, nos marcos da ordem burguesa, é incapaz de realizar a emancipação humana plena. Com essas análises em mente, faremos, na seção seguinte, uma incursão histórica sobre a forma e conteúdo das políticas sociais estabelecidas nos sucessivos governos de Lula (2003) a Bolsonaro (2022).

2.4 Configuração conjuntural da política social de Lula a Bolsonaro

A década de 1990 representou um marco na reestruturação do Estado brasileiro, com a implementação de contrarreformas que aprofundaram o caráter neoliberal das políticas públicas (Behring, 1998). Sob o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o país abriu caminho para o receituário do Consenso de Washington, estruturando o Padrão Liberal-Periférico de desenvolvimento do capitalismo dependente do país, notadamente por meio do regime de política macroeconômica assentado, desde 1999, no tripé de metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante. Tal estrutura tem orientado as políticas econômicas nos sucessivos governos ao longo do século XXI, independentemente de sua base política-ideológica (Filgueiras, 2018; 2023). Essa perspectiva tem tido efeitos colaterais profundos sobre a estrutura social brasileira, notadamente sobre a configuração das políticas sociais e os direitos sociais investidos na Constituição Federal de 1988.

Segundo Iamamoto (2008, p. 36), com a vigência do Plano Real e o domínio do capital financeiro no bloco no poder, houve uma transição da “pobreza da inflação” para a “inflação da pobreza”, ou seja, da corrosão dos salários pela instabilidade monetária para a escassez de recursos públicos provocada pelo endividamento estatal e a financeirização da economia. Nesta linha, o ajuste fiscal permanente (Paulani, 2010; 2016), as privatizações e a contenção do gasto público social tornaram-se as principais

ferramentas de gestão pública, ao passo que a dívida pública absorvia crescentes parcelas do orçamento nacional. Behring e Boschetti (2011, p. 156) sintetizam esse período como de “restrição e redução dos direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado”, com políticas sociais convertidas em ações compensatórias e focalizadas, limitando o alcance universalista previsto na Constituição de 1988. A descentralização administrativa – outro pilar das contrarreformas –, embora vendida como estratégia de democratização, acabou por transferir responsabilidades sem os devidos recursos, esvaziando a capacidade de ação de municípios e estados. Ao fim do segundo mandato de FHC, o Estado brasileiro havia sido substancialmente remodelado para se ajustar à racionalidade neoliberal. Os indicadores sociais revelavam um país com elevada desigualdade de renda, serviços públicos fragilizados e aumento da vulnerabilidade das camadas populares. A resposta do governo às demandas sociais se dava sobretudo por meio de políticas focalizadas, como o Bolsa Escola, sem alterar a estrutura tributária regressiva ou enfrentar a concentração de riqueza.

Esse contexto forneceu elementos importantes de fundo para a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002. A expectativa era de uma inflexão na condução do Estado, com o fortalecimento de políticas redistributivas e a retomada do papel público na garantia dos direitos sociais. No entanto, como argumenta Gonçalves (2013), os governos petistas mantiveram os fundamentos da política econômica anterior, inclusive o tripé macroeconômico, limitando o espaço para reformas estruturais. Essa escolha não foi apenas pragmática, mas expressou o próprio conteúdo político do “reformismo fraco” que caracterizaria o lulismo (Singer, 2012). Segundo as análises deste autor, nos primeiros anos de governo, o PT buscou garantir a confiança dos mercados e das elites econômicas, promovendo ajustes fiscais e reformas impopulares, como a da previdência. Ao mesmo tempo, iniciou a expansão de programas sociais voltados ao combate à extrema pobreza, como o Bolsa Família. Essa combinação entre ortodoxia econômica e políticas sociais focalizadas moldou uma nova forma de governar que evitava o confronto com os setores dominantes, ao mesmo tempo em que buscava obter legitimidade junto às camadas populares, em particular o subproletariado.

Essa fase inicial do governo Lula, de 2003 a 2005, foi descrita por Singer (2012) como de consolidação da ortodoxia, com superávits primários elevados, manutenção de juros altos e prioridade no pagamento da dívida. A partir de 2006, houve uma inflexão moderada, com expansão do crédito e aumento do gasto público, mas sempre dentro dos limites impostos pelo tripé macroeconômico. Ainda segundo este autor, a conquista do

subproletariado se deu por meio de uma “inclusão social passiva”, caracterizada pela elevação do consumo sem mobilização política ou organização popular, o que consolidou uma cidadania frágil, baseada no consumo e descolada da luta por direitos.

A opção estabelecida ao longo de todos os anos Lula foi pautada por estratégias de conciliação, evitando confrontos diretos com os interesses financeiros e empresariais. Como aponta Filgueiras (2018), os governos Lula atuaram nas bordas do Padrão Liberal-Periférico, flexibilizando o tripé macroeconômicos quando possível, mas sem alterá-lo na essência. Isso é bem distinto de cravar que o país experimentava um novo desenvolvimentismo (Castelo, 2012; Gonçalves, 2013). O quadro geral foi de permanência das desigualdades estruturais, estagnação dos sistemas universais e captura do fundo público por mecanismos de reprodução do capital. A cidadania que emergiu desse processo foi parcial, focalizada e funcional ao mercado – uma cidadania que permitia o consumo via endividamento familiar, mas não assegurava direitos universais.

Apesar dos avanços em indicadores sociais nos governos petistas, diversas análises demonstram que a política social brasileira entre 2003 e 2016 manteve-se dentro dos limites de um projeto de conciliação com o capital, sem enfrentamento estrutural às raízes da desigualdade e sem materializar direitos sociais em linha com as expectativas daqueles que colocaram suas esperanças nos governos liderados pela coalizão petista (Pereira, 2012; Boschetti, 2016; Fagnani, 2017; Lavinas e Gentil, 2018; Mota, 2012). O governo Lula, desde o início, optou por preservar o chamado tripé macroeconômico – superávit primário, metas de inflação e câmbio flutuante –, condição que, segundo Eduardo Fagnani (2017), limitou as possibilidades de um Estado de bem-estar social robusto e moldou o caráter das políticas sociais, que cresceram em volume, mas permaneceram subordinadas à lógica da chamada responsabilidade fiscal (economizar para garantir o pagamento do capital financeiro) e à acumulação do capital.

No mesmo sentido, Lavinas e Gentil (2018) afirmam que a política social nesse período se expandiu especialmente na dimensão assistencial, com forte protagonismo do Programa Bolsa Família. Embora o programa tenha alcançado cerca de 26,4% das famílias brasileiras com um custo de apenas 0,47% do PIB, ele operava mais como mecanismo de compensação da pobreza do que de redistribuição estrutural da riqueza (Mota, 2013). A transferência monetária foi privilegiada em detrimento da ampliação de serviços públicos universais, caracterizando uma política social monetarizada, focalizada e desprovida de um regime abrangente de seguridade.

Essa estratégia produziu um tipo de política social, dentro do “neodesenvolvimentismo”, que inverte os direitos de cidadania em direitos do consumidor, potencializando a classe trabalhadora para acessar bens e serviços que deveriam vir pela via pública do Estado, ou relegando às frações mais pauperizadas serviços precarizados e focalizados (Pfeifer, 2014). Programas como o crédito consignado, o microcrédito e o financiamento da casa própria por meio do programa Minha Casa, Minha Vida, embora tenham contribuído para a dinamização do mercado interno, reforçaram a financeirização da política social e aumentaram o comprometimento da renda familiar com o pagamento de dívidas. Dados indicam que a parcela da renda comprometida com serviços financeiros cresceu de 16% em 2005 para 19,4% em 2010 (Carvalho, 2018).

Além disso, a ampliação do consumo ocorreu sem alteração da estrutura tributária regressiva ou reformas fundiária e urbana. Como aponta Salvador (2012, p. 19), o sistema tributário brasileiro constituído nos anos FHC e aprofundado nos petistas tem como marca privilegiar o mercado e “onerar os mais pobres e os trabalhadores assalariados, que efetivamente pagam a ‘conta’. Eles são os maiores responsáveis pelo financiamento do Estado brasileiro, arcando com o ônus de mais de 2/3 das receitas arrecadadas pela União, estados, Distrito Federal e municípios”.

Em relação às políticas sociais, Lavinias e Gentil (2018) ilustram uma realidade complicada para o avanço dos direitos sociais. O gasto per capita do Brasil com saúde em 2010 era de apenas US\$ 466, contra uma média de US\$ 3.268 nos países da OCDE, sendo que somente 44% desse financiamento era público e o restante de fontes privadas, reforçando a mercantilização do setor. O SUS, apesar de avanços na cobertura, enfrentava estagnação diante da crescente privatização dos serviços. Na educação, houve crescimento do acesso ao ensino superior, especialmente com o REUNI e o Prouni. No entanto, em 2010, cerca de 40% das matrículas estavam em instituições privadas, muitas subsidiadas pelo Estado. A política de expansão da educação operou, portanto, com forte apoio ao setor privado, sem reversão significativa das desigualdades na educação básica, marcada por estratificação social e territorial. Quanto à previdência, os governos petistas mantiveram a lógica contributiva, sem universalização. Em torno de metade dos trabalhadores ativos permanecia fora da cobertura previdenciária, devido à informalidade e à precariedade do mercado de trabalho. A reforma da previdência realizada ainda no primeiro mandato de Lula, ao elevar a idade mínima e exigir mais tempo de contribuição, acentuou a seletividade do sistema.

Por fim, a Desvinculação das Receitas da União (DRU) – criada ainda no governo FHC – foi mantida e ampliada, retirando recursos da seguridade social para compor o superávit primário. Como destacam Boschetti (2016), essa política fiscal ortodoxa comprometeu a capacidade de financiamento das políticas sociais e subordinou o social ao econômico. Para se ter uma ideia, em 2011, os juros da dívida consumiram 5,72% do PIB, mais de 12 vezes o valor investido no Bolsa Família (Mota, 2013). Como resume Singer (2012, p. 76), o “reformismo fraco” do lulismo incorporou o subproletariado ao mercado sem mobilização política e redistribuição estrutural, sendo que a valorização do salário-mínimo e a expansão do crédito e da transferência de renda contribuíram para a melhoria das condições de vida, mas sem afetar os interesses das frações dominantes do capital, especialmente o setor financeiro.

Nesse processo, as políticas sociais têm assumido as seguintes tendências, segundo Pereira (2012): a sua monetarização, que transfere renda sem assegurar serviços públicos de qualidade; a precarização do trabalho via ativação para ocupações informais; e a “descidadanização” das políticas sociais, que descola o acesso a direitos das obrigações constitucionais do Estado, responsabilizando o indivíduo por sua condição social. Isso tudo reforça a ideia de que as políticas sociais passam a operar mais como instrumento de gestão da pobreza do que como meio de transformação estrutural. Noutras palavras, podemos dizer que a ideia de cidadania, transvestida de “inclusão social”, foi paulatinamente deslocada da lógica dos direitos sociais universais – herança da Constituição de 1988 – para o sentido estabelecido pelas políticas focalizadas, a centralidade da transferência de renda e o incentivo ao consumo sustentado pelo microcrédito, acentuando um tipo de cidadania limitada, assistencializada e moldada pelas exigências do mercado.

O modelo vigente acaba por atender, em última instância, aos interesses da acumulação capitalista e estimula uma cultura empreendedora centrada na autogestão da pobreza. Segundo Pfeifer (2014), esse padrão retira a questão social da esfera pública e a transfere para o âmbito privado, desconsiderando suas raízes estruturais. Isso ocorre em um contexto em que os recursos públicos seguem sendo drenados para o pagamento da dívida e os compromissos com o capital financeiro, enquanto as políticas sociais ficam submetidas às restrições fiscais e ao imperativo da “eficiência gerencial”. O resultado pode ser visto nos dados sobre as expressões da questão social no período final dos anos petistas à frente do executivo federal.

Dados do IBGE, consolidados por Passos (2017), revelam que em 2013 o analfabetismo afetava mais de 13 milhões de brasileiros acima de 15 anos, principalmente na faixa etária acima de 25 anos na região Nordeste. Em nível nacional, os adultos com mais de 25 anos tinham em média 7,7 anos de estudo, enquanto na OCDE esse período é de 17,7 anos. Em 2014, mais de 7 milhões de brasileiros estavam desempregados, com 67% nas regiões não metropolitanas. Cerca de meio milhão de crianças entre 5 e 13 anos trabalhavam. Mulheres ganhavam 30% menos que homens pela mesma função. No caso do uso de drogas ilícitas entre escolares, 9,0% dos alunos do 9º ano a consumiam em 2015, sendo 9,5% dos meninos e 8,5% das meninas. O Mapa da Violência (2014) registrou 30.072 homicídios de jovens em 2012, totalizando 53,4% dos homicídios do país. Essa população foi estimada em 52,2 milhões.

Em um sentido geral, a tensão entre crescimento econômico e justiça social atravessou os governos Lula e Dilma. Ainda que o discurso oficial enfatizasse a prioridade das políticas sociais, na prática, o social foi subordinado ao econômico, com recursos da seguridade social sendo redirecionados por mecanismos como a Desvinculação das Receitas da União – DRU (Boschetti, 2016). O resultado foi uma política social mitigada, funcional à lógica do capital e insuficiente para promover justiça distributiva. Essa arquitetura também se reflete na própria forma como o Estado define sua atuação sobre as expressões da questão social. Ao invés de provedor direto de bens e serviços sociais, o Estado se torna um consumidor de serviços privados, o que evidencia uma reconfiguração institucional. Pfeifer (2014, p. 757) denomina essa figura de “Estado mediador consumidor”, que subsidia o acesso da população aos bens sociais por meio de vales, bolsas, financiamento, mas não assegura a provisão pública direta desses serviços. Esse formato favorece os setores privados da saúde, da educação e da previdência complementar, além de reforçar a segmentação do acesso a direitos sociais, se ancorando também no chamado “terceiro setor” (Duriguetto e Montaña, 2010).

Portanto, mesmo reconhecendo conquistas relevantes nos anos Lula e Dilma, é preciso destacar que os marcos estruturais da desigualdade social e da dominação de classe não foram rompidos. A política social brasileira manteve-se atrelada à lógica do capital, operando mais como estratégia de mitigação das tensões sociais do que como instrumento de transformação. A persistência das desigualdades e da pobreza estrutural revela os limites de um projeto de inclusão subordinado ao mercado, que fragiliza a cidadania e inviabiliza uma democracia social robusta. Neste contexto, se ao longo dos governos petistas a política social não teve o avanço esperado, se alinhando em maior

medida aos determinantes macroeconômicos, às expropriações dos direitos sociais, à mercantilização das políticas sociais e à ação focalizada na gestão da pobreza, no provimento de mínimos sociais e no fomento a uma cidadania restrita e vinculada ao consumo, os tempos seguintes mostram que não há limites para o capital: assumem a cadeira presidencial Temer e Bolsonaro!

O ciclo de governos petistas (2003–2016), caracterizado por um modelo de conciliação de classes e inclusão subordinada ao consumo, teve seu desfecho abrupto com o impeachment de Dilma Rousseff em 2016, caracterizado por Behring, Cislighi e Souza (2020), na esteira de Demier (2017), como “um golpe de novo tipo”, conduzido por forças políticas e econômicas comprometidas com a retomada de um projeto radical de ajuste estrutural e regressão de direitos sociais e trabalhistas. A ascensão de Michel Temer marca o início da inflexão ultraneoliberal com a implantação do programa “Ponte para o Futuro”.

Mustafa (2019) analisou este documento, formulado pelo PMDB, que foi a base para a adoção pelo ilegítimo governo Temer de medidas regressivas como a contrarreforma trabalhista, a EC nº 93 (que amplia a desvinculação de receitas da União), a EC nº 95 (que congela os gastos primários por 20 anos) e a proposta de contrarreforma da previdência social. Todas representam ataques diretos à classe trabalhadora, com vistas à reconfiguração do fundo público em favor do pagamento de juros da dívida pública e da rentabilidade do capital financeiro. Como dispõe essa autora, trata-se de um neoliberalismo “puro-sangue”, denunciando que essas políticas têm submetido “os(as) trabalhadores(as) ao trabalho precário, alienante, alienador, superexplorado e perpétuo” (Mustafá, 2019, p. 106)

A tônica do governo Temer (2016–2018) em torno da política social foi de suprimir/reduzir os direitos sociais e trabalhistas, sempre em nome da propalada austeridade (para o trabalho e da ganância para o capital). Tal perspectiva pode ser vista na Emenda Constitucional nº 95, conhecida como “Teto de Gastos”, que congelou por incríveis 20 anos os investimentos públicos em áreas sociais. Esse novo regime fiscal não apenas inviabilizou a expansão dos serviços sociais, mas impôs uma compressão contínua da política social. A esse movimento somaram-se contrarreformas estruturantes como a trabalhista (Lei nº 13.467/2017), que precarizou ainda mais o mundo do trabalho, e a tentativa na previdência (PEC 287/2016), barrada por mobilizações populares e pelo enfraquecimento deste governo diante dos sucessivos casos de corrupção, inclusive sobre a figura de Temer (Mustafá, 2019).

Nesse contexto, a combinação entre a crise econômica de 2015–2016, a instabilidade política e o desgaste das instituições democráticas abriram espaço para a emergência de forças reacionárias que, como destaca Behring et al. (2021), passaram a articular uma crítica moral e antipolítica ao sistema democrático, canalizando o descontentamento popular por meio de pautas conservadoras e autoritárias. Assim, a vitória de Jair Bolsonaro não representou apenas a continuidade do projeto neoliberal sob outra liderança, mas a consolidação de uma nova racionalidade política, baseada na fusão entre autoritarismo, regressão democrática e ultraneoliberalismo. Como resumem Behring, Cislighi e Souza (2020), trata-se de um modelo em que o ultraneoliberalismo encontra seu sustentáculo ideológico no autoritarismo e na violência de Estado, produzindo um padrão de dominação marcado pelo desmonte de direitos, o ataque às instituições democráticas e o aprofundamento das desigualdades sociais.

Segundo Ferreira (2024), o bolsonarismo não pode ser compreendido como um fenômeno apenas reacionário, mas como um projeto que articula elementos do ultraneoliberalismo, neofascismo, militarismo e eugenismo. Isso ocorre, pois o governo Bolsonaro além de aprofundar o projeto iniciado por Temer, lhe conferiu conteúdo político-cultural distinto, fundamentado na moralização conservadora, no anti-intelectualismo e na aversão aos direitos sociais. O objetivo não era apenas reduzir o papel do Estado, mas reconfigurar seu papel como instrumento de dominação autoritária, vide o desfecho odioso do fatídico 8 de janeiro de 2023 e a tentativa malsucedida de golpe de Estado tramadas por figuras civis e militares que lideraram este governo.

Sob o governo Bolsonaro, a política social assumiu um caráter instrumental, voltado ao controle moral, disciplinar e punitivo da população pobre, algo não inédito, mas que ganhou contornos extremos. Conforme aponta Mustafá (2021), ela foi ressignificada como meio de “governo moralizador”, desvinculando-se de sua concepção como direito social. Olhando para as políticas que compõem a seguridade social, podemos visualizar, segundo dados de Ferreira (2024) que a assistência social sofreu um corte orçamentário de 40% entre 2019 e 2020; na saúde, o desfinanciamento da Farmácia Popular e a proposta de vouchers para acesso privado a serviços escancararam a recusa à universalidade do SUS; e na previdência, a reforma de 2019 aumentou a idade mínima para aposentadoria das mulheres, ignorando desigualdades estruturais; sem contar a malfadada “carteira verde e amarela” que permitia a contratação com menos direitos para baratear o custo ao empregador.

Além de toda essa carga contrária aos interesses de classe dos trabalhadores em geral, veio a pandemia do COVID-19. O seu enfrentamento por um governo reacionário não poderia ter sido pior, levando o Brasil ao segundo colocado no número de mortes no mundo, mais de 700 mil⁵⁸, escancarando a necropolítica⁵⁹ do governo Bolsonaro (Mbembe. Apoiado no negacionismo científico e na naturalização da morte dos mais vulneráveis, o governo se recusou a adotar medidas de contenção, sabotou a vacinação em massa, omitiu-se diante do colapso hospitalar e difundiu discursos que minimizavam a gravidade da crise sanitária. O caso do auxílio emergencial evidencia a postura desumanizada do governo diante da pandemia. Inicialmente previsto pelo governo em R\$ 200, o benefício só foi ampliado para R\$ 600 após pressão do Congresso e da sociedade civil. Ainda assim, sua implementação foi caótica, marcada por exclusões, atrasos e ineficiência.

Dados sociais do período revelam a extensão do desastre. Com informações do 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da pandemia da Covid-19, estudo da Oxfam Brasil⁶⁰ mostrou que apenas 4 entre 10 famílias tinham acesso pleno à alimentação em 2022 e 33,1 milhões de pessoas viviam em insegurança alimentar grave. Em 2021, pelos critérios do Banco Mundial, 62,5 milhões de pessoas (29,4% da população do Brasil) estavam na pobreza e, entre elas, 17,9 milhões (8,4% da população) eram extremamente pobres, afetando especialmente crianças, população preta e parda e à região norte e nordeste⁶¹. O desemprego atingiu níveis alarmantes, com 14,6 milhões de pessoas desocupadas e 29,3% subutilizadas em 2021⁶². O desmonte das políticas de saúde mental, o colapso da educação pública e a paralisia do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) completam o quadro de desalento (Ferreira, 2024). Esse processo, no entanto, não se resume à conjuntura pandêmica, visto abranger em maior ou menor

⁵⁸ Ver em: <https://www1.folha.uol.com.br/paineldoleitor/2023/03/leitores-falam-sobre-marca-de-700-mil-mortos-por-covid-19-que-poderia-ter-sido-evitada.shtml>. Acesso em 14 jun. 2025.

⁵⁹ A necropolítica é o exercício do poder de decidir quem deve viver e quem deve morrer. No Brasil, esse poder se expressou na seletividade da morte: populações indígenas, negras, periféricas e pobres foram os principais alvos da omissão estatal (Mbembe, 2018).

⁶⁰ Ver em: <https://www.oxfam.org.br/noticias/fome-avanca-no-brasil-em-2022-e-atinge-331-milhoes-de-pessoas/>. Acesso em 14 jun. 2025.

⁶¹ Ver em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35687-em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde-2012>. Acesso em 14 jun. 2025.

⁶² <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31254-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-14-6-e-taxa-de-subutilizacao-e-de-29-3-no-trimestre-encerrado-em-maio>. Acesso em 14 jun. 2025.

medida o conjunto das ações estatais desde 2016, aprofundando e radicalizando o que vinha ocorrendo nos anos petistas, regido pela conciliação de classes do lulismo.

Em síntese, a política social no Brasil nos governos Temer e Bolsonaro pode ser sintetizada como um processo de acelerada expropriação dos direitos, esvaziamento das políticas sociais, mercantilização da proteção social e legitimação da desigualdade. A pandemia apenas acelerou e visibilizou esse processo, cujos efeitos sociais, econômicos e políticos têm perdurado nos anos seguintes. Este panorama da política social de Lula até Bolsonaro, de par com as análises e sínteses desenvolvidas sobre questão social, Estado social, direitos sociais e cidadania, está na base da compreensão da dinâmica e estrutura da Política Social empreendida a partir da Política Esportiva neste mesmo período.

PARTE II

POLÍTICA ECONÔMICA ESPORTIVA: O ESTADO NA CRIAÇÃO DAS CONDIÇÕES GERAIS PARA A MERCANTILIZAÇÃO DO ESPORTE

Nesta parte da tese, analisamos a relação entre Estado e esporte a partir do contexto em que a Política Esportiva se desenvolveu, considerando os determinantes econômicos gerais e específicos do setor. Nosso objetivo é compreender a atuação estatal diante dos processos de modernização e mercantilização do esporte no Brasil, expressos na noção de Política Econômica Esportiva (PEE), tomada aqui como categoria síntese. Essa abordagem está ancorada no debate sobre o padrão dependente do desenvolvimento capitalista brasileiro, sua inserção na divisão internacional do trabalho e as políticas econômicas que moldaram a ação estatal nas últimas décadas.

Nesse enquadramento, interessa-nos a forma como o esporte, especialmente o esporte-espetáculo, foi integrado à indústria cultural e convertido em mercadoria sob os ditames da agenda neoliberal e pós-moderna. O futebol se destaca como referência privilegiada desse processo, por concentrar o desenvolvimento econômico mais avançado do setor e refletir a direção política e ideológica da ação estatal. A partir dele, é possível identificar mediações entre estrutura socioeconômica e superestrutura política que ajudam a explicar a constituição histórica da PEE.

Para fins analíticos, a indústria do esporte é entendida nos moldes propostos por Proni (1998; 2008; 2014), abrangendo os segmentos de produção e consumo de bens, de serviços e do espetáculo. Nosso recorte recai sobre este último, que envolve a produção e reprodução do esporte-espetáculo em sua forma mercantil. No interior desse universo, utilizamos a expressão setor esportivo para designar o conjunto de entidades e agentes que o compõem; trabalhadores, em especial os atletas⁶³, e suas entidades representativas, se houver; clubes esportivos e de futebol⁶⁴, e a Confederação Nacional de Clubes (CBC) e Paralímpica de Clubes (CBPC); ligas independentes e outras que dispuser; Comitê Olímpico do Brasil (COB) e Paralímpico Brasileiro (CPB); Confederações Nacionais por modalidade individual e em conjunto e suas

63 Importante frisar que certas modalidades não se desenvolveram historicamente sob a lógica clubística. Nestas, a tendência tem sido os atletas se vincularem diretamente às associações profissionais, empresas, federações, ligas e similares para participarem dos eventos esportivos, sendo uma espécie de produto comercial em si e instância jurídica de representação, caso do skate, surf etc.

64 Para fins didáticos, utilizaremos essa denominação para se referir às diversas formas representativas individual e coletiva de participação em eventos, competições e similares no contexto do esporte de excelência, inclusive a formação de base, e profissional. No aspecto legal, se comportam como entidades de prática esportiva e podem se materializar na forma associativa, empresarial, como organizações não governamentais, franquias e similares, inclusive de forma individual, como autônomo e representante de si mesmo. No caso do futebol, dado o seu destaque e dimensão no setor esportivo, trabalharemos como uma denominação específica, chamando as representações neste âmbito de clubes de futebol, mas transferindo para a expressão “clubes esportivos” todos os departamentos e iniciativas dos clubes de futebol que se referem a outros esportes. Assim, quando estivermos falando no setor futebolístico, utilizaremos o termo “clubes de futebol”, e quando a discussão for relacionada a todos os outros esportes, utilizaremos o termo “clubes esportivos”.

respectivas federações regionais/estaduais; Confederação Nacional de Desporto Escolar (CBDE) e Universitário (CBDU) e suas respectivas federações regionais/estaduais; e a Instituição Militar. São esses atores que, de acordo com nossa investigação empírica⁶⁵, constituem o foco da PEE.

Quanto à abrangência desta política nas relações econômicas e institucionais do setor esportivo, podemos adiantar que ela pode ser compreendida a partir de dois ângulos nos quais o Estado atua no setor: regulando, ao produzir dispositivos normativos e políticos para criar as condições gerais para o processo produtivo capitalista avançar sobre a estrutura e a dinâmica do setor esportivo em diversos níveis; e transferindo recursos do fundo público do esporte, ao financiar as diferentes instâncias que compõem o setor esportivo e contribuir direta e indiretamente para a produção do esporte-espetáculo enquanto parte da economia do país. Essas dimensões não são independentes, mas articuladas dialeticamente, conformando um arranjo em que a regulação e o financiamento se reforçam mutuamente.

Outro aspecto a ser levantado, é que a lei não vincula, necessariamente, o recurso público voltado ao esporte de excelência a perspectiva econômica de seu desenvolvimento, porém como veremos em nossas discussões sobre a configuração do esporte como partícipe da indústria cultural, a tendência do esporte-espetáculo no capitalismo tardio, em sua fase neoliberal, flexível, financeirizada e pós-moderna (Harvey, 1992; Jameson, 1997; Chesnais, 2005; Antunes, 2009) é associar a ideia de desenvolvimento e modernização no esporte de excelência ao elemento econômico e a sua inserção no circuito do valor, dentro daquilo que são as funções da indústria cultural⁶⁶ (publicidade, propaganda e programa) (Bolaño, 2015). Isso vale para as modalidades mais avançadas nesse quesito e aquelas ainda em processo inicial, visto a tendência a mercantilização⁶⁷ ser o sentido hegemônico. Assim, a Política Esportiva de cariz econômico buscou, também de forma tendencial, criar as condições gerais para que a forma mercantil do esporte-espetáculo se desenvolvesse no país.

⁶⁵ Estas serão aprofundadas mais adiante quando detalharmos a ação estatal neste setor.

⁶⁶ Quando, ao longo do texto, for utilizada a expressão “funções da Indústria do Esporte” é em sentido similar ao da Indústria Cultural.

⁶⁷ A lógica premente do capital, de se desenvolver de forma desigual e combinada, vale para o setor esportivo, sendo essa condição, de par com os processos econômicos, culturais, de classe e políticos que o constituíram historicamente no Brasil e a configuração do esporte-espetáculo como vertente da indústria cultural, acaba por "excluir" algumas modalidades deste processo, quando estas não se mostram rentáveis.

Por fim, faz-se necessário contextualizar uma espécie de estado da arte⁶⁸ da produção científica que abranja o papel do Estado e da Política Esportiva no desenvolvimento econômico do setor esportivo. Os estudos analisados, em geral, apreendem a ação estatal a partir de quatro eixos: intervenção em função dos Grandes eventos; regulação legal do setor e a análise de diretrizes e metas de dispositivos políticos norteadores; estrutura institucional pública e as dimensões do esporte (educação, participação/lazer e alto rendimento, com destaque ao futebol); e o financiamento público.

Pesquisas voltadas aos grandes eventos esportivos evidenciam vínculos orgânicos da Política Esportiva com a política econômica do governo federal, tornando-se, inclusive o foco da agenda esportiva voltada ao esporte de excelência (Athayde, 2014; Castellani Filho, 2015; Ouriques, 2009; 2014; Proni, 2014; Mascarenhas, 2012; Matias e Mascarenhas, 2019; Silva Sá e Starepravo, 2020). No aspecto institucional, regulatório e do financiamento, há aqueles que buscam, a partir de abordagens diversas e quadros categoriais específicos, expressar a estrutura e a dinâmica da Política Esportiva voltada para o esporte de excelência (Veronez, 2005; Bueno, 2008; Castelan, 2010; Mascarenhas, 2016; Pereira, 2017; Teixeira et al., 2017; 2018; Reis et al., 2018; Carneiro, 2018; 2019; Carneiro, Athayde e Mascarenhas, 2021c; 2021f; Carneiro et al., 2021a; 2021b; 2021d; 2021e; 2021g; 2022; Silva et al., 2019; Matias et al., 2015; Marques et al., 2021; Athayde e Rodrigues, 2021; Costa, Ordonhes e Cavichioli, 2023). Havendo, inclusive, investigações que avançam, apesar de tangencialmente, sobre a atuação estatal nesses aspectos observando o setor futebolístico, em específico (Proni, 1998; Ouriques, 1999; Matias, 2018; Matias e Mascarenhas, 2019; Reis, 2022).

Entre as produções citadas, destacamos quatro trabalhos – marcos analíticos – para entender as políticas esportivas no Brasil, do governo FHC aos dias atuais: a tese de Veronez (2005), sobre a política esportiva no período FHC; a de Athayde (2014), sobre determinantes econômicos e sociais sob a influência dos Grandes eventos nos governos Lula; o artigo de Mascarenhas (2016), pioneiro no estudo do orçamento público do esporte e na proposição de categorias analíticas ainda utilizadas para compreender o gasto público; e a tese de Carneiro (2018), que mapeou o financiamento e o gasto público com esporte até o governo Dilma. No campo do futebol, ainda que não centrados na política pública, os trabalhos de Proni (1998), Matias (2018), Reis (2022), Teixeira (2025) e o artigo de Mascarenhas, Reis e Teixeira (2024)

⁶⁸ O conjunto de dados que formam este não foi realizado a partir de uma revisão sistemática ou a partir de um trabalho científico de similar propósito, mas buscando estudos que julgamos relevantes na área e abrangentes, perfazendo um estado da arte aproximativo.

contribuem para o entendimento da indústria futebolística e de sua economia política, aspectos que julgamos centrais para compreender a dimensão econômica da atuação estatal no esporte e seus reflexos na Política Esportiva como um todo.

Absorvendo todo o mérito e achados desses trabalhos científicos e tratando essa tese, a seu modo, como decorrente destes, nossa proposta de análise aponta para uma visão analítica considerando a política direcionada ao “esporte de excelência”, aos “Grandes eventos Esportivos” e ao “futebol” como elementos de um sentido transversal que aglutina todas elas, hegemonizando-as e estruturando. No caso, nos referimos ao processo em curso de mercantilização e transformação do esporte em um negócio orientado pelos determinantes do capital, tendo como objeto condutor o esporte de excelência.

Assim, entendemos que a leitura mais apropriada para compreender a atuação estatal nesta direção perpassa a perspectiva de que o Estado age, em última instância e de forma tendencial, no capitalismo tardio, na criação das condições gerais de produção, na integração social ao *status quo* dominante e na repressão aos contrários (Mandel, 1982). Tal perspectiva, de par com o sentido orientador hegemônico do setor esportivo, nos conduz à compreensão de que a leitura da estrutura e dinâmica da Política Esportiva perpassa de forma central o domínio do econômico, mas sem deixar de articulá-lo ao aspecto da integração social e da repressão. Esse movimento, será teorizado a partir do que estamos chamando de condicionantes e esferas de análise histórico-conjunturais da configuração da Política Esportiva em sua vertente econômica, anotada na categoria síntese “Política Econômica Esportiva”.

A noção histórico-conjuntural busca apreender, na própria realidade, o sentido dos fatos, das contradições e das dinâmicas políticas, econômicas e de legitimação social que, de maneira tendencial, configuram a atuação estatal em relação ao setor esportivo. Conjuntural, aqui, remete tanto aos processos internos – o avanço mercantil do esporte, a correlação de forças no setor e a disputa pela direção do bloco no poder – quanto aos determinantes estruturais do desenvolvimento capitalista dependente no Brasil. Estes se articulam ao Padrão de Reprodução do Capital (PRC) – Exportador de Especialização Produtiva, hegemônico na América Latina desde meados dos anos 1980 (Osório, 2012), e condicionam, em última instância, os limites e as possibilidades de cada inflexão conjuntural.

No caso brasileiro, sobretudo a partir do Plano Real e dos governos FHC, consolidou-se o Padrão Liberal-Periférico (PLP) (Filgueiras, 2018), ancorado, desde 1999, no Regime de Política Macroeconômica (RPM) assentado no chamado tripé macroeconômico. Desse modo,

as políticas setoriais – inclusive as esportivas – tendem a expressar o caráter conjuntural determinado por esse arranjo macroeconômico, ainda que atravessadas por mediações específicas do campo esportivo. É nesse sentido que empregamos “conjuntural”: para indicar como a Política Esportiva, e particularmente a Política Econômica Esportiva (PEE), se conforma no cruzamento entre tais condicionantes estruturais e as correlações de força internas do setor, sem dissociá-la do plano histórico-estrutural que a funda.

Essa estratégia de leitura propõe sistematizar a ação estatal e apresentar categorias e subcategorias analíticas, colocando no centro do debate o sentido político-econômico que orienta a Política Esportiva e seus determinantes nas relações entre Estado e sociedade civil, articulada à estrutura socioeconômica, dentro da noção gramsciana de Estado ampliado. Argumentamos, dessa forma, que interpretar a Política Esportiva sem considerar as particularidades da economia política do esporte, o setor esportivo como um setor econômico e os determinantes internos e externos na conjuntura política e econômica mais ampla, inclusive dos processos de exploração da força de trabalho, pode ensejar fragilidades e limitações ao não captar plenamente a função estatal de criar as condições gerais no capitalismo, associada à integradora e à repressora.

Embora na aparência a Política Esportiva explicita, em sua estrutura institucional, programática e orçamentária, desenvolver-se e destinar-se ao esporte de excelência, aos Grandes eventos e ao futebol no período pesquisado como sendo estas atividades em si mesmo. Entendemos que na essência elas constituem objetos condutores da lógica mercantil no campo esportivo, inserindo o esporte no circuito do valor e o tomando como objeto de difusão ideológica da agenda pós-moderna, do neoliberalismo e de mecanismos de financeirização da economia e precarização da força de trabalho.

Desse modo, analisar o direcionamento do fundo público para o esporte, a evolução da legislação esportiva, o impacto dos grandes eventos e as intervenções estatais no setor futebolístico e no esporte olímpico deve ser mediadas pelo sentido político-econômico que molda, desde a Constituição de 1988, a atuação estatal: regular, fomentar, organizar, fiscalizar e prover meios para que o esporte de excelência sirva à lógica mercantil. Trata-se de um arranjo que, no contexto brasileiro, parece ter se estruturado mais como resultado de alinhamentos ideológicos e da correlação de forças do que de um planejamento formal e detalhado, reproduzindo a hegemonia do capital financeiro e de premissas neoliberais e pós-modernas que

marcam o período investigado, sem perder de vista as adversidades da junção entre o arcaico e o moderno no interior do setor esportivo.

A análise da força de trabalho esportiva é fundamental para compreender a Política Esportiva sob a perspectiva da luta de classes. Sendo o esporte um setor econômico relevante e articulado a diversas cadeias produtivas, é necessário examinar os trabalhadores que o sustentam – atletas, treinadores, árbitros e demais profissionais – sob a mesma lógica aplicada a outros ramos da produção. Embora uma minoria de atletas de elite desfrute de altos rendimentos, a maioria enfrenta condições precárias e relações desiguais de trabalho. Assim, a força de trabalho constitui um elemento estruturante da PEE, tanto em seu direcionamento quanto na reprodução do esporte-espetáculo e de seu dinamismo econômico. Essa perspectiva permite revelar as contradições internas do setor, em que a política, ao mesmo tempo que o sustenta, também reproduz formas de exploração e precarização típicas do capitalismo contemporâneo. Reconhecer os atletas e demais profissionais como parte da classe trabalhadora é, portanto, condição para situar criticamente o papel da Política Esportiva no interior das disputas de classe que atravessam o setor.

Em suma, podemos dizer, considerando os argumentos ora expressos, que o foco preferencial da análise nas linhas seguintes será a função econômica⁶⁹ do Estado no setor esportivo, de forma histórica e dentro de uma perspectiva de totalidade, observando as mediações entre estrutura socioeconômica e superestrutura política, bem como a luta de classes e intraclasses que materializaram a direção política, ideológica e financeira da PEE entre 2003 e 2023. Para tanto, o processo e a construção de subcategorias analíticas construídas por meio dos dados empíricos coletados são essenciais para compreender a configuração histórica-conjuntural da Política Econômica Esportiva.

Delineamento metodológico

Na seção anterior, estabelecemos os limites de nossa pesquisa, elaboramos premissas de fundo para orientar nossas análises sobre a configuração histórico-conjuntural da Política Econômica Esportiva (PEE) e nossos objetivos e justificativas para nossas proposições. Nestas

⁶⁹ Temos a percepção que somente dentro de uma perspectiva de totalidade podemos compreender o Estado em sua essência, porém para fins de análise deixaremos as demais funções do Estado para serem mediadas ao longo da apresentação se for coerente com exposição e argumentação. Lembramos, ainda, que a função integradora do Estado será aprofundada na parte 2 desta tese, quando falaremos da Política Social Esportiva. Porém, a função repressora não é objetivo central e não terá uma análise exclusiva, apesar de ser lembrada na medida da necessidade.

linhas, apresentaremos o delineamento metodológico, apresentando as fontes de dados documentais e informacionais e bibliográficos e as sínteses desenvolvidas ao longo da tese que forjaram nossa compreensão e possibilitaram a construção de um conjunto de subcategorias que nos permita desvelar a estrutura e dinâmica da PEE, categoria central, e constituir uma teoria explicativa deste fenômeno.

Nossa principal fonte de dados de financiamento e gasto do Estado foi obtida pelo portal Transparência no Esporte⁷⁰ da Universidade de Brasília. Este sítio eletrônico baseia seus dados nas informações extraídas do portal SIGA Brasil do Senado Federal, relatórios da CAIXA sobre os repasses das loterias, relatórios sobre patrocínio estatal do e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão) e nos demonstrativos de gasto tributário da Receita Federal e disponíveis no site do MEsp. Sua organização e base teórica se pautam em diversos estudos, notadamente em Mascarenhas (2016) e Carneiro (2018).

Tomando os dados disponíveis no portal Transparência no Esporte da UnB e outros buscados por iniciativa própria em relatórios de empresas estatais, repasses das loterias pela CAIXA e outros solicitados via Lei de Acesso à Informação, nossas análises concluíram que as categorias por nós levantadas para analisar o setor futebolístico⁷¹ e as desenvolvidas por Mascarenhas (2016) são insuficientes para retratar a vertente econômica da Política Esportiva sob o prisma da função econômica do Estado no capitalismo tardio (Mandel, 1982) e na realidade periférica e dependente da economia brasileira (Marini, 2005; Carcanholo, 2018; Filgueiras, 2018).

Essa reflexão, no que concerne ao trabalho de Mascarenhas (2016), ocorre porque: (i) a categoria infraestrutura não separa os gastos entre o EAR (Esporte de Alto Rendimento) e o EELIS (Esporte Educacional, Lazer e Inclusão Social); (ii) a categoria Grandes eventos contempla gastos que, ao fim e ao cabo, podem ser relacionados à categoria infraestrutura, se reestruturada. Mesmo o autor justificando essa diferenciação pela relevância desses eventos na agenda da Política Esportiva, vemos que se reconfigurada proporcionará maior alcance e articulação no conjunto que forma a PEE; (iii) a categoria Gestão compreende gastos que são tanto para a gestão da estrutura pública – contemplam todas as categorias anteriores – quanto para a privada – representada pelas entidades de administração do esporte e alguns patrocínios estatais a eventos esportivos, dimensões distintas da política; (iv) a categoria EAR não delinea

⁷⁰ Ver em <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>. Acesso em 10 out. 2024.

⁷¹ Ver no capítulo 3 seção 3.4 desta parte da tese.

em sua configuração teórica, apesar das ações que a contemplam apontar para isso, o elemento força de trabalho como fator chave para compreender a política e não distingue os valores destinados para as organizações esportivas, para os eventos esportivos e para os atletas que possuem papéis diversos na economia política do esporte; e (v) a categoria EELIS guarda relação tendencial com a esfera social da política esportiva, assim como outros aspectos das categorias infraestrutura e EAR, que estão, não apenas, mas mais associados à função integradora do Estado⁷².

Diante deste exame crítico, a perspectiva que propomos pressupõe a construção de um arco analítico próprio para analisar a vertente econômica da Política Esportiva, formada por subcategorias que apreendem o movimento da atuação estatal em direção ao setor esportivo, considerando as categorias desenvolvidas por Mascarenhas (2016) relevantes e um dos nossos pontos de partida. Quanto às categorias que construímos da relação entre Estado e setor futebolístico⁷³, percebemos que algumas perpassam todo o setor esportivo, caso da regulação e infraestrutura, sendo que esta última também é trazida pelos autores supracitados. Já a categoria entidades futebolísticas terá que ser ampliada e a de controle social optamos em trabalhá-la inserida no aspecto da regulação. No que se refere à metodologia de análise das fontes de financiamento do setor esportivo organizadas em orçamentária, extraorçamentária e gasto tributário, com suas respectivas subfontes, as reproduziremos em sua totalidade conforme descrito por Carneiro (2018).

Dito isso e após realizada toda a coleta de dados, sistematização e análise inicial e todas as mediações desenvolvidas no percurso de elaboração desta parte da tese, delineamos um quadro categorial capaz de expressar a configuração histórico-conjuntural da Política Econômica Esportiva (PEE), sendo composto por cinco subcategorias analíticas que serão apresentadas como políticas específicas, a saber:

- i. **Regulação Legal** (Política de Regulação Legal do Setor Esportivo): refere-se a todos os dispositivos legais em nível federal (leis, decretos, portarias etc.) que regula a prática esportiva da base à excelência esportiva, inclusive no aspecto profissional, a autonomia das entidades esportivas, as fontes de financiamento público, a ordem econômica do esporte e a integridade esportiva;

⁷² Essa função será analisada com maior profundidade na parte 2 desta tese, onde abordaremos as ações que essa autores compreendem dentro da categoria EELIS e outras. Porém, ao longo deste capítulo será abordada na medida da necessidade em torno da argumentação.

⁷³ Ver capítulo 3.

- ii. **Organizações Esportivas** (Política de Fomento às Organizações Esportivas): corresponde às ações destinadas a financiar o desenvolvimento esportivo por meio das entidades de administração, fomento e prática esportiva diretamente ligadas ao setor esportivo;
- iii. **Força de Trabalho Esportiva** (Política de Manutenção da Força de Trabalho Esportiva): diz respeito a toda ação estatal destinada a prover recursos monetários aos atletas brasileiros da base à excelência que se destacam esportivamente em diferentes níveis de performance, provendo a estes bolsas, patrocínios, remuneração e condições de treinamento;
- iv. **Infraestrutura Esportiva** (Política de Infraestrutura Esportiva): concernente à gestão organizacional, promocional e financeira de eventos esportivos e à construção, adequação, gestão e manutenção de instalações e equipamentos esportivos; e
- v. **Ciência, Tecnologia e Antidoping** (Política de Ciência no Esporte de Excelência e Antidopagem), guarda relação com a promoção de pesquisas, análises e eventos científicos destinadas a desenvolver excelência esportiva nacional, bem como prevenir e controlar a dopagem como forma de resguardar a integridade esportiva.

O percurso de construção dessas subcategorias analíticas consistiu em mapear e detalhar as relações mais simples – normas legais, órgãos e ações estatais financeiras em nível federal – e ir realizando sucessivas sínteses, primeiro na esfera micro e depois macro, para então alcançar as políticas específicas que fazem referência a subcategoria analítica que condensa o “núcleo da reflexão dialética” (Ianni, 2011). No aspecto da exposição, iremos demonstrar isso explicitando o desenrolar histórico e estrutural de cada subcategoria e suas respectivas transformações ao longo do tempo entre os anos 2003 e 2023 em capítulos particulares.

Método de Exposição e a Estrutura da Política Econômica Esportiva

As cinco políticas específicas que compõem a Política Econômica Esportiva perpassam duas frentes: a regulação, onde veremos que, desde os anos 1990, há um esforço do Estado brasileiro para criar as condições legais para modernizar o setor. Essas iniciativas incluem a delimitação da prática esportiva profissional e a autonomia das organizações esportivas, a regulamentação do financiamento e funcionamento da ordem econômica esportiva, aspectos relacionados à integridade esportiva – discussão anotada no capítulo 4; e as iniciativas para

expandir economicamente o setor esportivo a partir do financiamento público e da atuação institucional do governo federal, desenvolver suas potencialidades e tendências historicamente constituídas na realidade nacional e estabilizar aspectos econômico-financeiro relacionados aos desequilíbrios provocados por gestões amadoras, temerárias e patrimonialistas que caracterizam o setor, as quais têm tornado as organizações esportivas, atletas e toda dinâmica estrutural que movimenta o setor, profundamente dependente do fundo público – examinadas nos capítulos 5 a 8.

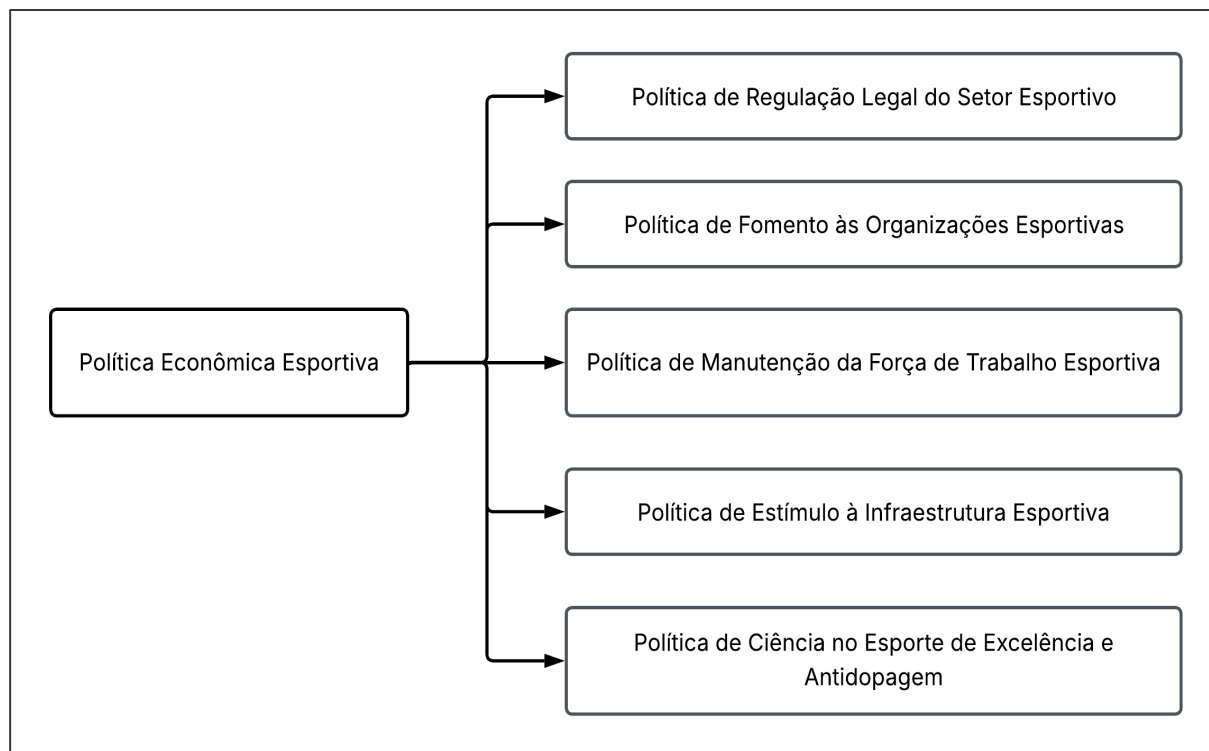
Assim, nossa exposição foi traçada procurando equacionar as distintas realidades em que o Estado atuou entre 2003 e 2023, tendo por base o conjunto de normas federais destinadas a regular o setor esportivo e a destinação do fundo público (Behring, 2010). Para este último, utilizaremos a metodologia de análise do financiamento público do esporte que estabelece haver três fontes de financiamento: orçamentária, extraorçamentária e o gasto tributário (Carneiro 2018; Carneiro et al., 2021a). Ambas, originadas das normativas e do fundo público do esporte, são nucleares para retratarmos a dinâmica da atuação estatal, mas não necessariamente exigem o mesmo aparato metodológico para demonstrar sua lógica estrutural e dinâmica na realidade concreta.

Isso ocorre porque a subcategoria Regulação expressa uma dinâmica de definição das “regras do jogo” que estruturam legalmente as atividades do setor esportivo, abrangendo suas dimensões socioeconômicas, organizacionais e trabalhistas, bem como os limites, direitos, proteções e mecanismos de fiscalização e judicialização que asseguram parâmetros claros e estáveis às relações de concorrência e disputa. Já a atuação estatal no plano material do desenvolvimento econômico do setor – a partir das subcategorias Organizações Esportivas, Força de Trabalho Esportiva, Infraestrutura Esportiva e Ciência, Tecnologia e Antidopagem – adquire concretude quando compreendida como o resultado do conjunto de ações do Estado direcionadas ao esporte, em uma relação dialética que reflete tanto a forma institucional quanto as determinações histórico-conjunturais do período. Em outros termos, essas dimensões retratam o movimento real do objeto, não apenas conforme registrado nos documentos oficiais, mas também segundo a dinâmica política e econômica que estruturou, entre 2003 e 2023, a Política Econômica Esportiva (PEE).

Na Figura 1, podemos visualizar o panorama geral da estrutura da PEE considerando a configuração subcategorial supracitada na forma de políticas específicas, a saber: (i) Política de Regulação Legal do Setor Esportivo; (ii) Política de Fomento às Organizações Esportivas; (i)

Política de Manutenção da Força de Trabalho Esportiva; (i) Política de Infraestrutura Esportiva; e (iv) Política de Ciência no Esporte de Excelência e Antidopagem.

Figura 1- Estrutura histórico-conjuntural da Política Econômica Esportiva



Fonte: Elaboração nossa.

Igualmente para fins de compreensão geral, torna-se essencial apresentar também o gasto total da Política Econômica Esportiva entre 2003 e 2023, conforme Tabela 1. Esse dado permite ao leitor ter uma noção prévia da magnitude desta política, visto que ao longo das análises as relações proporcionais terão esses valores de base, possibilitando comparar cada política específica e fazer um exame entre o geral e o particular das ações orientadas ao desenvolvimento econômico do setor esportivo. Nesta tabela, as informações finais incluem todos os investimentos realizados pelas fontes orçamentária, extraorçamentária e o gasto tributário, incluso os recursos da Lei de Incentivo ao Esporte⁷⁴, consolidando um total de R\$ 43.668.822.071⁷⁵, o equivalente a 69% de todo o fundo público do esporte.

⁷⁴ O destaque dessa lei ocorre devido a falta de meios empíricos e metodológicos para extrair dos dados gerais que a conformou na realidade a direcionamento entre as subcategorias construídas. Não porque há um desencontro entre o propósito da LIE e os atores pelos quais ela se destinou e essas subcategorias, mas em razão da dificuldade de ter os dados mais detalhados em mãos. Assim, os gastos da LIE só foram tratados em sentido geral, no computo de toda a PEE. Essa é uma limitação da tese, que merece novos estudos.

⁷⁵ Valores deflacionados pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna) a preços de 2023.

Tabela 1 - Valores totais do gasto público federal por todas as fontes e para todas as políticas específicas. Série 2003 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de 2023)

Ano	2004	2005	2006	2007	PPA 2004 - 2007 ⁱ
Total	736	910	1 033	3 484	6 503
Ano	2008	2009	2010	2011	PPA 2008 - 2011
Total	1 010	1 636	2 224	2 510	7 380
Ano	2012	2013	2014	2015	PPA 2012 - 2015
Total	2 056	2 884	4 033	3 221	12 194
Ano	2016	2017	2018	2019	PPA 2016 - 2019
Total	4 618	2 035	1 571	1 576	9 800
Ano	2020	2021	2022	2023	PPA 2020 - 2023
Total	1 067	1 735	3 445	1 546	7 793

Fonte: Relatórios da CAIXA sobre os repasses das loterias; relatórios das empresas estatais patrocinadoras do esporte e relatório das Forças Armadas sobre o gasto com servidores-atletas, sendo estes via Lei de Acesso à Informação - LAI. Portal <http://www.transparenciaoesporte.unb.br/#/inicio> e <http://www.inteligenciaesportiva.ufpr.br/site/>. Acesso a ambos em 10 dez. 2024. Elaboração nossa. ⁱ O ano de 2003 foi incluído no gasto total deste PPA para fins contábeis e por se tratar do primeiro ano do Ministério do Esporte, marco essencial para a análise da política esportiva. Os valores financeiros relativos a esse ano foram de R\$ 340 milhões.

Dito isso, passemos à análise de cada política específica, constituída em capítulos independente nesta parte da tese, detalhando as normas legais federais e as fontes de financiamento, o direcionamento⁷⁶ e a magnitude dos gastos públicos federais com instituições, entidades, agentes públicos e privados, programas, projetos, infraestruturas e outros, tornando possível as mediações com os determinantes intrínsecos e extrínsecos da Política Econômica Esportiva. Antes desses, discutiremos (capítulo 3) os determinantes gerais da indústria cultural e os processos de mercantilização e espacialização do esporte no contexto da agenda pós-moderna, com destaque para a especificidade da economia política do esporte/futebol na realidade brasileira e o papel do Estado nesta seara.

Por fim, informamos que o arco de análise organiza a atuação estatal em esferas de atuação. A esfera micro reúne as ações orçamentárias, extraorçamentárias e os gastos tributários, bem como suas subfontes, institucionalidade e mecanismos normativos. A esfera macro resulta da articulação de diferentes esferas micro com elementos comuns, permitindo visualizar cada política específica. Ao término de cada esfera macro, apresentaremos uma síntese analítica geral, com fins didáticos e de mediação com o referencial teórico.

⁷⁶ Sobre o direcionamento dos gastos, destacamos que a atuação estatal por meio da **Lei de Incentivo ao Esporte** atravessa diferentes esferas da PEE, ao permitir que organizações esportivas e demais instituições acessem seus recursos. Contudo, a forma como o Ministério do Esporte disponibiliza os dados impede a discriminação dos valores destinados a cada beneficiário e sua aplicação no âmbito do esporte de excelência. Assim, os dados dessa lei serão considerados apenas nas análises gerais da PEE, sendo mencionados de modo ilustrativo nos quadros de cada categoria.

Capítulo 3 - Estado e economia política do esporte/futebol

Nosso percurso ao longo deste capítulo perpassa a compreensão da economia política do esporte e dos processos que têm convergido na sua industrialização, observando a particularidade do futebol na realidade brasileira, como um braço da Indústria Cultural na cena pós-moderna do capitalismo tardio. O olhar para o futebol, em específico, ocorre devido ao caráter dominante que este exerce em muitos aspectos das esferas políticas e econômicas que influem na configuração da Política Esportiva. Essa dinâmica, de forma tendencial, tem tido repercussão geral em todo o setor esportivo, tornando-se assim um ponto analítico relevante e necessário para entender a dinâmica da Política Econômica Esportiva do país. Observando essas premissas, consideramos que as diversas temáticas tratadas ao longo deste capítulo nos possibilitaram, num movimento aproximativo, construir categorias analíticas que iluminem a atuação estatal no setor esportivo como um todo.

A análise do futebol também ocorre pela gama de estudos e trabalhos científicos, jornalísticos e de agentes do setor público e privado disponíveis, os quais, em seu conjunto, têm criado um arco analítico abrangente, apesar de epistemologicamente heterogêneos em sua maioria. Importante frisar que a Política Esportiva em nível federal não se limita ao universo futebolístico, havendo, por óbvio, as de caráter geral e outras em regra mais alinhadas ao esporte olímpico. Isso significa que as análises e sínteses formuladas ao longo deste capítulo são instâncias mediadoras do objeto central, discutidas nos capítulos seguintes, e devem ser vistas nem de forma estanque ou mesmo determinista, mas como algo processual, em movimento e aproximativo.

Assim, organizamos à exposição contextualizando, num primeiro momento, a ação histórica e sistemática do capital em direção ao setor de serviços, em particular na esfera da cultura, construindo um ambiente propício a sua industrialização; depois, avançamos em aspectos centrais a compreensão da economia política do esporte/futebol em âmbito mundial e na realidade brasileira, enfatizando seu caráter industrial; por fim, fizemos um movimento teórico apreendendo a articulação recíproca entre a esfera estrutural e superestrutural da indústria do futebol e a atuação estatal nesta relação na realidade brasileira.

3.1 Breve contextualização sobre a Indústria Cultural

A fase madura do capitalismo, iniciada após a Segunda Guerra Mundial, viveu seu auge até os anos 1970 nos países centrais, caracterizando-se por um período de crescimento

econômico e social sem precedentes. Segundo autores como Hobsbawm (1995) e Mandel (1982), o cenário devastado da Europa, a necessidade de expansão do capital monopolista e o avanço do socialismo real impulsionaram uma inédita pactuação entre capital e trabalho. Essa configuração foi sustentada pela ascensão do keynesianismo, pelo modelo taylorista-fordista, pelo fortalecimento das organizações de trabalhadores e pela ampliação do papel dos Estados nacionais, que passaram a garantir as condições gerais de produção, regular as relações sociais e econômicas e promover políticas sociais típicas do Estado de bem-estar. Contudo, o modelo começou a dar sinais de esgotamento no final dos anos 1960, diante da queda da taxa média de lucro e do acirramento da luta de classes, o que culminou em uma crise estrutural de superprodução e superacumulação (Netto e Bráz, 2012).

Diante dessa crise, marcada pelo fim do acordo de Bretton Woods, choques do petróleo, inflação descontrolada e crise fiscal dos Estados, novas respostas começaram a emergir. Frações do capital ligadas ao neoliberalismo conquistaram espaço político, enquanto o modelo taylorista-fordista vinha sendo tensionado pela ascensão do Toyotismo, centrado na lógica da produção flexível (Antunes, 2009; Harvey, 2008; Anderson, 1995). Ao mesmo tempo, o capital financeiro passou a dominar a economia mundial, impulsionado por políticas de desregulamentação, descompartimentalização e desintermediação, abrindo novas frentes de acumulação em escala global – processo descrito por Chesnais (2005) como "mundialização financeira". Além disso, o capital passou a explorar intensamente setores até então menos visados, como os bens e serviços culturais e sociais, transformando-os em espaços estratégicos de lucro elevado, sob o pano de fundo ideológico da chamada pós-modernidade (Harvey, 1992; Jameson, 1997).

A partir desses fenômenos de caráter mundial relacionados às transformações do capitalismo ao longo da segunda metade do século XX em diante, o neoliberalismo, a acumulação flexível e a mundialização das finanças⁷⁷, constituíram processos intimamente associados à ascensão de uma agenda pós-modernidade (Wood, 1999). Este último em particular, mas articulado aos demais, é um fenômeno essencial para compreender os mecanismos pelos quais a cultura foi mercantilizada e industrializada, se tornando um mecanismo importante a acumulação capitalista na sociedade contemporânea. Para Harvey (1992), a condição pós-moderna surge como resultado das mudanças no modo de produção capitalista a partir dos anos 1970, em particular as acima citadas, que moldaram a cultura, o

⁷⁷ Para mais informações sobre estes, consultar o capítulo 1 desta tese.

urbanismo, a economia e as relações pessoais ao descentralizar a produção, financeirizar a economia, comprimir o espaço-tempo (relações sociais e econômicas mais aceleradas e globalizadas) e fragmentar as estruturas sociais e identitárias. Neste período, afirma o autor,

[...] a experiência no tempo-espaço ruiu, a estética triunfou sobre a ética como foco primário de preocupação intelectual e social, as imagens dominaram as narrativas, a efemeridade e a fragmentação assumiram precedências sobre as verdades eternas e a política unificada e as explicações deixaram o âmbito dos fundamentos materiais e político-econômico e passaram para a consideração de práticas políticas e culturais autônomas (Harvey, 1992, p. 293).

Assim, a pós-modernidade se tornou uma condição histórica marcada pela busca em superar certezas e narrativas unificadoras do modernismo, refletindo numa realidade fragmentada e de mudança aceleradas que emergiu em resposta às transformações econômicas, sociais e culturais do capitalismo tardio. Se observarmos as características estruturais do capitalismo que se alteraram para que essa condição se materializasse, podemos sintetizá-las no colapso da “modernidade fordista” (baseada na produção em massa, padronizada e centralizada, que enfatiza a continuidade, a ordem e a crença no progresso linear e que se assenta em torno de políticas econômicas keynesianas e do Estado social) e na ascensão da “pós-modernidade flexível” (descentralizada, customizada e imersa em inovações tecnológicas, onde a tendência é a fragmentação, a descontinuidade e a pluralidade cultural que privilegia os mercados financeiros e a acumulação flexível) (Harvey, 1992).

Com o predomínio desta, Debord (2003) afirma que o foco relacionado ao mercado de consumo saiu de um espaço estável e previsível do fordismo para um no qual as modas efêmeras e o espetáculo ganham proeminência, ao ponto de considerar haver uma sociedade do espetáculo⁷⁸, sendo as necessidades de consumo induzidas e a cultura transformada para servir a interesses mercadológicos. Esse é o pano de fundo dos processos nos quais os produtos culturais, mediados pelo espetáculo e o primado da imagem (Aguiar, 2010), passaram a ser industrializados e a influir na esfera simbólica dos bens e serviços culturais, projetando identidades e aspirações ao modo pós-moderno, incentivando o consumo, ou melhor, o consumismo e "revalorizando" espaços urbanos para atrair investimentos. As empresas de mídia e os setores relacionado ao entretenimento e o turismo adquiriram, nesse contexto, um

⁷⁸ Este autor é crítico a forma como o capitalismo passou a transformar diversos aspectos sociais e culturais das relações humanas em mercadorias mediadas pela imagem. Seu argumento perpassa a ideia de que o espetáculo passou a ser o estágio final da mercantilização, onde a cultura, a comunicação e até as relações sociais são mediadas por aparências.

papel fundamental na Indústria Cultural. Agora são tidos como fontes de lucro e de narrativas culturais de apelo ao individualismo e a “meritocracia”, marcas do neoliberalismo.

Do lado das necessidades do capital hegemônico pelas frações financeiras e de caráter neoliberal e flexível, a mercadorização e a mercantilização da cultura⁷⁹, base do processo de industrialização da cultura, trazem um importante fundamento para a discussão: a capacidade deste setor modificar qualidades no tempo e no espaço para perseguir objetivos monetários. Porém, antes cabe explicar, mesmo que sucintamente, o que é uma mercadoria no modo de produção capitalista e aspectos da teoria do valor de Marx para medirmos suas categoriais no processo de transformações no âmbito da cultura.

O conceito de mercadoria no capitalismo, conforme Marx (2017), está vinculado à divisão social do trabalho e à lógica da troca como finalidade da produção. A mercadoria é tudo aquilo que satisfaz uma necessidade humana de quem não a produziu, possuindo valor de uso (ligado à sua utilidade) e valor de troca (definido pelo trabalho abstrato socialmente necessário para produzi-la). Na sociedade capitalista, os bens e serviços têm seus valores de uso subordinados ao valor de troca, cujo preço representa a “denominação monetária do trabalho objetivado na mercadoria” (Marx, 2017, p. 176). Esse processo encobre as relações sociais de produção, gerando o “fetichismo [enfeitiçamento] da mercadoria”, em que os objetos parecem se relacionar entre si, ocultando a exploração do trabalho por trás da produção. Historicamente, essa lógica se desenvolveu desde formas simples de troca até o pleno modo de produção capitalista, em que o objetivo é a obtenção de mais-valia por meio da valorização do capital (D-M-M'-D').

No capitalismo, a produção ocorre a partir da compra da força de trabalho – o capital variável – pelo capitalista, que também detém os meios de produção, o capital constante. A força de trabalho, ao produzir mais valor do que aquele equivalente ao seu salário, gera mais-valia, fundamento do lucro. Como explica Mandel (1982, p. 413), a mais-valia “é a diferença entre o novo valor criado pelo processo de produção e o custo de reprodução da força de trabalho (ou valor da força de trabalho) [...], representa o trabalho não pago apropriado pela classe capitalista”. Para aumentar o lucro, o capital busca ampliar a exploração da força de trabalho, seja de forma extensiva (ampliando a jornada de trabalho e gerando mais-valia absoluta), seja de forma intensiva (aumentando a produtividade por meio de tecnologias,

⁷⁹ Por mercadorização, podemos entender o processo que leva a “transformação de um qualquer objeto – físico ou imaterial – em mercadoria. Por seu turno, a mercantilização tem a ver com a colocação de uma mercadoria – inclusive cultural – na esfera da circulação do capital, no mercado” (Aguar, 2010, p. 94, N. 11).

gerando mais-valia relativa). Conceitos como mercadoria, capital variável e constante, mais-valia, lucro, fetichismo e exploração da força de trabalho são, portanto, categorias fundamentais para compreender a lógica do modo de produção capitalista (Marx, 2017).

Voltando à discussão sobre a mercadorização e a mercantilização da cultura e a sua propensão a comprimir o tempo-espço no circuito do valor. Estes fenômenos ocorrem, pois, enquanto a troca de mercadorias de bens materiais na indústria tradicional impõe ao ciclo do capital uma organização espacial complexa para produzir e alargada no tempo para se realizar e o lucro ocorrer, inclusive em relação ao tempo para o consumidor voltar a adquirir novamente determinados produtos físicos, no caso dos bens imateriais (caso dos serviços de diversão, espetáculos e eventos esportivos, por exemplo) a compressão do tempo-espço é notável. Devido ao “tempo de vida” dessa mercadoria ser tendencialmente menor que o de bens materiais, o ciclo do capital se realiza de maneira mais rápida e com uma capacidade de transitar no espaço bem maior, fazendo com que uma massa considerável de capital-dinheiro na forma de investimentos se desloque para esses setores, em especial as advindas do setor financeiro, em busca de lucro rápido e acima da média (Harvey, 1992).

Nesta linha, Jameson (1997) afirma que a função social da cultura se alterou significativamente⁸⁰ ao se tornar uma mercadoria completamente integrada aos mecanismos de mercantilização que regem outras áreas produtivas, no que o autor chamou de a “lógica cultural do capitalismo tardio” ou pós-modernidade. Ele argumenta que a cultura ao assumir o signo da mercadoria, em seus diversos elementos (filmes, música, arquitetura, estilos de vida e, acrescentamos, o esporte), passou a ter a sua produção e consumo dinamizados dentro da mesma lógica de mercado dos bens materiais, adentrando o circuito do valor e alcançando a esfera da produção industrial e do consumo de massa. Assim, os bens e serviços culturais tenderam a incorporar características que realçam seu valor de troca como elemento decisivo da sua configuração e relação social. A profundidade dessas transformações tem sido notável, visto que a produção cultural industrializada não se constituir como um mero reflexo das necessidades do capital em sua fase tardia, mas sobretudo como um elemento integrado e essencial para sua expansão e reprodução ampliada, tendo na estética e na imagem os elementos

⁸⁰ Porém, não totalmente, pois reconhece certos aspectos da autonomia relativa que a cultura carrega como elemento histórico ainda se mantém em parte. Diz ele: “o argumento de que a cultura hoje não é mais dotada de autonomia relativa que teve em momentos anteriores do capitalismo não implica, necessariamente, afirmar o seu desaparecimento ou extinção” (Jameson, 1997, p. 74).

centrais para agregar valor aos produtos comerciais a ela associados e legitimar formas de dominação ideológica, reforçando o consumo como prática central da vida cotidiana.

Partindo das teses de Fredric Jameson e David Harvey já suscitadas e da síntese desses autores de que a pós-modernidade é a expressão, no âmbito da cultura, das transformações do capitalismo e não uma nova forma de sociabilidade. Nesse sentido, Aguiar (2010, p. 93) desenvolveu análises voltadas a compreender os elementos explicativos da inserção da imagem na configuração cultural da chamada pós-modernidade, entendidas por ele “como uma bateria ideológico-cultural que não é um derivado ou uma colagem da acumulação flexível na esfera cultural, mas uma entidade relativamente autônoma, integrada na estrutura global das formações sociais capitalistas”. Ainda, esse autor, considerando especificadamente a ideia de “cultura de simulacro” de Jameson, cuja premissa é a subsunção real dos bens e serviços culturais ao capital, vai dizer que o valor de uso de uma mercadoria (aquele voltado às necessidades sociais que ela atende) “é determinado menos pela subjectividade simbólica dos agentes sociais e mais pela inscrição de bens e serviços (culturais ou outros) no *core* da valorização do capital, a cultura do simulacro adquire vitalidade” (Aguiar, 2010).

Todo esse processo é persecutório à formação da Indústria Cultural⁸¹ como componente impulsionador e modificador da realidade diante das transformações engendradas pelo capital no âmbito da produção flexível, do neoliberalismo e da lógica pós-moderna. Para dar conta disso, a produção cultural em meio à sua contínua mercadorização e mercantilização, passou a ser desenvolvida de forma padronizada, em larga escala, em nível global e subordinada ao capitalismo. Em suas entranhas, domina a premissa de que os fenômenos culturais são produtos a serem consumidos sistematicamente, no menor tempo possível e, preferencialmente, de maneira induzida, dando forma à chamada “Indústria Cultural”. Com isso, a cultura se torna um produto destinado peremptoriamente a atender interesses de mercado, alienando seu conteúdo histórico, comunitário, voltado às necessidades sociais e emancipador, quando existente, e ganhando ares do que Marx (2017) chamou de fetichismo da mercadoria. De outra forma, na forma industrial ela tem sido progressivamente integrada à economia de mercado e à

⁸¹ A expressão “Indústria Cultural” foi cunhada por Theodor Adorno e Max Horkheimer, filósofos vinculados à chamada Escola de Frankfurt, no contexto da crítica ao capitalismo do século XX. O conceito designa o processo pelo qual a produção cultural – cinema, rádio, música, literatura, televisão, entre outros – é submetida à lógica da mercadoria e da padronização industrial, esvaziando seu potencial crítico e estético. Formulada no pós-guerra, especialmente na obra *Dialética do Esclarecimento*, a teoria denuncia o papel da cultura de massa na reprodução da dominação social, por meio do entretenimento que molda a consciência e reforça a passividade. Para os autores, a cultura deixa de ser expressão autônoma e torna-se instrumento funcional ao capital.

cultura de massa, em que as fronteiras entre o artístico e o comercial se tornaram tênues ou mesmo apagadas, e a lógica do espetáculo se enraíza em todo o processo (Debord, 2003; Jameson, 1997; Harvey, 2008; Aguiar, 2010; Teixeira, 2025).

O avanço da dinâmica capitalista sobre a cultura rompe com o distanciamento até então existente entre estrutura e superestrutura nesse setor (Reis et al., 2022). Isso significa que a cultura, mesmo sob o signo da mercadoria, mantém sua capacidade de constituir valores, ideologias e práticas sociais, mas o faz agora, ao menos nas instâncias dominadas pelo capital, influenciando a maneira como consumimos nos mais diversos aspectos da vida em sociedade, desde aquilo que é organicamente indispensável (alimentos, bebidas etc.) até o que está na esfera da diversão e da imaginação (arte, música, esporte etc.). Esse aspecto simbólico e ideológico não pode ser desprezado na caracterização da lógica cultural do capitalismo tardio (Jameson, 1997).

Outro aspecto de relevância na Indústria Cultural que precisa ser destacado é o papel da imagem na integração e dinamização da relação entre produção cultural e os determinantes econômicos. Ela se tornou uma ferramenta central nesse processo, sendo transformada em um produto de circulação massiva que pode ser moldado para atender às necessidades do mercado, funcionando como um elemento de padronização e homogeneização cultural e possibilitando, via Indústria Cultural, o consumo de massa (Debord, 2003; Harvey, 2008; Jameson, 2003). Aguiar (2010, p. 94) complementa essa síntese afirmando que o duplo movimento da cultura, na esfera econômica e na simbólica, diante dessas transformações, exacerba o que chamou de transmutação imagética, pois, de um lado, vai “reproduzir numa escala ainda mais ampla a opacidade das relações de produção de mercadorias, ao nível da troca e do consumo, como, por outro lado, a troca mercantil terá em si plasmada um forte conteúdo visual e um intercâmbio assinalável de imagens”. Assim, a centralidade da imagem está em sua capacidade de atuar como ponte entre a produção industrial e a esfera cultural, articulando a criação de valor simbólico com a perpetuação da lógica mercantil.

Em sentido geral, podemos dizer que, em um mundo onde coexistem pós-modernismo e neoliberalismo, a cultura se mercadorizou e a economia se culturalizou de forma orgânica, com diversos aspectos da subjetividade humana transformados em um produto destinado ao comércio. Contudo, essa reciprocidade não é automática e instantânea, ou seja, se a mercadoria necessita cada vez mais da imagem para acelerar o ciclo do capital, no sentido inverso, o econômico impõe determinações sobre a cultura, subsumindo a produção imagética às

necessidades do capital. Isso significa que não há igualdade de condições entre as necessidades do capital de valorização e a capacidade de produção imagética, sendo a publicidade a mola propulsora e orientadora da valorização da imagem e promotora simbólica e ideativa da mercadoria (Aguiar, 2010), algo que, no esporte, tem papel decisivo na dinâmica que ocorre a partir dessas relações.

Na esteira dessas sínteses, cabe mencionar as três funções da Indústria Cultural diante da perspectiva premente de produzir valor articulado aos aspectos simbólicos e ideológicos que carregam os bens culturais, segundo Bolaño (2015), a saber: (i) publicidade, que se relaciona à produção e disseminação de mensagens comerciais destinadas a promover produtos e serviços, principalmente pela sua capacidade de transformar a audiência numa mercadoria. Nas palavras do autor, a publicidade “está ligada ao processo de acumulação de capital, ao capitalismo competitivo e ao consumo”⁸² (Bolaño, 2015, p. 184), sendo seu aspecto predominante enquanto tendência mundial; (ii) propaganda, associada à construção de narrativas ideológicas e políticas, cuja função é moldar comportamentos e legitimar relações de poder. Esta função “está ligada às necessidades de reprodução ideológica do sistema no nível definido em função do Estado, ou então à legitimidade política para governar”⁸³ (Bolaño, 2015, p. 184); e (iii) programa, que organiza a relação entre produção cultural e consumo, estruturando práticas culturais das massas dentro de determinados formatos comercialmente atraentes e economicamente rentáveis, voltados à acumulação de capital e a reprodução ideológica do sistema⁸⁴ (Bolaño, 2015, p. 179)

Partindo desses pressupostos, mais relacionados aos aspectos gerais e de fundo a partir dos quais a Indústria Cultural se estrutura e dinamiza no capitalismo tardio, podemos avançar na contextualização dos aspectos íntimos ao esporte, em particular dos elementos que têm movimentado os processos de mercadorização e mercantilização do esporte. Contudo, tal como a cultura se manifesta na realidade por meio das diversas artes, do cinema, da música, da arquitetura etc., cada uma possuindo características e particularidades próprias, no esporte, como parte da Indústria Cultural, isso também ocorre. Assim, faremos nossa contextualização sobre o desenvolvimento econômico do esporte, olhando seus processos de

⁸² Tradução livre do original em inglês: “is linked to the process of capital accumulation, the competitive capitalist and mass consumption”.

⁸³ Tradução livre do original em inglês: “is linked to the needs of ideological reproduction of the system at the level defined as a function of the state, or else political legitimacy to rule,”.

⁸⁴ Tradução livre do original em inglês: “definition of the functions that programming is destined to fulfil in the processes of capital accumulation and the ideological reproduction of the system”.

mercadorização/mercantilização e espacialização num sentido geral e, no que se refere à sua estruturação, adentraremos a especificidade da economia política do futebol e seu processo de industrialização.

3.2 Aspectos para a compreensão da economia política do esporte/futebol: mercantilização, espacialização e estruturação

O esporte é produto da construção humana e um fenômeno cultural. Sua prática envolve códigos, sentidos e significados que se articulam às contradições da sociedade na qual se funda e se desenvolve, seja na esfera do lazer ou na busca pela excelência esportiva, profissional e na formação de atletas. Esse fenômeno passou de uma prática elitista-aristocrática a algo universalmente aceito, vivenciado, mediado e consumido mundo afora, inclusive incentivado como benéfico à saúde por governos, entidades da sociedade civil e no interior das famílias. Na esfera simbólica, o universo esportivo carrega em si elementos capazes de potencializar narrativas e performances, fomentar ideologia e dialogar com outras esferas culturais de maneira geral. Já no âmbito comercial, o esporte não escapou das transformações ocorridas na sociedade capitalista, as quais expandiram seus domínios para as atividades culturais, sendo tomado progressivamente pelo signo da mercadoria e posto na esfera da circulação, e constituído pela lógica industrial pós-moderna, neoliberal, flexível e financeirizada.

Apesar de ser partícipe do domínio cultural, sua transformação e entrada no mundo da mercadoria não devem ser vistas de forma determinista ou mesmo estática, mas dialeticamente articulada entre o universal e o particular. Assim, pontuaremos nesta seção a relação entre ambas, demonstrando aspectos que julgamos necessários para explicar a estrutura e a dinâmica do esporte alinhado aos determinantes da Indústria Cultural, ressaltando suas particularidades. Para fins de análise, será abordada a produção do esporte-espetáculo no contexto do esporte de excelência e profissional, sem maiores aprofundamentos sobre a produção comercial que ocorre no âmbito do lazer por meio das academias, escolinhas, clubes etc., nem a produção de materiais esportivos e outros produtos do ramo. Essa limitação não desconsidera a vinculação orgânica entre a produção do esporte-espetáculo e o lazer esportivo⁸⁵, por exemplo, ou mesmo, as relações entre produção do esporte-espetáculo e geração de consumo de massa de produtos esportivos ou a ele vinculados no “tempo livre” das pessoas – objeto central da Indústria Cultural, que o coloniza para ampliar o consumo, estimular à rotação do capital e espalhar

⁸⁵ Essa relação foi aprofundada no capítulo 6 desta tese.

ideologias. Em suma, a função é estabelecer o recorte empírico do objeto, sendo as análises, quando possível, realizadas à luz da dialética que articula essas esferas.

Autores como Brohm (1982), Andrews (2009), Proni (1998) e Reis et al. (2020) contextualizam a realidade do esporte no mundo contemporâneo afirmando que, após as transformações do capitalismo a partir da segunda metade do século XX (mais precisamente após os acontecimentos que marcam a virada produtiva, comercial, financeira e ideológica do capital nos anos 1970 nos países do capitalismo desenvolvido e, posteriormente, nos países dependentes), o esporte tem sido atraído e progressivamente reconfigurado pela lógica da produção capitalista e como parte do processo de acumulação. Estes autores apontam que esse processo guarda íntima relação com o avanço do capital sobre as atividades culturais, com o campo esportivo absorvendo aspectos dessa relação.

Como visto na seção anterior, autores que estudaram essa relação de forma mais ampla, como Jameson (1997), Harvey (2008) e Aguiar (2010), afirmam que cultura e capital têm sido de tal forma imbricados que se criou uma interdependência entre ambas no capitalismo contemporâneo, onde a cultura tem sido determinada em larga escala pelo capital, passando a desempenhar um importante papel na acumulação capitalista, inclusive na construção de consenso na base da sociedade pela ideologia.

As transformações que vêm ocorrendo na cultura e no esporte possuem muitos fatores e nuances, mas perpassam necessariamente a demanda do capital por expansão e novos nichos de acumulação para reestabelecer as taxas de lucros perdidas com a crise no padrão fordista-taylorista de produção (Netto e Bráz, 2012). Impulsionado pela mundialização financeirizada do capital e pelas políticas neoliberais de desregulamentação, o capital passou a investir em setores e espaços geográficos até então pouco explorados, como os bens e serviços culturais, muitas vezes em articulação com a indústria do entretenimento. Essa estratégia não apenas tendeu a acelerar o ciclo do consumo, mas também permitiu retornos mais rápidos em comparação a setores produtivos tradicionais, dada a natureza intangível e flexível das mercadorias culturais.

Essa tendência está atrelada à reconfiguração produtiva e ao avanço das megacorporações que, segundo Dowbor (2018), passaram a controlar grandes volumes de capital, priorizando investimentos de baixo risco e alto retorno, muitas vezes respaldados por fundos públicos. Dentro desse cenário, a apropriação do setor de serviços – especialmente o cultural – tornou-se estratégica por permitir a redução do tempo de rotação do capital (Mandel,

1982; Harvey, 1992; Jameson, 1997). A cultura de consumo que se desenvolveu nesse contexto foi sustentada por diversos mecanismos, como a financeirização da vida cotidiana, a realocização industrial para regiões de baixo custo, a obsolescência programada, o avanço das mídias e a redefinição dos desejos sociais por meio do marketing e da publicidade.

O domínio do capital sobre o setor de serviços é hoje visível em sua participação no PIB global – cerca de 65% em 2023 – e no peso crescente da Indústria Cultural e criativa, que representou 3% do PIB mundial, sendo predominante tanto nas economias centrais quanto nas periféricas. Em países como os EUA, a União Europeia e o Japão, essa participação ultrapassa 70% do PIB, na China alcança 54,6% e no Brasil passa de 58%⁸⁶. Se olharmos apenas para a Indústria Cultural e criativa⁸⁷, no mesmo ano, no âmbito global, ela foi avaliada em cerca de 2,5 trilhões de dólares, ou aproximadamente 3% do PIB global. No Brasil, os dados mostram que a Indústria Cultural⁸⁸ contribuiu em 2023 com 3,59% do PIB. Contudo, a hegemonia do capital nessa esfera implicou na construção de um consumo reiterado e muitas vezes irracional, baseado no valor de troca e não no valor de uso. Isso tem gerado implicações graves, como a intensificação da desigualdade social, impactos ambientais e o fortalecimento de uma lógica consumista. Esses processos, conforme apontam Giovanni (2005), Pilatti (2006), Andrews (2009) e Reis et al. (2020), são fundamentais para compreender as dinâmicas mercantilizadas que atravessam também o esporte contemporâneo.

Historicamente, o esporte foi compreendido pelo capital e pelos Estados nacionais como um fenômeno cultural funcional à dominação ideológica e ao controle social, atuando na disciplina dos corpos para o trabalho industrial, na gestão do tempo livre e na construção de consensos sociais e diplomáticos. Até as transformações do capitalismo tardio, sua apropriação pelo capital era tímida e, em termos marxistas, marcada por uma subsunção formal, com predomínio do amadorismo e pouca articulação com outros setores econômicos. Contudo,

⁸⁶ Dados retirados do site: <https://data.worldbank.org/indicator/NV.SRV.TOTL.ZS>. Acesso em 23 nov. 2024.

⁸⁷ Inclusos os setores relacionados a televisão, artes visuais, jornais e revistas, propaganda, arquitetura, livros, artes performáticas, games, filmes, música e rádio. Dados retirados do site: <https://www.weforum.org/stories/2015/12/creative-industries-worth-world-economy/>. Acesso em 23 nov. 2024.

⁸⁸ O Mapeamento da Indústria Criativa de 2025 analisa os 13 segmentos da Indústria Criativa separados em quatro grandes Áreas Criativas: Consumo (Design, Arquitetura, Moda e Publicidade & Marketing), Mídia (Editorial e Audiovisual), Cultura (Patrimônio & Artes, Música, Artes Cênicas e Expressões Culturais) e Tecnologia (P&D, Biotecnologia e TIC). Informações retiradas do site: <https://www.firjan.com.br/noticias/mapeamento-da-industria-criativa-2025.htm>. Acesso em 24 jul. 2025.

diante da expansão do capital em busca de novos nichos e da ampla popularidade do esporte, especialmente enquanto espetáculo de massas, o cenário mudou profundamente.

Como destaca Andrews (2009), o esporte deixou de ocupar uma posição periférica nas relações comerciais para se tornar um campo intensamente industrializado, aproveitando características singulares como prazer, paixão e institucionalização, que permitiram sua transformação em mercadoria. A televisão e o marketing foram os principais vetores dessa mudança, promovendo sua centralidade na cultura global. Segundo Santos (2014, p. 569), a própria construção das normas esportivas, com forte presença de entidades privadas, contribuiu para facilitar sua mercadorização, alinhando o esporte aos interesses do mercado e da Indústria Cultural.

Brohm (1982) propõe que o esporte seja analisado por três eixos interligados: político, econômico e ideológico. No primeiro, atua como ferramenta de enquadramento ideológico e influência sobre a opinião pública; no segundo, tornou-se setor de grande acumulação de capital; e, no terceiro, funciona como instrumento de integração social através de discursos ilusórios. Esses aspectos se articulam a partir do caráter sistêmico do esporte, estruturado em torno do princípio do rendimento, que afeta profundamente suas dimensões político-administrativas, culturais e econômicas. Na atual lógica mercantil, o esporte opera como motor de consumo e vitrine global para o capital (Brohm, 1982; Reis et al., 2020).

Considerando essas duas sínteses, de que o esporte é dinamizado por preceitos da Indústria Cultural e regido pelo princípio do rendimento, e considerando que a prática esportiva que ocorre no nível da excelência esportiva é a instância privilegiada para o avanço do capital neste fenômeno cultural, podemos avançar nos aspectos relacionados à sua transformação em um produto de mercado e em um nicho de acumulação. Partindo da noção marxiana de economia política⁸⁹ e nos associando aos estudos de Mosco (2006), Santos (2014; 2021) e Mascarenhas et al. (2024) que analisaram esferas de estudo da economia política no contexto da industrialização da cultura, da comunicação e do esporte, é possível tecer três pontos de compreensão da economia política nesses aspectos: a mercantilização, relacionada à transformação da produção voltada essencialmente para a troca; a espacialização, associada à difusão da mercadoria pela alteração do espaço ao longo do tempo realizado pelos meios de

⁸⁹ Para Marx (2008), a economia política não é apenas o estudo das leis da produção e da distribuição da riqueza, como era vista pelos economistas clássicos (como Adam Smith e David Ricardo), mas sim uma ciência histórica e crítica das relações sociais de produção. Em sua perspectiva, ela deve investigar como os homens produzem sua vida material e como, nesse processo, estabelecem relações sociais determinadas historicamente, materializadas em formas jurídicas, políticas e ideológicas.

comunicação de massa; e a estruturação, ligada ao arranjo constituído pelas relações socioeconômicas em uma determinada atividade cultural, em nosso caso, no esporte, que estruturam o seu modo de produção.

3.2.1 Mercantilização do esporte

No que se refere à mercantilização do esporte, destacam-se os processos de mercadorização, empresariamento (corporatização) e espetacularização. Nesse sentido, é possível afirmar que o esporte evoluiu de uma fase pré-comercial e comercial para um estágio de hipercomercialização, abrangendo bens, serviços e experiências (Andrews, 2009), ou ainda de uma etapa pré-capitalista para uma capitalista. Ressalta-se, porém, que – considerando a modalidade esportiva, sua localidade, o contexto socioeconômico e a perspectiva analítica adotada – não se pode caracterizá-lo como totalmente capitalista (Brohm, 1982; Proni, 1998; Ouriques, 2014; Kennedy e Kennedy, 2016; Vimeiro et al., 2019; Reis et al., 2020; Moura, 2022; Dantas e Léo, 2023).

Do ponto de vista histórico, Andrews (2009) observa que, ainda que entidades esportivas profissionais tenham surgido nos Estados Unidos (NBA, NHL, MLB, NFL) e em outros países antes da completa integração do esporte ao capital, a exploração econômica do setor era relativamente limitada, pois o capital permanecia concentrado nos setores tradicionais da economia. No entanto, à medida que o capitalismo tardio avançou sob a influência da agenda pós-moderna nas atividades culturais, o esporte foi progressivamente incorporado à lógica produtiva do capitalismo, transformando-se em indústria. Para tanto, a ação deliberada de agentes do mercado que viam no esporte um espaço privilegiado para expandir seus interesses por lucro e acumulação, em particular o mercado publicitário e a mídia especializada, revolucionou o setor em direção aos interesses do capital (Brohm, 1982; Proni, 1998; Reis et al., 2020). Esses agentes, em conjunto com dirigentes esportivos, clubes e ligas, nessa lógica mercadológica, foram decisivos para inserir o esporte sob o signo da mercadoria, subordinando o valor de uso ao valor de troca.

Junto a esse contexto, as instituições esportivas passaram por um processo de empresariamento progressivo, variando em intensidade conforme a modalidade e a região, processo denominado por Andrews (2009) como corporatização. A lógica passa a ser orientada, portanto, para uma gestão racionalizada e focada no lucro e na promoção de setores externos,

especialmente presente nos principais centros comerciais do esporte⁹⁰. Assim, a mercantilização – concebida como a colocação de uma mercadoria na esfera da circulação do capital (Aguiar, 2010) – tendeu a atingir três segmentos articulados entre si no universo esportivo: o consumo de bens (artigos e equipamentos esportivos), de serviços (ligados à iniciação, formação e prática esportiva em geral) e do espetáculo (relacionado à produção e comercialização das imagens) (Proni, 1998). Além destes, a produção do espetáculo esportivo envolve diversos elementos econômicos, como atletas (direitos e patrocínios), arenas (naming rights, receitas, publicidade), competições e uniformes (Matias, 2018; Reis, 2022). Noutros termos, quase tudo no esporte passível de ser transformado em produto comercial e divulgado por mídias tende a integrar a mercantilização esportiva. Segundo Bolaño (2015), essa dinâmica resulta da função publicitária da Indústria Cultural, atribuindo valor comercial ao esporte e associando-o ao consumo de massa, ampliando a audiência audiovisual e beneficiando setores econômicos ao expor suas marcas ao grande público.

3.2.2 Espacialização e massificação do esporte

A articulação entre o esporte e o setor audiovisual é fundamental para compreender a espacialização do esporte na contemporaneidade. Como destaca Santos (2014; 2021), essa relação foi sendo construída ao longo do século XX, com o esporte ocupando lugar central no rádio e na televisão, e, mais recentemente, expandindo-se para a internet, redes sociais e plataformas de streaming. Essa interação moldou tanto os meios de comunicação quanto o próprio esporte, conferindo-lhe um caráter espetacular e mobilizador. O esporte-espetáculo, ao se integrar à lógica do capital, passou a expandir-se no tempo e no espaço de forma acelerada, potencializado pela urbanização, pelos meios de transporte e pela mídia especializada. Assim, esporte e comunicação não apenas se cruzaram historicamente, mas tornaram-se fenômenos interdependentes, cuja simbiose sustenta a presença constante do esporte no cotidiano social sob a lógica mercantil.

A espacialização do esporte e a sua ampla propagação estão intimamente associadas à ideia de esporte-espetáculo. Para Debord (2003, p. 14), a ideia de espetáculo não se limita a um

⁹⁰ A rigor, essa configuração não é um pré-requisito para que determinada federação, liga ou entidade de prática possa fazer negócios com empresas marcadamente capitalistas junto à indústria do entretenimento ou outros setores da economia com interesse em se associar a esse mercado. No caso, o sentido do empresariamento demarca um processo tendencial, no qual o pressuposto é que quanto mais desenvolvido for o esporte em termos mercadológicos maior será a necessidade/probabilidade das instituições esportivas se tornarem empresas.

“conjunto de imagens, mas a uma relação social entre pessoas, mediatizada por imagens”, cuja experiência tende a distorcer a interação humana, submetendo-a ao definido pelos agentes que transmitem a imagem, a mídia. Tal dinâmica tem sido hegemonizada por interesses mercadológicos, submetendo o indivíduo à alienação e a passividade, sem qualquer escolha sobre aquilo que circunda a prática esportiva que deseja ver, atomizando-o na forma de consumidor. Noutras palavras, o esporte, ao ser mediado pela indústria do entretenimento, produz o espetáculo esportivo tanto pelos atores envolvidos nele quanto pelos produtores e reprodutores de imagens esportivas que possuem interesses vinculados à busca pelo lucro e às necessidades dos anunciantes (Pilatti, 2006).

Estes últimos alcançam o esporte-espetáculo na medida em que este se torna uma plataforma de publicidade, com capacidade de espacializar (massificar) o anunciado em escala industrial e global. Assim, o esporte, integrado ao circuito do capital, seja no âmbito local ou internacional, vem se tornando um negócio e um setor da economia, tal qual outros tradicionalmente estabelecidos. Poderíamos dizer, inclusive, que um ramo industrial, cujo produto é imaterial, de alta recorrência e permeável aos interesses mais diversos, tornando-se um *hub* privilegiado para as estratégias de marketing de outros setores da economia (que vão do setor financeiro ao produtivo, passando pelo de apostas, por exemplo), impulsionarem marcas, produtos e estilos de vida (Brohm, 1982; Andrews, 2009; Ouriques, 2014; Reis et al., 2020; Santos, 2014; 2021; Mascarenhas et al., 2024).

Porém, é importante ressaltar que a forma esporte-espetáculo não se inicia com a indústria do entretenimento e a chegada do capital ao setor, já existindo principalmente para fins políticos e ideológicos. Como exemplos clássicos, temos os eventos ocorridos em torno dos Jogos Olímpicos – Berlim-1936 (nazismo); Moscou-1980 e Los Angeles-1984 (Guerra Fria) – e da Copa do Mundo FIFA – Itália-1934 (fascismo); México-1970 (ditadura civil-militar brasileira); Argentina-1978 (ditadura civil-militar argentina) – como parte da disputa geopolítica, demonstração de força de regimes autoritários, legitimação de ações de exceção e construção de consenso na base da sociedade.

Destarte, a inserção da lógica do capital na dinâmica do esporte-espetáculo fez com que as suas finalidades fossem ampliadas, incorporando a esfera mercantil como princípio orientador de primeira hora. O que não anulou o potencial político-ideológico historicamente presente no esporte-espetáculo, mas o redirecionou também, sob a condição pós-moderna (Harvey, 1992), aos interesses do mercado de construir consenso social em torno do consumo,

e do consumismo, como estilo de vida e forma hegemônica de pertencimento social (Debord, 2003; Jameson, 1997). O Estado, por sua vez, mantém o uso político do esporte, agora articulado também aos interesses econômicos do capital, desempenhando o que Bolaño (2015) denomina “função propaganda”. Essa questão pode ser observada nas políticas esportivas, tanto em seu aspecto econômico quanto social, considerando a articulação de interesses nessas duas áreas, que serão analisadas ao longo desta tese.

Sob essa perspectiva, a chamada “massificação do esporte” refere-se a processos vinculados à mercantilização e industrialização desse fenômeno, juntamente com a expansão da indústria do entretenimento. Isso permitiu ao esporte assumir características de produto midiático, conceito denominado por Bolaño (2015) como “função programa”. O objetivo é disponibilizá-lo em diferentes plataformas de mídia de massa, como rádio, televisão e mídias digitais, sendo a principal estratégia comercial sua capacidade de prender a atenção da audiência, tornando-o relevante para anunciantes. Assim, a audiência também passa a ser tratada como mercadoria no mercado audiovisual, servindo como parâmetro para determinar o valor dos produtos midiáticos, incluindo aqueles ligados ao esporte (Santos, 2014; 2021). Em outras palavras, o tempo que o público permanece focado no conteúdo esportivo atrai patrocinadores e parceiros comerciais; a relação entre audiência e produto/marca anunciada é gerenciada por meio de recursos visuais e pela organização do espetáculo para consumidores em potencial. Ainda, com o avanço das tecnologias da informação, esse processo de mediação vem sendo realizado, muitas vezes, por algoritmos e inteligência artificial, além da atuação humana.

A massificação do esporte, ao mesmo tempo em que foi propiciada pela mercantilização deste, tem demonstrado capacidade de influir na própria estrutura institucional do esporte, visto que a audiência se tornou o objetivo final do esporte-espetáculo mercantilizado. A lógica é que a forma esportiva disponibilizada ao público deve se encaixar aos imperativos do lucro e da organização empresarial racionalizada. A audiência, nesse cenário, é simultaneamente consumidora e produto, sendo comercializada pelas grandes corporações de mídia, inclusive as *Big Techs*. Assim, sob a lógica da pós-modernidade, que, segundo Harvey (1992), comprime o tempo e o espaço de circulação das mercadorias culturais, o esporte ganha dimensão global em ritmo acelerado, consolidando sua posição como bem simbólico e comercial. A mercantilização, a espetacularização e a massificação do esporte conformam, desse modo, um processo de industrialização marcado por sua inserção no circuito

da Indústria Cultural, operando de forma interdependente entre as esferas econômica, midiática, ideológica e política. Essa configuração é tão profunda que tende a se naturalizar como a única forma possível de existência do esporte, ocultando suas determinações sociais e históricas.

3.2.3 Estruturação do esporte: a compreensão pela lógica do futebol mercantilizado e especializado

Sobre a terceira esfera de compreensão da economia política, que estamos associando ao universo esportivo, Mosco (2006, p. 71) coloca que a “estruturação busca interpretar as relações sociais que ocorrem em um determinado processo produtivo, abrangendo aspectos como a ação dos agentes inseridos neste, a processualidade dessas relações e a prática social”. Sobre isso, Mascarenhas, Reis e Teixeira (2024) afirmam que esse entendimento – relacionado ao tipo de mercadoria que determinada indústria produz, à organização na divisão social do trabalho e às relações socioeconômicas – é uma frente essencial para compreender o esporte-espetáculo mercantilizado.

Entretanto, deve-se tomar cuidado com generalizações e simplificações, visto que o esporte-espetáculo mercantilizado ser um fenômeno multifacetado e socialmente determinado em razão do contexto local, socioeconômico e cultural no qual se realiza. Isso possibilita que as diversas modalidades esportivas que dão materialidade ao conceito de esporte se estabeleçam na realidade em diferentes graus de mercantilização e espacialização, inclusive havendo outras que sequer constituíram um processo produtivo propriamente capitalista.

Mesmo em um autor clássico como Jean Marie Brohm (1982), cuja produção teórica empreendeu esforços para explicar as relações entre o sistema capitalista e o esportivo, não há uma tentativa clara de estruturar a economia política do esporte (Mascarenhas, Reis e Teixeira, 2024). Esse autor avança, na verdade, no entendimento acerca do que chamou de homologia estrutural entre o esporte moderno e a concorrência mercantil, apontando que o sistema esportivo reflete e reforça a lógica capitalista ao associar a competição e o rendimento esportivo à produção capitalista; ao estabelecer regamentos que fazem alusão à construção de um ambiente competitivo e de negócios previamente determinado, mantendo, inclusive, as desigualdades estruturais típicas do capitalismo monopolista; ao se desenvolver a partir da divisão sociotécnica do trabalho entre capital e trabalho; e ao formular uma ideologia voltada à criação de consenso na sociedade em torno do esporte mercantilizado como a forma imperativa.

O que estamos colocando é que, dada a diversidade existente nas diversas modalidades esportivas e na relação destas com as estruturas e o funcionamento do mercado capitalista, é preferível analisar a temática anunciada pelo ângulo de um esporte específico e em uma realidade concreta. Isso não significa que nosso estudo afunilará nosso objeto à realidade de apenas uma modalidade esportiva ou que consideraremos esta como espelho para as demais de forma determinista. A ideia central é identificar os processos estruturantes da industrialização do esporte tomando como ponto de partida as relações ocorridas naquela em que o aspecto mercantil e a espacialização estão mais avançadas, tornando-a mais economicamente desenvolvida sob a lógica do capital numa realidade concreta, tal como é a premissa marxiana de que o mais desenvolvido tende a oferecer chaves interpretativas para explicar o menos desenvolvido numa perspectiva de totalidade (Marx, 2008). No Brasil, e mesmo no cenário mundial, o futebol cumpre esse papel paradigmático (Reis, 2022; Matias, 2018).

Para exemplificar essa abordagem, serão apresentados dados referentes ao futebol em âmbito mundial e nacional, estabelecendo comparações com outras modalidades esportivas. Na realidade europeia, a receita anual dos clubes e ligas de futebol na temporada 2022-2023 girou em torno de 35 bilhões de euros⁹¹, sendo 57% destas relativas às maiores ligas do continente, as chamadas *Big Five – Premier League* (Inglaterra) com receita em torno de € 7 bilhões, *Bundesliga* (Alemanha) € 3,8 bilhões, *La Liga* (Espanha) € 3,5 bilhões, *Serie A* (Itália) € 2,9 bilhões e a *Ligue 1* (França) € 2,4 bilhões⁹². Essas ligas, mesmo após a conversão cambial⁹³, não se equiparam às dos Estados Unidos, cujas receitas⁹⁴ são superiores – NFL (US\$ 18 bilhões), NBA (US\$ 10,6 bilhões) e NHL (US\$ 6,4 bilhões) – devido à força da economia americana.

Contudo, quando trabalhamos os dados pensando o conjunto dos países europeus destacados, para aproximar os diferentes mercados consumidores locais – os EUA tinham em 2023 cerca de 343,5 milhões de habitantes, e a somada dos cinco países europeus citados, 328,1 milhões⁹⁵ – e o Produto Interno Bruto (PIB) destes – o PIB dos EUA em 2023 foi de US\$ 27,72

⁹¹ Conferir em: <https://www.deloitte.com/uk/en/services/financial-advisory/research/annual-review-of-football-finance-europe.html>. Acesso em 01 dez. 2024.

⁹² Conferir em: <https://www.deloitte.com/uk/en/services/financial-advisory/research/annual-review-of-football-finance-europe-premier-league.html>. Acesso em 01 dez. 2024.

⁹³ Considerando que o valor do euro em relação ao dólar era de 1,0702 em 30/12/2022, não há uma diferença significativa. Ver em: <https://br.investing.com/currencies/eur-usd-historical-data>. Acesso em 01 dez. 2024.

⁹⁴ Valores relativos à temporada 2022/2023.

⁹⁵ Ver em: https://pt.theglobaleconomy.com/rankings/population_size/Europe/. Acesso em 01 dez. 2024.

trilhões e dos países europeus referidos, somados, de US\$ 17,88 trilhões⁹⁶ –, vemos que, em termos relativos, o mercado futebolístico futebol é gigantesco. Inclusive, cabe ressaltar que a *Major League Soccer* (MLS) teve em 2023 a segunda maior receita dentre todos os esportes dos EUA, com US\$ 10,8 bilhões. Apesar dessa liga ser, em termos absolutos, a que concentra maior capital-dinheiro, não se constitui como o centro do mercado mundial, o qual está voltado para a realidade europeia e, em termos de magnitude, para a *Premier League* inglesa.

A pesquisa originária de Kennedy e Kennedy (2016), tomando como referência esta liga, assume premissas marxistas para desenvolver suas análises, como mais-valia, lucro, taxa de exploração da força de trabalho e outras. Esses autores afirmam que a indústria do futebol se desenvolve a partir de duas zonas de acumulação, uma interna e outra externa. A interna se relaciona ao processo em que os clubes compram força de trabalho, instalações, equipamentos e matérias-primas para produzir a mercadoria “dia do jogo” e a vendê-la na forma de ingressos e produtos licenciados, de modo a obter um valor maior que o inicialmente investido. Porém, na avaliação deles, as receitas correntes na *Premier League* não constituem montantes suficientes para pagar o próprio processo produtivo, notadamente o capital fixo e o variável, e outros custos inerentes, gerando uma taxa de exploração, muitas vezes, inferior a zero, impossibilitando o lucro neste negócio, principalmente devido ao alto custo dos salários (Kennedy e Kennedy, 2016; Teixeira, Reis e Mascarenhas, 2024)

Então, a pergunta que pode ser feita é como essa indústria se sustenta operando constantemente com déficit? A resposta converge para o olhar sobre as receitas originárias das corporações de mídia e dos patrocinadores, localizadas numa zona externa de acumulação, para o endividamento e o socorro estatal. Diante desse fato, tem-se outra questão, anotada no porquê de os clubes não cortam os salários como faz qualquer outra empresa capitalista? Para Kennedy e Kennedy (2016), o motivo é o contexto em que, diante do fato dos clubes trabalharem em déficit e necessitar de receitas da zona externa de acumulação, o cálculo feito pela indústria do entretenimento para determinar o valor pago pela mercadoria “dia do jogo” e dos patrocinadores de investirem diretamente nos clubes para terem suas marcas e produtos expostos, está intimamente vinculado à capacidade de interação desse setor com a audiência do espetáculo.

De outra forma, quanto maior for a audiência, em termos absolutos e relativos no tempo-espaço, maior tende a ser o preço pago para acessar essa mercadoria. Porém, para isso ocorrer,

⁹⁶ Ver em: <https://pt.tradingeconomics.com/united-states/gdp>. Acesso em 01 dez. 2024.

o elemento mais relevante desse processo, os jogadores, tem um papel único, pois a audiência se liga inexoravelmente à qualidade dos jogadores presentes na liga e à capacidade de destes prenderem o público consumidor, assistindo o evento pela tela ou nos estádios. Isso, no desenrolar da industrialização desse esporte, tem se mostrado cada vez mais dispendioso, devido ao custo do capital variável ter subido em proporção similar ou até superior ao crescimento das receitas dos clubes, gerando um ciclo vicioso no qual os clubes concorrem pelos melhores jogadores, pagando altos salários para obterem a maior audiência e ampliam suas receitas com direitos de transmissão e patrocinadores, os quais aportam recursos na medida da qualidade do jogo e da audiência, inicialmente ligada à presença dos melhores jogadores, cujos salários consomem a maior parte do orçamento, e assim sucessivamente, mantendo um ciclo vicioso. Caso os clubes decidam reduzir os salários, a tendência é perderem os jogadores para a concorrência e, com eles, os melhores patrocinadores e o preço pago pela mercadoria dia do jogo pela indústria do entretenimento.

Além desses, há o papel dos torcedores, que reforçam esse ciclo vicioso ao pressionar os clubes a terem sempre os melhores elencos e disputarem as melhores posições. No futebol, assim como em outros esportes, os torcedores tendem a se considerar parte do espetáculo e "donos" dos clubes, enxergando os proprietários e presidentes como guardiões e gestores de um bem que é, antes de tudo, comunitário, na visão deles. Para estes, o centro de seus interesses orbita o lado da performance e das vitórias esportivas, gerando uma tensão entre o que Kennedy e Kennedy (2016) vão chamar de economia real, receitas às despesas dos clubes, e a economia moral, relacionada à pressão da torcida pela contratação dos melhores jogadores, independente dos salários.

Diante das análises desses autores, Teixeira, Reis e Mascarenhas (2024) tensionaram certas sínteses e conclusões desses autores, entre elas: (i) os argumentos em torno da ideia de que a indústria do futebol é quase-capitalista devido à ausência de lucro em relação ao investimento inicial, sugerindo a possibilidade de a produção capitalista no futebol ser marcada, na verdade, pela ausência de planejamento; (ii) a perspectiva de pensar a produção do “dia do jogo” desvinculada de outros elementos que a refinam e espetacularizam no aspecto comercial, nos quais a participação do setor do audiovisual é articulada; (iii) a alegação de que os jogadores absorvem a maior parte das receitas e que há uma zona de acumulação externa é algo com o qual concordam, mas não exatamente, pois advogam que a mercadoria “dia do jogo” não é produzida sem a participação das corporações de mídia, indicando que o setor do audiovisual

pode estar mais numa zona interna que externa; e (iv) o papel dos torcedores nessa equação sugere que a raiz associativa dos clubes também deve ser considerada ao analisar o seu quadro deficitário, com os torcedores sendo menos resistentes ao processo de industrialização e financeirização do que se poderia imaginar.

Contudo, foi no trabalho desenvolvido por Mascarenhas, Reis e Teixeira (2024) que veio não só a crítica mais cristalizada, mas também uma análise mais estruturada sobre a economia política da *Premier League*. Esses autores entraram em desacordo com os achados de Kennedy e Kennedy (2016) em dois aspectos centrais: na forma como analisam a mercadoria “dia do jogo”, vista como algo produzido somente pelos clubes para os torcedores no estádio; e na afirmação de que o futebol extrai consistentemente mais-valia através da exploração da força de trabalho, mas os clubes não conseguem realizá-la porque o custo desta é superior.

No primeiro aspecto, a crítica aponta que os clubes produzem a mercadoria “dia do jogo” tanto para os torcedores no estádio quanto para os aficionados que a assistem pelos meios de comunicação, ou seja, ela é produzida de forma articulada entre os clubes e o setor audiovisual, apesar de pertencerem a setores econômicos distintos. Contudo, apesar dessa articulação, a mercadoria “dia de jogo” tem uma dupla face produtiva, sendo a primeira relacionada ao que é produzido no estádio/arena pelos clubes e pela liga, constituindo o que os autores chamaram de “área de acumulação interna”. Nesta, todo o resultado financeiro vinculado à venda de produtos, ingressos e programa sócio-torcedor pertencem aos clubes e à liga. Mesmo não sendo citado diretamente pelos autores e não ocorrendo estritamente no “dia do jogo”, mas devido ao resultado esportivo deste, consideramos incluso nessa “área” a venda de direitos econômicos associados aos contratos de exclusividade que os clubes mantêm com os jogadores de futebol.

A outra face está na articulação entre a mercadoria “dia de jogo” e a capacidade que o setor audiovisual possui de produzir imagens sobre ela e massificá-las (espacializá-las) no tempo-espço para fins comerciais, sendo a sua veiculação nas plataformas de mídia possível somente após a compra dos direitos de transmissão junto aos clubes e à liga, que possuem o direito legal sobre elas (direito de arena⁹⁷). No entanto, a sua venda, individual ou coletiva, ocorre antes da produção, visto que esta mercadoria possui a peculiaridade de ser produzida e

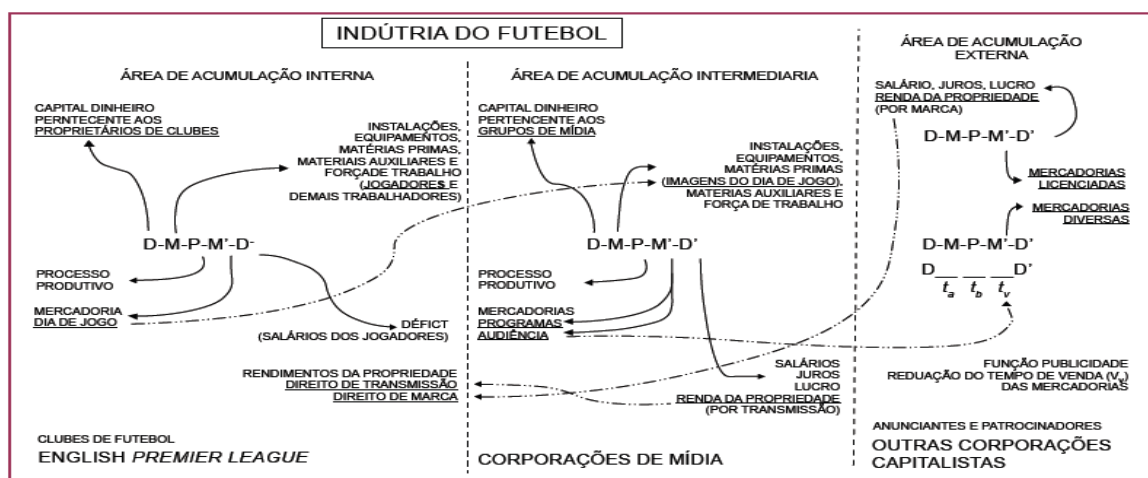
⁹⁷ Nos termos da legislação brasileira, o clube detém o direito de arena previsto no art. 42 da Lei nº 9.615/1998 (Lei Pelé), que lhe permite negociar a transmissão dos jogos. Já o direito de imagem do atleta, de natureza personalíssima, está protegido pelo art. 5º, X da Constituição Federal e pelos arts. 11 a 21 do Código Civil, podendo ser cedido por contrato civil para fins promocionais e publicitários. Assim, a veiculação da partida depende do direito de arena, enquanto outros usos da imagem exigem autorização específica do jogador.

consumida no mesmo instante e é baseada em seu potencial de gerar outra, da alta relevância para o setor audiovisual, a audiência. Para Mascarenhas, Reis e Teixeira (2024, p. 9), é justamente "a produção dessa mercadoria peculiar que permite o desenvolvimento da Indústria do Futebol, conferindo-lhe relevo no contexto do sistema capitalista".

Para esses autores, as corporações de mídia não fazem parte nem da área de acumulação interna, nem da externa, mas sim de uma intermediária, pois produzem a mercadoria que atrai capital externo ao seu setor e ao dos clubes e ligas, notadamente o formado por anunciantes e patrocinadores que pretendem vincular suas marcas e produtos à Indústria do Futebol para acelerar a rotação do capital. É com a venda da mercadoria audiência, junto à área de acumulação externa, que as corporações de mídia arrecadam os valores necessários para custear o capital fixo (instalações, equipamentos e a compra do “dia do jogo”) e variável do seu processo produtivo, gerando mais-valia e lucro. Ainda, os setores econômicos localizados na área de acumulação externa, além de investirem anunciando nas plataformas de mídia, o fazem também junto aos clubes e ligas, que possuem direito de marca sobre vários elementos que compõem a partida de futebol e que aparecerão no “dia do jogo”, como os espaços nos uniformes dos atletas, placas de publicidade nos estádios, *naming rights* dos estádios e campeonatos etc.

Em síntese, na visão desses pesquisadores, são os clubes e ligas que produzem a mercadoria “dia do jogo”, mas o fazem de forma articulada com um setor audiovisual, criando uma simbiose entre estes dois setores. Assim, Mascarenhas, Reis e Teixeira (2024), partindo da ideia inicial de Kennedy e Kennedy (2016), desenvolveram uma figura analítica alternativa à desses autores, identificando cada área de acumulação que citamos, conforme Figura 2.

Figura 2 - Regime de Acumulação (*Premier League*)



Fonte: Mascarenhas, Reis e Teixeira (2024). Elaboração dos autores.

O segundo ponto de discordância, refere-se à premissa de que os clubes produzem mais-valia, mas não a realizam na forma de lucro devido aos altos salários dos jogadores que consomem toda a mais-valia produzida pelos clubes na indústria. O argumento de Mascarenhas, Reis e Teixeira (2024, p. 10) "é que, no âmbito dos clubes, a acumulação se dá mais sob os imperativos da propriedade do que da produção de valor, num regime essencialmente rentista". Assumindo os pressupostos marxianos relacionados à teoria da mais-valia, segundo os quais o valor acrescido é gerado pela diferença entre o trabalho necessário – pago na forma de salário – e o excedente – justamente o que sobra entre o pago como salário e o valor da mercadoria vendida (Marx, 2017), afirmam que, na Indústria do Futebol, se o valor pago ao jogador é superior ao preço da venda do “dia do jogo”, não há que se falar, pelo menos no contexto da *Premier League*, em produção de mais-valia e, muito menos, em lucro.

Neste sentido, o cenário que marca essa liga, relacionado aos altos salários dos jogadores e à sua larga proeminência sobre as receitas dos clubes, pode ser entendido por meio do conceito de monopólio. Ocorre que a força de trabalho dos jogadores de elite é de tal forma especializada e necessária à produção do “dia do jogo” que seu valor não é determinado apenas pelo trabalho socialmente necessário, mas pela escassez dessa no mercado de trabalho, formando um monopólio devido haver apenas poucos no mercado com elevado padrão de produtividade disponível. Assim, quanto mais elitizada é a liga, menos força de trabalho neste padrão existe. Sabendo disso, os jogadores se aproveitam desse monopólio, causando competição entre os clubes para tê-los, colocando-os em uma posição privilegiada para tensionarem seus salários, no momento das contratações e renovações, para cima. Esse fator é central para fazer muitos clubes operarem em déficit.

Já em relação às receitas dos clubes, como dito, o grosso do montante necessário vem da renda sobre a propriedade, justamente daquela obtida pela venda dos direitos de transmissão às corporações de mídia situadas na área intermediária de acumulação e dos direitos de marca para os setores localizados na área externa de acumulação. Tal configuração, tem sido propícia para tornar esse ambiente cada vez mais financeirizado, com os clubes na *Premier League* se tornando basicamente rentistas (Mascarenhas, Reis e Teixeira 2024). Tomando essa realidade e as mediações apresentadas como parâmetro, podemos avançar na compreensão da realidade brasileira, mantendo nosso foco no futebol, visto esta ser a modalidade central da Indústria do Esporte do país e espaço privilegiado de investigação científica.

3.3 Indústria do futebol na realidade brasileira

Nesta seção, faremos um breve percurso histórico sobre o desenvolvimento do futebol no Brasil e apresentaremos dados sobre a indústria do futebol no país para que possamos mediar as discussões em torno da *Premier League* com o cenário nacional. No aspecto histórico, Vimeiro (2019), dialogando com autores como Rodrigues (2007) e Giulianotti (2002), registra que ocorreram três ondas de mercantilização no futebol brasileiro. A primeira, entre 1927 e os anos 1970, é caracterizada pelos processos que transformaram o futebol de uma prática amadora em uma com elementos de profissionalismo. Os torcedores começaram a pagar para assistir aos jogos, jogadores passaram a receber benefícios materiais e depois salários, e o setor se tornou mais qualificado para os atletas. No entanto, a gestão dos clubes permaneceu amadora e houve significativa intervenção estatal.

A segunda, de 1980 a 1990, é marcada por: liberalização das entidades esportivas do corporativismo estatal associado à ditadura civil-militar; realização do primeiro campeonato organizado para fins comerciais, a Copa União de 1987, que recebeu patrocínios de grandes empresas do país e teve seus direitos de transmissão pagos (Rede Globo pagou US\$ 3,4 milhões e transmitiu o campeonato em cadeia nacional); promulgação de duas leis gerais do esporte que procuraram regular diversas relações comerciais e trabalhistas nesse setor; fim da “lei do passe” por meio da Lei nº 9.615/1998, conhecida como “Lei Pelé”; disputa de setores tradicionais e oligárquicos do futebol com outros liberalizantes para moldar a legislação aos seus interesses; e a tentativa de atrair setores empresariais para investir no futebol. A terceira onda, datada dos anos 2000 em diante, é reconhecida pela autora como o período em que de fato ocorreu a chamada *comodificação*, isto é, o processo de transformação do futebol em uma mercadoria com finalidade comercial, assinalada por alterações nas regras dos campeonatos nacionais, mudanças no calendário do futebol, transformações dos estádios e na forma de torcer, na organização dos clubes e nos direitos de transmissão que ganhariam uma magnitude e relevância jamais vistas no país.

Nesta linha, Matias e Mascarenhas (2017), com base em Gonçalves (2014), identificaram quatro fases do desenvolvimento do futebol brasileiro articuladas aos determinantes políticos, econômicos e sociais desde a Proclamação da República:

- **1ª fase (1889-1929):** o futebol, inicialmente símbolo de distinção social, popularizou-se pela pressão dos trabalhadores e pelo interesse de setores que viam nesse esporte um meio de disciplinamento da classe trabalhadora. Tornou-se um

bem cultural, com forte adesão popular. Destaca-se a convivência entre o amadorismo das elites e o chamado falso amadorismo (como o pagamento dos "bichos") nos espaços frequentados por pobres e negros, como o Clube de Regatas Vasco da Gama.

- **2ª fase (1930-1979):** o amadorismo convive com o profissionalismo incipiente. O futebol transforma-se em espetáculo urbano e radiofônico, com a entrada ainda tímida de mídia e marketing a partir dos anos 1970. Nesse período, o Brasil sedia a Copa de 1950, constrói o Maracanã e conquista três mundiais. A instrumentalização político-ideológica do futebol é acentuada pelas ditaduras estadonovista e civil-militar, que o utilizam como instrumento de controle social e afirmação nacional. O Estado intervém de modo corporativo nas entidades esportivas, sem uma orientação abertamente mercantil.
- **3ª fase (1980-1994):** marcada pela ruptura com o corporativismo estatal com a Constituição de 1988 e por pressões pela mercantilização do futebol, como demonstram a Copa União de 1987 e a tentativa de transformar clubes em empresas, culminando na Lei Zico (Lei 9.672/1993).
- **4ª fase (1995-atual):** consolida-se uma lógica híbrida, na qual setores patrimonialistas e empresariais avançam na mercantilização do futebol. Diversas legislações regulam o esporte com foco no setor futebolístico. A articulação entre mídia, clubes e entidades federativas intensifica-se para transformar o futebol em espetáculo e atrair capital.

Apesar das diferentes periodizações, ambos os autores convergem em identificar que, no século XXI, o futebol tem passado por uma série de processos na sua dinâmica e estrutura para torná-lo uma mercadoria produzida sob a lógica industrial. É justamente sobre esse período que nossa análise pretende avançar, observando a economia política que estrutura essa dinâmica no Brasil, perpassando os processos de massificação comercial e trazendo dados financeiros e estatísticos acerca dos seguintes aspectos: receitas dos clubes na área de acumulação interna da indústria; geração de caixa total e recorrente; gastos com investimento; e endividamento.

Tomando os achados de Mascarenhas et al. (2024) acerca da economia política da *Premier League*, direcionamos nosso olhar para a realidade do futebol nacional, procurando não percorrer o mesmo caminho dos referidos autores, o que demandaria uma investigação específica, mas absorvendo, guardadas as devidas proporções e trabalhando numa perspectiva

aproximativa, alguns aspectos da economia política do futebol brasileiro. Nesse ponto, nos referimos precisamente à percepção dos autores de que o regime de acumulação da indústria do futebol na *Premier League* possui três, distintas e, ao mesmo tempo, articuladas, áreas de acumulação: a interna, associada aos clubes e à liga⁹⁸; uma intermediária, vinculada às corporações de mídia; e outra externa, onde se localizam os anunciantes e patrocinadores de setores econômicos externos aos primeiros.

Pela nossa análise, podemos encontrar similaridades entre o desenho estruturado em três áreas de acumulação e o que ocorre na economia política do futebol brasileiro quando reunimos os seguintes elementos relacionados à produção do futebol-espetáculo em nosso país, a saber: (i) compra de força de trabalho livre e assalariada (jogadores, treinadores e outros profissionais necessários) e de capital fixo (infraestrutura da gestão de eventos e construção, reforma e manutenção de estádios, centros de treinamento e outros de caráter material, inerentes à preparação e realização da partida de futebol) para desenvolver um processo produtivo cujo objetivo último é gerar uma mercadoria, vislumbrando a sua valorização, o “dia do jogo”; (ii) a existência de regulamentação legal relacionada à forma de exploração desta mercadoria, considerando tanto a relação capital/trabalho (direitos de imagem, direitos econômicos, tempo e regime jurídico dos contratos etc.) quanto as relações intercapitalistas (propriedade das imagens e das marcas que determinarão elementos como os direitos de transmissão, patrocínios, produtos licenciados e outros ligados ao *Day Match*); (iii) transformação cultural e econômica do torcedor⁹⁹ em um consumidor e a criação de regras claras acerca da compra e venda de ingressos, programa sócio-torcedor e outras relacionadas ao dia do jogo (Estatuto do Torcedor); (iv) transformação, ainda em lento processo, dos clubes em empresas ou, mantendo-se no modelo associativista, profissionalizando a gestão do departamento de futebol, a existência de transparência contábil, punições pela gestão temerosa e pela má-fé, e outras que busquem aproximar os clubes de futebol de uma empresa (legislações como a “Lei da Moralização do

⁹⁸ Cabe frisar que no Brasil não temos ligas constituídas no futebol profissional de elite, sendo nesse caso a COMENBOL, a CBF e as federações estaduais as entidades que possuem o controle dos campeonatos, das regras, calendário e formas de disputa.

⁹⁹ Importante considerar nesse ponto a síntese de Kennedy e Kennedy (2016) de que os torcedores, apesar de terem se tornado consumidores, visto o futebol-espetáculo ter alcançado a trama de um mercadoria, atuam em certos momentos de maneira distante da economia real relacionada a relação receita e despesa que a indústria propicia, naquilo que chamou de “economia política moral”, pois estes ao se reconhecerem como partícipes fundamental do jogo se sente “donos do clube” e agem de maneira deliberada pressionando os clubes para terem sempre melhores elencos e capacidade competitiva, não associando a sua demanda ao que o clube pode ofertar em termos de arrecadação, sendo isto um dos fatores de endividamento crônico dos clubes. Fato este que também ocorre no Brasil.

Esporte” – Lei nº 10.672/2003; “PROFUT” – Lei nº 13.155/2015; “Lei do Mandante” – Lei nº 14.205/2021; e “Lei da SAF” – nº 14.193/2021)

Assim, percebemos haver no Brasil uma indústria do futebol que caminha para alterar seu padrão de acumulação e se desenvolver em termos capitalistas dada a forma de seu mercado de trabalho, os clubes trabalhando para potencializar seus ganhos naquilo que Mascarenhas, Reis e Teixeira (2024) chamaram de direitos de propriedade e rentismo e o que Dantas e Léo (2023) se referiram como rentabilidade da propriedade intelectual (patentes, *copyright*, imagens etc.), existência de um mercado consumidor regulado e articulação entre as áreas de acumulação. No Quadro 1, procuramos organizar as fontes de receitas dos clubes brasileiros de acordo com as áreas de acumulação.

Quadro 1 – Organização das fontes de receitas dos clubes, originárias de agentes privados do mercado, de acordo com as áreas de acumulação da indústria do futebol brasileiro

Área de Acumulação Interna
<i>Day Match</i> (bilheteria, socio torcedor e consumo nos estádios)
Direitos econômicos (transferências e/ou empréstimos de jogadores e mecanismo de solidariedade)
Área de Acumulação Intermediária
Direitos de Transmissão e premiações
Área de Acumulação Externa
Direitos de Marca (publicidade nos estádios e mídias sociais, patrocínios, <i>royaltes</i> de produtos licenciados, <i>naming right</i> etc.)

Fonte: Mascarenhas et al. (2024); Reis (2022); Galápagos/OTF (2023); EY (2023); Itaú/BBA (2021). Elaboração nossa.

Para melhor visualizar a realidade da industrialização, inclusive os processos de financeirização que têm se estabelecido, no futebol brasileiro, iremos demonstrar dados de cada fonte de acordo com sua respectiva área de acumulação, mas antes vamos aos dados gerais desta indústria. Em 2018, a consultoria *Ernst & Young* (EY) produziu um relatório afirmando que toda a indústria ligada ao futebol, em particular a CBF, federações estaduais, clubes, patrocinadores, mídia e torcedores, movimentaram R\$ 53,9 bilhões na economia brasileira, algo equivalente a 0,72% do PIB¹⁰⁰. Em termos comparativos, a indústria do futebol na Espanha, que é muito mais desenvolvida que a brasileira e uma das maiores do mundo, representou no mesmo ano 1,37% do PIB espanhol (PwC, 2018). Ainda, a de Portugal, que possui equipes e

¹⁰⁰ Ver em: <https://www.mktesportivo.com/2019/12/ey-e-cbf-apresentam-relatorio-sobre-impacto-do-futebol-na-economia/>. Acesso em 06 dez. 2024.

liga em um patamar intermediário na Europa, o futebol representou apenas 0,26% do PIB português (EY, 2024). Neste contexto, é possível inferir que o patamar brasileiro, em termos de PIB, é relevante, apesar dos diversos entraves que persistem, ao mesmo tempo que demonstra que o processo de industrialização é uma realidade.

Isso fica ainda mais nítido quando a comparamos com outros segmentos da Indústria Cultural e criativa brasileira no mesmo ano, que alcançou no seu todo 2,37% do PIB. Especificando entre os diversos segmentos dessa indústria, vemos que a do futebol estaria à frente de todos que a compõe (moda, música, cinema, rádio e TV, design, artes cênicas, artes visuais, editorial, museu e patrimônio, atividades artesanais, publicidade e serviços empresariais e desenvolvimento de software e jogos digitais), exceto pela arquitetura que atingiu quase metade do PIB desse setor (~1,1%)¹⁰¹. Isso demonstra a sua significância e potencial para se tornar a mais representativa no PIB entre todos os segmentos da Indústria Cultural.

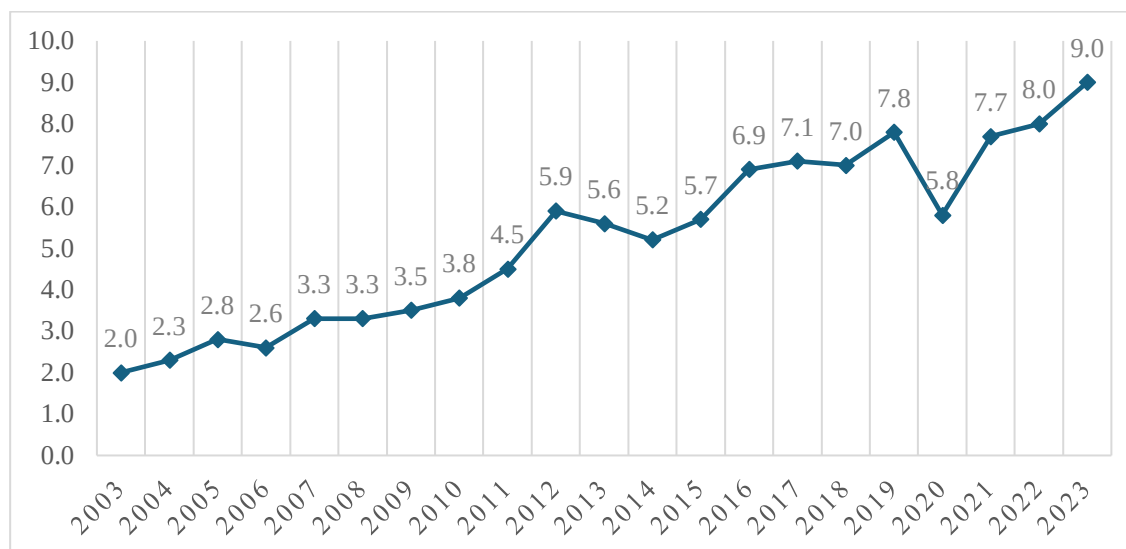
Voltando nosso exame a realidade dos clubes brasileiros, célula mater da Indústria do Futebol, em particular para os que detiveram as 20 maiores receitas de cada ano entre 2003 e 2023, podemos observar que o total de suas receitas¹⁰² somaram R\$ 9,0 bilhões em 2023 (Sports Value, 2024). Isso no quadro evolutivo das receitas desde 2003 (R\$ 2,0 bilhões) demonstra um crescimento em torno de 350% ao longo de 21 anos (Sports Value, 2024). Na mesma linha, mas considerando as receitas totais dos 20 clubes da Série A e 11 da Série B¹⁰³ do Campeonato Brasileiro, o Relatório da EY (2024) aponta que os valores alcançaram cerca de R\$ 11,1 bilhões em 2023, sendo que no plano evolutivo contado desde 2014 a expansão das receitas foi de 274%. No Gráfico 1 consolidamos os dados evolutivos das receitas contidas no relatório Sports Value (2024), observando que dos 21 anos assinalados, apenas em cinco anos não houve acréscimos de receitas de um ano para o outro, sugerindo que a indústria do futebol no que concerne a arrecadação dos clubes está em franca expansão.

¹⁰¹ Todos os dados deste parágrafo foram extraídos do portal: <https://www.itaucultural.org.br/observatorio/paineldedados/pesquisa/produto-interno-bruto-pib-da-economia-da-cultura-e-das-industrias-criativas-ecic>. Acesso em 06 dez. 2024.

¹⁰² Considerando direitos de TV, transferência de atletas, marketing, social e amador, bilheteria e outros (Sports Value, 2024).

¹⁰³ Foram excluídos desses dados devido a não publicação das suas demonstrações financeiras até a conclusão do relatório da EY (2024) os seguintes clubes da Série B: Cruzeiro, CRB, Ituano, Juventude, Londrina, Mirassol, Novo-Horizontino, Sampaio Correa e Tombense.

Gráfico 1 - Evolução das receitas dos clubes do futebol brasileiro (em bilhões de R\$, corrigidos pelo IPCA)



Fonte: Sport Value (2024). Elaboração nossa.

Do total das receitas dos clubes por fontes diretamente ligadas à indústria do futebol¹⁰⁴, vejamos o comportamento desta indústria nas distintas áreas de acumulação¹⁰⁵, conforme Quadro 1. Na área de acumulação interna, com dados da Sports Value (2024), foi rentabilizado pelos clubes da Série A, no acumulado entre 2003 e 2023, um montante de R\$ 23,62 bilhões com a negociação de direitos econômicos sobre os jogadores e R\$ 7,72 bilhões com bilheteria, totalizando R\$ 32,24 bilhões nesta área de acumulação. Esses valores representam 38% de toda arrecadação. Com os dividendos recebidos da área de acumulação intermediária, a receita foi de R\$ 37,88 bilhões (fixas e por performance) com direitos de transmissão e premiações de todas as competições disputadas pelos clubes estudados, superando a receita somada da área de acumulação interna, algo como 44%. A outra fonte de receita ocorre pela renda derivada dos direitos de marca relacionados a patrocínios, publicidades, *royalties* de produtos licenciados, *naming rights* etc. que as corporações localizadas na área externa de acumulação fazem diretamente nos clubes. Neste caso, as receitas giraram em torno de R\$ 15,78 bilhões no período analisado, tendo uma participação de 18% (Sports Value, 2024).

¹⁰⁴ Aqui excluimos receitas advindas da parte social do clube, de outros esportes olímpicos e não-olímpicos que os clubes mantêm em sua estrutura, da cessão de seus estádios/arenas para fins diversos ao futebol e outros similares que não guardam relação direta com a preparação e realização do “dia do jogo”.

¹⁰⁵ Os relatórios que utilizamos possuem dados que não foram sistematizados de acordo com a metodologia que estamos apresentando. Com isso, frisamos que a descrição dos dados tem um caráter indicativo e aproximativo, pois não há estudos disponíveis que se dedicaram a assinalar as receitas, despesas, investimentos e endividamento desse modo.

Assim, separando a renda obtida na área interna de acumulação da que vem da intermediária e externa no ano de 2023, vemos que estas duas últimas somadas chegaram a 62% de todas as receitas, reforçando o caráter dependente que os clubes têm de receitas diversas a área da acumulação interna¹⁰⁶. Tal realidade corrobora com as sínteses do estudo de Mascarenhas, Reis e Teixeira (2024). Para expressar o caráter evolutivo dessas receitas em termos absolutos e relativos, compilamos os dados entre 2003 e 2023 na Tabela 2. Já o comportamento das receitas em cada área de acumulação no mesmo período e de forma longitudinal, está representado no Gráfico 2.

Tabela 2 - Receitas totais dos clubes brasileiros por área de acumulação e fonte na indústria do futebol entre 2003 e 2022 (em bilhões de R\$, valores nominais)

Ano	Área de Acumulação Interna				Área de Acumulação Intermediária	Área de Acumulação Externa	Total	%
	Bilheteria ¹⁰⁷	Direitos Econômicos (transferência de atletas)	Total	%	Direitos de Transmissão e premiações	Direitos de Marca (marketing)		
2003	0,14	0,52	0,66	43%	0,68	0,18	0,86	57%
2004	0,16	0,69	0,85	48%	0,67	0,25	0,92	52%
2005	0,17	0,87	1,04	47%	0,73	0,42	1,15	53%
2006	0,21	0,60	0,81	40%	0,75	0,44	1,20	60%
2007	0,26	1,22	1,49	57%	0,73	0,40	1,12	43%
2008	0,36	0,89	1,25	51%	0,79	0,43	1,22	49%
2009	0,42	0,67	1,09	42%	1,02	0,49	1,51	58%
2010	0,42	0,61	1,03	36%	1,14	0,68	1,82	64%
2011	0,36	0,68	1,04	30%	1,62	0,81	2,43	70%
2012	0,41	0,83	1,24	28%	2,36	0,83	3,19	72%
2013	0,56	1,29	1,85	42%	1,74	0,84	2,58	58%
2014	0,52	0,73	1,25	32%	1,87	0,78	2,65	68%
2015	0,57	0,97	1,54	34%	2,17	0,80	2,96	66%

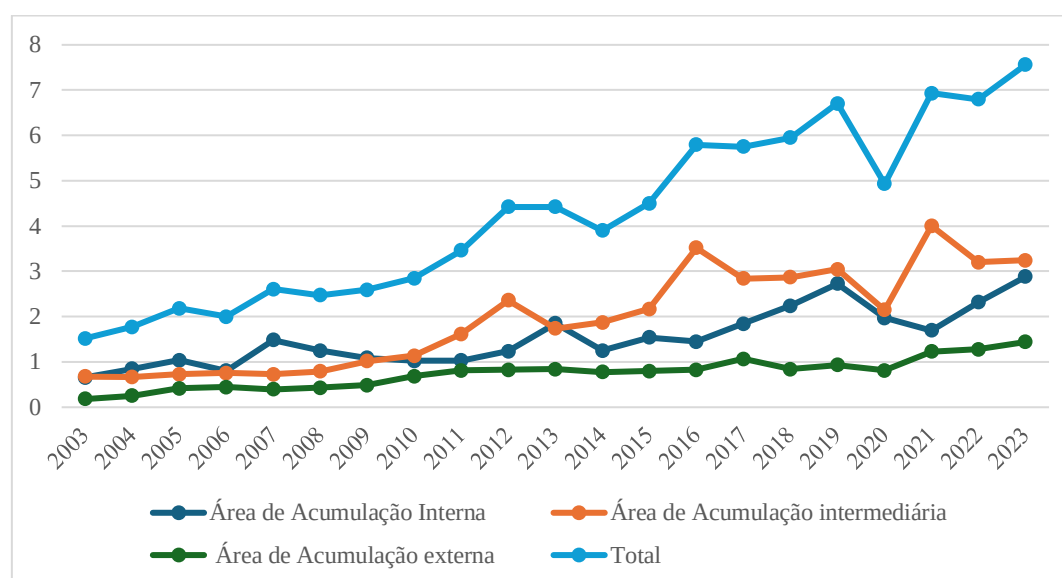
¹⁰⁶ Vale destacar que esse comportamento tende a ser médio, pois há distintos níveis de inserção dos milhares de clubes brasileiros no mercado, como coloca Teixeira (2025) ou considerar haver clubes formadores, negociadores e compradores. Da mesma forma que há clubes que tem suas principais fontes de receitas de áreas externas a área de acumulação interna, há outros que são especializados em formar atletas e negociá-los no mercado nacional e internacional e, nestes casos, a principal receita, supõe-se, vem da área de acumulação interna.

¹⁰⁷ Na metodologia do relatório a série histórica não contempla as receitas com o programa sócio torcedor, pois esta não foi fonte de receitas pelos clubes por muitos anos. A título de ilustração, se tomarmos os resulta entre 2017 e 2022 entre esse relatório e o formulado pela Galápagos/OTM (2023) para o mesmo período, que considerou o programa sócio torcedor, veremos que enquanto neste a proporção para área de acumulação interna ficou 36% e a soma advinda da intermediária e externa ficou em 64%. Já no relatório Sports Value (2024) ficou em 35% e 64%, respectivamente. Essa diferença de 1% significa algo entre 0,5 e 1,0 bilhão, mas mostra que os dados que utilizamos tem alto potencial para descrever a realidade.

2016	0,48	0,97	1,45	25%	3,52	0,83	4,35	75%
2017	0,50	1,35	1,85	32%	2,84	1,07	3,91	68%
2018	0,56	1,68	2,24	38%	2,87	0,84	3,71	62%
2019	0,62	2,11	2,73	41%	3,04	0,94	3,98	59%
2020	0,12	1,86	1,97	40%	2,15	0,81	2,96	60%
2021	0,15	1,54	1,69	24%	4,00	1,23	5,24	76%
2022	0,72	1,60	2,32	34%	3,20	1,28	4,48	66%
2023	0,90	1,98	2,88	38%	3,24	1,44	4,68	62%
Total	7,72	23,62	32,24	38%	37,88	15,78	53,66	62%

Fonte: Sports Value (2024); Mascarenhas et al. (2024); Reis (2022). Elaboração nossa.

Gráfico 2 - Crescimento das receitas totais dos clubes por área de acumulação na série histórica entre 2003 e 2023 (em bilhões de R\$, valores nominais)



Fonte: Sports Value (2024); Mascarenhas, Reis e Teixeira (2024); Reis (2022). Elaboração nossa.

Um segundo dado importante para nossas análises se refere a como os clubes geram caixa para cumprir seus compromissos institucionais e o pagamento da força de trabalho. A questão posta de que os clubes são marcadamente dependentes das receitas vindas das áreas intermediária e externa de acumulação, como demonstrado na Tabela 2 e no Gráfico 2, mostra uma realidade que tem sido comum em boa parte da indústria do futebol pelo mundo, a dependência de receitas extraordinárias.

Segundo o Relatório Galápagos/OTM (2023), a geração de caixa EBITDA¹⁰⁸ (*Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortization*) pode ser entendido de duas formas,

¹⁰⁸ EBITDA (tradução livre: Lucros antes de Juros, Impostos, Depreciação e Amortização) e um indicador financeiro (usado, principalmente, por instituições do mercado financeiro) utilizado para avaliar a capacidade de

considerando o EBITDA total¹⁰⁹ e recorrente¹¹⁰. A diferença média entre esses no período entre 2017 e 2022, excluindo o período pandêmico, em que o recorrente foi negativo, foi de 78%, ou seja, esse é o nível de dependência que os clubes têm de receitas extraordinárias. Notadamente as advindas das negociações dos direitos econômicos dos jogadores, para gerar caixa suficiente¹¹¹ para honrar suas dívidas e fazer investimentos nos seus elencos, categorias de base e infraestrutura esportiva. Ainda, se olharmos o relatório Itaú/BBA (2021) que possui dados desde 2010 e calcularmos a mesma relação até 2016, apesar de haver diferenças metodológicas¹¹², veremos que dos sete anos que compõem esse período, em quatro (2010, 2011, 2013 e 2014) o EBITDA recorrente foi negativo e a média dos três anos positivos ficou 78% abaixo do EBITDA total.

A explicação dessa realidade, além de estar associada ao fato de a indústria do futebol no Brasil ainda estar em processo de consolidação e, por isso, claudicante em muitos aspectos, passa pela posição periférica e dependente da economia brasileira como um todo na relação centro-periferia do capitalismo tardio (Carcanholo, 2018; Filgueiras, 2018; Marini, 2012; Osório, 2012; Mandel, 1982). Esse contexto possui determinações iminentes à nossa posição no mercado mundo da bola, nos colocando num patamar de subalternidade e dependência, tal qual a maior parte dos setores da nossa economia.

Desse modo, a economia política do futebol brasileiro possui a peculiaridade de ser exportadora de matéria-prima (jogador de futebol) com baixo valor agregado, cada vez mais jovem e com alto potencial de valorização, e importadora de jogadores com este potencial exauridos ou com passagem malsucedida nos mercados desenvolvidos (Matias, 2018). Estes últimos formam o mercado nacional junto aos jogadores que não atingiram o nível de produtividade necessário para atuar nas grandes ligas, de jogadores brasileiros e estrangeiros de nível intermediário, que preferem atuar no mercado brasileiro em vista de outros tão ou mais

uma empresa ou organização de gerar caixa por meio de suas operações principais, antes de considerar fatores financeiros não operacionais e fiscais.

¹⁰⁹ Na prática do futebol é quanto sobra de dinheiro para o clube pagar suas dívidas e fazer investimentos. Para este fim, os autores utilizaram as receitas líquidas, que são menores que as receitas totais brutas apresentadas.

¹¹⁰ Excluí dessa conta as receitas com negociação dos direitos econômicos sobre os jogadores e premiação, devido ao seu caráter indeterminado e não-ordinário.

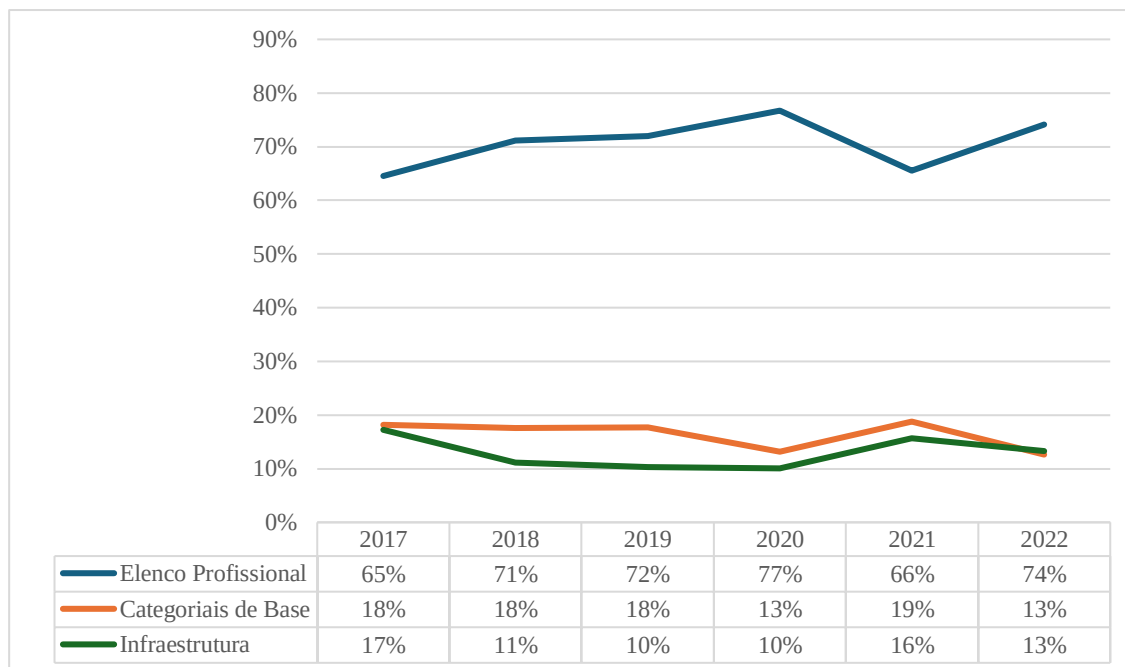
¹¹¹ Importa lembrar que com a Lei das “SAF” a geração de caixa, dos clubes que se tornaram Sociedade Anônima do Futebol, passou a contar também com recursos vindos de fontes diversas a todas essas e que estão relacionadas ao patrimônio pessoal ou empresarial daqueles que compraram o direito sobre suas marcas e todo o futebol profissional.

¹¹² o Itaú/BBA (2021) considerou os clubes da Série A mais o Cruzeiro em seus cálculos.

periféricos e daqueles que, dado seu baixo nível técnico, não têm condições de ultrapassar nossos limites territoriais.

Assim, quando os clubes conseguem negociar os direitos econômicos que detêm sobre a exclusividade dos seus jogadores a contento e o cenário das receitas vindas das áreas intermediária e externa é favorável, ocorre uma sobra de recursos para duas arenas de suma importância para a manutenção das atividades esportivas dos clubes: os investimentos e o pagamento das dívidas. No campo dos investimentos, considerando a geração de caixa total de 2017 a 2022, os clubes, no acumulado, gastaram a maior parte dos valores com a formação de elencos mais qualificados ano após ano, com médias superiores a 71% do orçamento para essa rubrica, sendo o restante gasto com as categorias de base (16%) e infraestrutura do clube (13%) (o caráter evolutivo da distribuição desses gastos pode ser visto no Gráfico 3). Esse cenário nos permite apontar que, quase na mesma medida em que os clubes arrecadam com as negociações dos direitos econômicos sobre os jogadores que vendem no mercado interno e externo, eles reverterem esses valores na contratação de novos jogadores para seu elenco profissional e/ou na renovação contratual dos atuais jogadores que ainda guardam potencial esportivo e de venda futura.

Gráfico 3 - Evolução da distribuição dos investimentos dos clubes da Série A entre 2017 e 2022



Fonte: Galápagos/OTM (2023), Elaboração nossa.

Essa realidade conjugada ao alto custo com o pagamento da força de trabalho¹¹³ dos clubes da Série A, que em 2022 alcançou 50% das receitas totais, marca o cenário atual de endividamento dos principais clubes de futebol no Brasil, o qual tem lastro histórico, desde antes do processo de industrialização desta modalidade, e não está apenas associado ao não pagamento de direitos dos jogadores, mas também a passivos tributários e empréstimos contraídos no mercado (Matias, 2018). No relatório Sports Value (2024), é possível observar o quadro evolutivo da dívida total dos 20 clubes com maiores receitas nos últimos 21 anos. Nele, vemos que crescimento das dívidas totais dos clubes foi vertiginoso em um período de 11 anos, saindo de R\$ 3,1 bilhões em 2003 para R\$ 10,8 bilhões em 2014, acumulando um crescimento aproximado de 250%. De 2014 a 2017, houve um leve recuo de 14%, mas logo voltou a crescer, alcançando em 2020 um pico de R\$ 12,6 bilhões. Desde então e até 2023, o quadro foi de recuo das dívidas, atingindo em 2023 o menor patamar dos últimos 11 anos, de R\$ 8,9 bilhões¹¹⁴.

No mesmo sentido analítico, os dados do Relatório Convocados (Galápagos/OTM, 2023), que consideram apenas os clubes da Série A, trazem dados aproximados aos da Sports Value (2024) no período entre 2017 e 2022, mostrando que o quadro foi de crescimento até 2020, um decréscimo de cerca de 16% em 2021 e, novamente, um aumento de 12% em 2022. Quando acrescentados os dados de mais 11 grandes clubes da Série B, a situação da dívida geral se manteve em nível crescente entre 2017 e 2022. Sendo ainda mais específico, este relatório também demonstrou a distribuição dessas dívidas, da Série A ampliada com os 11 da Série B, por categoria: dívida onerosa¹¹⁵, dívidas operacionais¹¹⁶ e dívidas de impostos/acordos¹¹⁷. Nos Gráficos 4 e 5, consolidamos esses dados, sendo possível inferir que as dívidas com impostos/acordos, apesar de estarem caindo em termos percentuais em relação às outras (de

¹¹³ Refere-se a salários, encargos, direitos de imagem de toda a estrutura do clube (Galápagos/OTM, 2023)

¹¹⁴ Importante frisar que essa redução só foi possível devido a venda de 20% de seus direitos de transmissão pelos próximos 50 anos para um grupo de investidores do qual fazem parte a gestora de recursos Life Capital Partners (LCP), o fundo General Atlantic e a XPi. Assim, alguns clubes utilizaram esses recursos para pagarem suas dívidas, como foi o caso do Cuiabá, Goiás e Athletico Paranaense que zeraram suas dívidas. Ver em: <https://ge.globo.com/negocios-do-esporte/noticia/2023/11/01/por-r-26-bilhoes-forte-futebol-e-grupo-uniao-vendem-20percent-de-seus-direitos-por-50-anos.ghtml>. Acesso em 11 dez. 2024.

¹¹⁵ Inclui empréstimos bancários, financiamentos, ou outros instrumentos financeiros que precisam ser pagos com acréscimos contratuais.

¹¹⁶ Inclui compromissos relacionados diretamente às operações diárias do clube, como salários atrasados de jogadores e funcionários, fornecedores de equipamentos esportivos, e outras despesas operacionais que não foram quitadas dentro dos prazos.

¹¹⁷ Refere-se às obrigações fiscais, como impostos atrasados, contribuições previdenciárias ou acordos firmados para parcelamento de débitos tributários, como é o caso do PROFUT.

49% para 39%), quando vamos aos valores nominais, fica nítido que elas estão, na verdade, crescendo, acumulando aproximadamente 45% de alta entre 2017 e 2022.

Gráfico 4 - Distribuição nominal das dívidas dos clubes da Série A + 11 Clubes da Série B entre 2017 e 2022 (em bilhões de R\$)

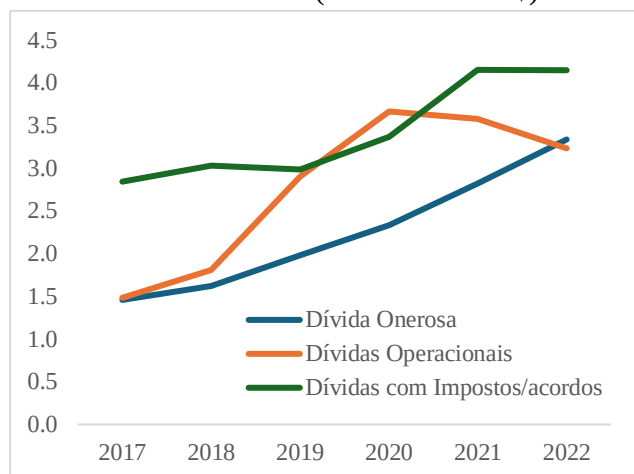


Gráfico 5 - Distribuição percentual das dívidas dos clubes da Série A + 11 Clubes da Série B entre 2017 e 2022



Fonte: Galápagos/OTM (2023). Elaboração nossa.

Fonte: Galápagos/OTM (2023). Elaboração nossa.

Essa realidade decorre do sistemático crescimento nominal das dívidas operacionais e onerosas nesse período, em que ambas saíram de uma proporção de 25% em 2017 para cerca de 30% em 2022. No acumulado, o aumento das dívidas operacionais foi de 118%, das onerosas, 129% e das com impostos/acordos, de 84%. A presença de dívidas, insolvências e instabilidade financeira não é uma realidade particular do Brasil, e sim global, atingindo inclusive as principais ligas do mundo e clubes que estão entre os que mais arrecadam, como o Barcelona FC.

Ocorre que o endividamento dos clubes de futebol não é mero acaso ou uma questão conjuntural, sendo, na verdade, uma situação crônica e intimamente ligada aos processos de industrialização e financeirização da modalidade, ao ponto de Reis (2022) apontar que este fenômeno tem cumprido, de forma tendencial, duas funções na economia política do futebol: (re)ajustamento da modalidade para atender às suas necessidades de financiamento e refinanciamento, devido ao seu perfil instável e propenso a crises; e a abertura de espaços para a entrada de grupos empresariais e financeiros na sua estrutura governamental, acelerando seu processo de empresariamento. Os motivos para tanto perpassam diversas variáveis, como dependência de renda obtida em outras áreas de acumulação; acentuada tolerância governamental devido a fatores socioculturais, políticos e estruturais do setor; desigual distribuição de recursos; tendência de que os custos com a operação/produção sejam superiores

ao faturamento; ampliação da natureza especulativa do setor; entre outros (Matias, 2018; Kennedy e Kennedy, 2016). Assim, este autor sugere que o sistema das dívidas tem sido o “esteio, conteúdo e substância da nova economia política da modalidade, sem as quais a manifestação espetacular do futebol e suas unidades de produção estariam drasticamente comprometidas, já que altamente dependentes de investimentos (recursos) externos” (Reis, 2022, p. 249).

Diante desse quadro, a propensão de muitos clubes, em meio a dívidas cada vez mais impagáveis, tem sido considerar ceder suas atividades ao capital financeirizado, sendo essa dinâmica comprometedora da saúde financeira dos clubes um dos principais elementos impulsionadores da era das Sociedades Anônimas do Futebol (SAF) em nosso país. Para se ter uma ideia desse drama, o nível de alavancagem média (razão entre a dívida líquida e as receitas totais) dos últimos quatro anos dos 20 clubes das Série A, mais os quatro que ascenderam da Série B em 2022 (Cruzeiro, Grêmio, Bahia e Vasco da Gama), totalizando 24 clubes, mostra que 15 estavam alavancados entre 20% e 400%. Noutras palavras, possuem uma dívida acumulada que ultrapassa consideravelmente suas receitas, fazendo com que a perspectiva de clubes como Atlético Mineiro, Cruzeiro, Botafogo e Vasco da Gama, os mais endividados, de pagarem suas dívidas supere os 17 anos (Galápagos/OTF, 2023).

Todas as sínteses e dados apresentados nesta seção sobre a economia política do futebol e seu processo de industrialização e financeirização no Brasil – quando analisadas à luz da perspectiva gramsciana sobre a relação entre Estado e sociedade civil (Gramsci, 2022) e da premissa marxiana de que os indivíduos escrevem a história sob as circunstâncias que os defrontam e que lhes são diretamente transmitidas pelo passado (Marx, 2008) –, não sugerem que esses acontecimentos e a realidade processual empreendida tenham ocorridos limitadas à atuação dos agentes apenas em nível estrutural, na esfera das relações de produção. Há que se considerar aquelas estabelecidas em nível superestrutural, articulando a dinâmica relacional entre a sociedade civil e a política aos determinantes socioeconômicos da esfera estrutural, em um nexo de reciprocidade.

O que estamos querendo considerar é que a atuação estatal, no desenrolar das transformações do setor futebolístico que ocorreram dos anos 1990 em diante, teve papel central para dinamizar o setor e criar as condições gerais para que a forma capitalista de produzir o futebol-espetáculo se concretizasse diante de uma realidade na qual: os processos de mercantilização do futebol eclodiram e se sucederam numa base histórica em que o futebol

ainda tinha uma aura “romântica” muito presente (leia-se: com sua produção mais voltada para os valores de uso da modalidade); havia pouco desenvolvimento mercadológico, incluída a integração entre mídia, clubes, competições e patrocinadores para fabricar um produto mais comercial; comandada por forças oligárquicas e particularistas (cartolagem) que viam as mudanças econômicas no futebol como algo alheio aos seus interesses de manutenção no poder; constante tensão entre essas frações do meio futebolístico e as de caráter modernizante e liberalizante, que viam nesse setor alto potencial mercantil; com clubes tinham uma estrutura gerencial amadora para lidar com atletas profissionais, competições e outros setores do mercado; dívidas impagáveis dos clubes diante de suas receitas; e outras condições que manquejavam a expansão capitalista no setor.

É diante dessas condições materiais e históricas que o mercado da bola tem se desenvolvido no país. Não exatamente pela atuação dos agentes privados livremente concorrendo entre si e sujeitos à autorregulação baseada em oferta e demanda, como versa o receituário neoliberal, mas pela pressão desses na esfera superestrutural para que novas regulações fossem criadas de acordo com os seus interesses, recursos financeiros fossem disponibilizados, perdões de dívidas ocorressem, torcedores se transformassem em consumidores, estádios fossem modernizados e outras várias ações fossem implementadas para desenvolver a modalidade capitalisticamente. Para tanto, um agente foi e tem sido fundamental para criar as condições gerais para desenvolver a indústria do futebol: o Estado. Parafraseando Mandel (1982), o Estado na realidade brasileira tem sido o “parteiro” do modo de produção capitalista no esporte, em especial, no setor futebolístico. O movimento deste no processo de mercantilização do futebol é parte do objeto central desta tese e assunto da próxima seção.

3.4 Categorias analíticas da relação Estado e setor futebolístico na ascensão e desenvolvimento da indústria do futebol

A atuação do Estado brasileiro no setor esportivo remonta à era Vargas, especialmente durante a ditadura estadonovista, quando começaram a surgir as primeiras legislações de regulamentação esportiva (Rodrigues, 2007; Ouriques, 2014; Matias, 2018; Vimeiro, 2019; Dantas, 2023). No entanto, o papel do Estado na criação das condições gerais de produção voltadas à mercantilização do futebol é mais recente. Inicialmente, a intervenção estatal se deu predominantemente sob uma lógica de subsunção formal do esporte ao capital, com foco no controle da violência e no tutelamento das entidades esportivas por meio do corporativismo

estatal. Isso incluía garantir segurança pública para a realização dos jogos, regular juridicamente e intervir politicamente em confederações, federações, clubes e torcidas organizadas, além de estabelecer normas trabalhistas – como a “Lei do Passe” – e investir em infraestrutura física, material e de pessoal. Paralelamente, o Estado também explorou o potencial ideológico do esporte como ferramenta de controle social da classe trabalhadora (Manhães, 1986; Linhares, 1996), papel que persiste no século XXI, agora sob uma lógica de mercado e associada à função propaganda da Indústria Cultural (Bolaño, 2015).

No contexto recente – iniciado com a Constituição Federal de 1988 e a liberalização do esporte do caráter corporativo do Estado, assumindo premissas neocorporativistas¹¹⁸ – as entidades esportivas de administração e de prática têm se desenvolvido com muito mais autonomia e o esporte tem assumido novas formas e relações políticas, econômicas, sociais e culturais na sociedade, mais associadas a preceitos de mercado e de forma mais extensa e intensiva no futebol. Essa modalidade, tida como a mais inserida culturalmente e adorada pelos brasileiros, tem se tornado espaço privilegiado dos tentáculos do mercado, apropriando-se dele, tal qual tem ocorrido em vários setores da Indústria Cultural, na busca pela sua subsunção real ao capital, atendendo aos seus anseios por expansão na era neoliberal, flexível, financeirizada e pós-moderna do capitalismo tardio (Antunes, 2009; Harvey, 2008; Chesnais, 2005; Jameson, 1997; Mandel, 1982). Como vimos em seção anterior, as transformações do setor de serviços, especialmente as de bens e serviços culturais, são um dos fenômenos mais marcantes dessa nova fase do capitalismo, sendo o esporte apenas parte de algo que tem dimensões muito mais ampliadas e relacionadas ao domínio do bloco histórico hegemônico pelo capital financeiro.

Nessa toada, o Estado, elemento chave das transformações do capitalismo desde a sua emancipação frente aos modos de produção anteriores, tem atuado na realidade brasileira construindo as condições gerais para que o negócio futebol se desenvolva e, se possível, outras modalidades esportivas sigam o mesmo caminho. Como em todo setor econômico neste sistema as relações intercapitalistas, entre o capital e o trabalho e entre quem circula a mercadoria e o público consumidor carecem de regras claras, arbitragem e previsibilidade para que os agentes

¹¹⁸ Na perspectiva neocorporativa, as estruturas relacionais são tidas como parte de um sistema em que se preserva a autonomia fundamental dos atores coletivos envolvidos. Nesse sistema a coerção joga um papel bastante marginal e a ênfase é colocada na troca, na negociação e na adaptação recíproca. Seu fundamento jurídico é o direito privado (Araújo e Tápia, 1991). O que diferencia sobremaneira o conceito neocorporativo e o corporativo é que no primeiro a organização representativa dos interesses particulares é livre para aceitar ou não suas relações com o Estado, contribuindo, portanto, para defini-las enquanto no corporativismo clássico é o próprio Estado que impõe e define essas relações (BOBBIO et al, 2008).

privados possam atuar competitivamente no mercado. No caso do setor futebolístico, essa estrutura tem se tornado um imperativo nos processos de industrialização desse esporte, com o Estado assumindo progressivamente a função de “capitalista total ideal” (Mandel, 1982).

Contudo, a direção política e moral do Estado não está dada na realidade como algo estático ou pré-determinada, sendo fruto de intensa disputa, naquilo que Gramsci (2022) chamou de Estado ampliado. Neste, a sociedade civil, constituída pelos aparelhos privados de hegemonia, que no caso do futebol brasileiro¹¹⁹ podem ser ligadas: a entidades de mercado (corporações de mídia, investidores nacionais e do exterior, corporações de outros setores produtivos e financeiros etc.) com largo interesse na sua completa industrialização; à CBF e às federações estaduais mais ligadas a “cartolagem”¹²⁰ (até poderia dizer que almejam a industrialização, mas sob o seu mando e condições); aos clubes, individualmente e em coletivo; às associações de jogadores profissionais; e aos torcedores (torcidas organizadas). Estas, por sua vez, tendem a atuar junto à sociedade política (Estado) pelo controle da forma da regulação estatal e da direção das políticas públicas voltadas ao futebol, sempre considerando nesse ínterim que o Estado possui uma “autonomia relativa” (Poulantzas, 1980) frente a esses aparelhos privados de hegemonia para arbitrar e construir consensos de acordo com a correlação de forças conjuntural.

As relações e mobilizações envolvendo a atividade estatal têm ocorrido de maneira consistente nos últimos 30 anos, visando o desenvolvimento estrutural do setor do futebol. A partir dessas interações, busca-se extrair, das relações históricas entre Estado e setor esportivo, categorias analíticas¹²¹ que abordem a dinâmica da estrutura socioeconômica da indústria do futebol, especialmente no que diz respeito à produção da mercadoria “dia do jogo”, à comercialização dos direitos de propriedade de clubes, CBF e federações estaduais, e à formação de um mercado consumidor no esporte. Também se observa a superestrutura acionada

¹¹⁹ Se ampliarmos para o esporte em geral, podemos incluir o COB, CPB, as confederações e federações de outras modalidades esportivas, associação de atletas as mais diversas etc.

¹²⁰ A origem do termo “cartola” no universo do futebol remota a era em que este esporte ainda era restrito às elites e os jogadores usavam até gravata nas disputas. Ocorre que numa excursão da seleção uruguaia pelo Brasil, dois dirigentes deste país entraram em campo usando seus trajes formais e uma cartola, se diferenciando dos demais, e os brasileiros adotaram a palavra para designar todos os dirigentes dos clubes de futebol. Porém, com o tempo o termo ganhou uma conotação pejorativa, passando a classificar dirigentes de entidades esportivas que se aproveitam de sua posição em benefício próprio. Ver em: <https://www.facebook.com/museudofutebol/photos/por-que-os-dirigentes-dos-clubes-s%C3%A3o-chamados-de-cartola-explicamos-quando-o-fut/2772358069513347/> . Acesso em 18 dez. 2024.

¹²¹ Nos termos apresentados por Ianni (2011),

para estabelecer e manter as condições legais, institucionais, financeiras, competitivas e de consumo requeridas pelo setor ao longo de seu desenvolvimento.

Para tal finalidade, consideramos que a compreensão da economia política do futebol é fator relevante para entender a relação entre a indústria do futebol e a política econômica governamental nesse setor, apontando em quais âmbitos os distintos agentes imiscuídos no desenvolvimento do futebol têm mobilizado o poder público para criar as condições gerais necessárias à sua expansão e consolidação na economia brasileira. Nesta linha, nosso processo investigativo foi identificar as categorias analíticas que têm potencial de aglutinar o movimento estrutural desse setor em direção à superestrutura política e vice-versa. Frisamos que nossa percepção sobre estrutura e superestrutura advém da premissa de que estas estão dialeticamente articuladas na realidade, em sentido gramsciano¹²², sendo o nosso percurso teórico realizado apenas para fins analíticos e com a expectativa de que, após esses percursos, nossas sínteses avancem na explicação da dinâmica e estrutura destas no seu movimento real, dentro de uma totalidade social. Tal síntese se assenta na perspectiva marxiana de que “não é a consciência que determina a vida, mas sim a vida que determina a consciência” (Marx e Engels, 1999, s.p.), ou seja, qualquer teoria deve estar baseada na análise concreta da realidade material e não em abstrações ou especulações idealistas.

Ainda, a identificação desse quadro categorial requer dois posicionamentos importantes, um ligado aos seus limites para o nosso objeto e outro associado ao seu potencial: os limites, dizem respeito ao raciocínio de que o Estado, apesar de praticar atos direcionados ao futebol, conduz a maioria deles orientados para o esporte em sentido geral, ou seja, esse esporte – dada a sua proeminência econômica e política junto ao Estado, historicamente – tem orientado, de forma tendencial, aspectos relevantes de conteúdos normativos e das políticas públicas que servem não apenas a si, mas a todo o setor esportivo. De outra forma, o Estado legisla e desenvolve políticas públicas específicas para o futebol, outras que abrangem todo o setor esportivo e outras que sequer o alcançam, isto é, a política estatal não se limita ao futebol, apesar de sua alta influência na ossatura do Estado.

Quanto ao potencial desse quadro categorial, entendemos que este possa jogar luz sobre um aspecto imanente da Política Esportiva, pois se refere à atuação estatal num setor que tem se industrializado e adquirido relevância no PIB, na arrecadação pública e no desenvolvimento de outras indústrias e setores econômicos do país. Isto é, é um setor que se

¹²² Discussão desenvolvida no capítulo 1 desta tese.

destaca sobre os demais do setor esportivo, que ainda estão em estágios inferiores de desenvolvimento industrial e/ou nos quais ainda predominam relações de troca simples. Assim, o desvelamento dessas categorias não é, em nenhuma instância, terminativo, e sim aproximativo do objeto central desta parte da tese, que é compreender a relação do Estado com todo o setor esportivo, visto o futebol ser o segmento esportivo mais desenvolvido do país, concentrador de capital, vitrine para as demais modalidades e com seus agentes tendo alto poder de influência sobre as políticas públicas e a regulação legal do setor.

Nosso raciocínio parte da conjectura desvelada por Mascarenhas, Reis e Teixeira (2024) acerca da economia política da indústria do futebol no regime de acumulação da *Premier League* e de nossas análises aproximativas e indicativas de como está guarda similaridades com o processo de industrialização do futebol brasileiro. Principalmente, por notarmos a existência das três áreas de acumulação, do caráter rentista pelo qual os clubes auferem a maior parte de suas receitas, na forma de investimento e comprometimento das receitas com o pagamento salarial dos jogadores, do quadro de endividamento dos clubes e da sua função na expansão da financeirização no setor. Essa seria a pintura atual de um processo que dura várias décadas e na qual o Estado tem todas as digitais, seja pelo incentivo político, material e legal para o seu desenvolvimento e/ou pela leniência com as gestões temerárias, perdão de dívidas aviltantes e omissão em relação aos malfeitos há muito imperantes no setor e a elitização do público presente nas novas arenas.

Nossa percepção é que no processo histórico de desenvolvimento da indústria do futebol os agentes políticos, econômicos e sociais presentes no futebol passaram a requerer a presença do Estado em aspectos que são proeminentes à sua figura na sociedade: construção de um ambiente comercial marcado pela segurança jurídica e regulação legal; controle social pelo seu braço armado; e em outras frentes que são peremptórias à fase tardia do capitalismo monopolista no mundo e no Brasil, como a pulsão do fundo público pela esfera financeira e rentista, o perdão ou constante refinanciamento e extensão dos prazos de pagamento das dívidas com o setor público e o provimento de infraestrutura material diretamente com recursos públicos ou na forma de empréstimos a juros atraentes (Mandel, 1982; Chesnais, 2005; Harvey, 2008; Netto e Braz, 2012). Partindo dessas premissas e observando a realidade da industrialização do futebol brasileiro, sugerimos quatro categorias analíticas: regulação, clubes de futebol, infraestrutura e controle social.

No quadro regulatório, é possível sinalizar que Estado vem criando e alterando constantemente diversas normas legais para acomodar interesses políticos e relações econômicas e trabalhistas em todo o processo de preparação, produção, troca e consumo da mercadoria “dia do jogo” que ocorre na área de acumulação interna da indústria do futebol e entre os agentes desta com as outras áreas de acumulação. Historicamente, isso teve como ponto de partida a Constituição Federal de 1988 que liberalizou as entidades de administração e de prática do corporativismo estatal que vigorou por cerca de 47 anos, desde o Decreto-lei nº 3199/41, lhes dando autonomia de organização e funcionamento (Manhães, 1986; Linhares, 1996; Veronez, 2005).

Porém, é no âmbito infraconstitucional que esse processo tem ganhado força e sistematicidade, acumulando três leis que tratam de diversos aspectos do esporte em geral. Inicialmente, com as Leis nº 9.672/1993 (Lei Zico) e nº 9.615/1998 (Lei Pelé) que foram desenhadas e orientadas majoritariamente por demandas vindas do futebol (Athayde et al., 2016; Matias, 2018) e, mais recentemente, pela Lei nº 14.597/2023 (Lei Geral do Esporte) que suprimiu diversos, mas não todos, os dispositivos legais da Lei Pelé, e versa sobre: relação capital/trabalho, direitos econômicos sobre os contratos de exclusividade sobre os atletas e direito de imagem; formação de jogadores nas categorias de base e os limites e mecanismos de exploração; direitos das entidades esportivas sobre a imagem produzida no “dia do jogo” para fins comerciais (direito de arena); direito sobre suas marcas e a forma de associação comercial entre estas e os patrocinadores e anunciantes; responsabilização dos gestores por gestão temerária e mau uso de recursos públicos; relações de consumo durante eventos esportivos¹²³; entre outros.

Destaca-se da Lei Pelé o estabelecimento do fim da “Lei do Passe”, mecanismo fundamental para liberar a força de trabalho para ser explorada em termos essencialmente capitalista; a Lei nº 10.672/2003 (Lei de Moralização do Esporte) que fez a primeira menção à exploração e gestão do futebol como uma atividade econômica; a Lei nº 14.205/2021 (Lei do Mandante) que modificou as regras sobre o direito de arena, impactando na forma de comercialização dos direitos de transmissão; a Lei nº 14.193/2021 (Lei da Sociedade Anônima do Futebol) que possibilitou alteração na propriedade dos departamentos de futebol dos clubes e abriu as portas de vez para a entrada do capital na gestão e no controle do futebol dos clubes;

¹²³ Inicialmente regulado pelo que ficou conhecido como Estatuto do Torcedor (Lei nº 10.671/2003) e que perdurou 20 anos, as relações de consumo no esporte, ponto fulcral para a criação de um mercado consumidor no futebol, passaram a ser normatizadas pela Lei Geral do Esporte (Lei nº 10.597/2023) que a revogou.

e, mais recentemente, a Lei nº 14.790/2023 (Lei das Bets) que regulou as apostas esportivas no país. Todo esse panorama regulatório indica que a indústria do futebol tem passado por diversas transformações orientadas por normas estatais que estabelecem a forma e o conteúdo das relações sociais e econômicas tanto no interior da área de acumulação interna quanto na relação desta com as demais, onde se encontra a maior fonte das receitas dos clubes e da CBF e federações estaduais. O que nos leva à segunda categoria, entidades futebolísticas.

Nesta, a relação da indústria do futebol com o Estado tem ocorrido, principalmente, em três instâncias: (i) na ampliação das receitas a fundo perdido dos clubes por meio das fontes de financiamento ligadas ao gasto tributário e extraorçamentárias, passíveis de ser vistas nos patrocínios de estatais diretamente aos clubes e aos eventos esportivos controlados pela CBF e federações estaduais (Pereira, 2017; Matias, 2018) e por meio de repasses vindos das loterias com a LOTECA¹²⁴ (Loteria esportiva) e a LOTEX¹²⁵ (Loteria Instantânea Exclusiva), apesar desta última não ter entrado em funcionamento no período estudado (Carneiro, 2018); (ii) no refinanciamento das dívidas dos clubes com a União, alongando os prazos de quitação, reduzindo multas e juros e extinguindo encargos legais inerentes a elas¹²⁶, além de constituir nova fonte arrecadatória exclusivamente para pagar o passivo das dívidas por meio de outra loteria, a Timemania¹²⁷; (iii) no incentivo à formação de atletas, de fundamental importância na geração de caixa dos clubes como vimos, por meio de renúncias fiscais na forma estabelecida pela Lei nº 6.187/2006 (Lei de Incentivo ao Esporte – LIE), pois o futebol é a modalidade que mais recebe recurso dessa fonte (Matias et al., 2015). Todo esse quadro, mesmo que exemplificado, ilustra o papel do Estado no provimento de meios econômico-financeiros para a indústria do futebol se desenvolver.

Em relação à categoria infraestrutura, vemos que a tônica sempre foi a construção dos estádios de futebol com recursos públicos (algo que já ocorria no século XX, mas sob uma perspectiva diversa da atual¹²⁸), a qual ganhou um impulso notável nessa era devido à Copa do Mundo FIFA de 2014 no país, inclusive alterando a ideia de estádio para a de arena, dado seu alinhamento aos padrões internacionais dos mercados da bola mais desenvolvidos, e

¹²⁴ Ver artigo 18º, inciso II, letra “g” da Lei nº 13.756/2018.

¹²⁵ Ver artigo 6º do Decreto nº 9.327/2018.

¹²⁶ Ver artigo 7º da Lei nº 13.155/2015 relacionado ao PROFUT (Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro).

¹²⁷ Ver artigo 8º do Decreto nº 6.187/2007.

¹²⁸ Nos dedicaremos com maior profundidade a configuração desse período para a Política Esportiva no capítulo 4.

mobilizando investimentos em infraestrutura urbana (Matias, 2018). Ao todo 12 (doze) estádios foram construídos ou reformados, sendo que 8 (oito) faziam parte do patrimônio público dos estados da federação e 4 (quatro) eram privados. No que se refere aos recursos vindos do governo federal, a regra foi prover estes por meios de empréstimos com juros subsidiados e prazos alongados por meio do programa BNDES ProCopa Arenas¹²⁹, que repassou cerca de R\$ 4,14 bilhões¹³⁰ para 11 projetos de arenas, excetuando-se a Arena da Baixada que utilizou recursos próprios do Club Atlético Paranaense e da agência de fomento do estado do Paraná¹³¹. Sem esse montante robusto de aporte financeiro público tanto a realização da Copa do Mundo seria inviável (Figueiredo, 2017) quanto o processo de industrialização do futebol estaria caminhando a passos mais lentos, dado o papel central destes equipamentos na produção da mercadoria “dia do jogo” nas arenas e na transmissão do espetáculo imagético às massas.

Além dos estádios, houve fomento público na organização e promoção da Copa do Mundo no Brasil, tanto por meio da legislação que concedeu isenção tributária à FIFA e aos seus parceiros por meio das Leis nº 12.350/2010 e nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa), que formalizaram garantias legais, econômicas e de segurança para a FIFA e seus parceiros comerciais poderem explorar o evento no Brasil com total isenção fiscal. Tal gasto onerou os cofres públicos em cerca de R\$ 130 milhões entre 2012 e 2015 pela via tributária e em R\$ 116 milhões entre 2010 e 2014¹³², pela via orçamentária, ambos voltados à gestão do evento no país.

Por fim, faremos referência à categoria controle social. A importância desta para o desenvolvimento da indústria do futebol é indiscutível, pois a torcida é parte fundamental do chamado futebol-espetáculo nos estádios e nas transmissões pelas plataformas de mídia. Para esta indústria a violência e determinados tipos de torcedores não combinam com o *métier* comercial que se pretende para a mercadoria “dia do jogo” e, por isso, os clubes, a CBF e as federações estaduais e as corporações de mídia, principalmente, requerem ação do Estado nestas frentes. No bojo da elitização do público consumidor nas arenas, tem havido progressivamente

¹²⁹ Ver em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/patrocinos/patrocínio-ao-esporte/bndes-procoba-arenas>. Acesso em 14 dez. 2024.

¹³⁰ Ver em: <https://www.uol.com.br/esporte/futebol/ultimas-noticias/2024/06/12/apos-10-anos-nove-dos-12-estadios-da-copa-2014-ainda-nao-foram-pagos.htm#:~:text=O%20ProCopa%20Arenas%20destinou%20R,foi%20de%20R%24%20400%20milh%C3%B5es>. Acesso em 14 dez. 2024.

¹³¹ Ver em: <https://www.fomento.pr.gov.br/Noticia/Fomento-Parana-repassa-R-26-milhoes-para-obras-da-Arena-da-Baixada>. Acesso em 14 dez. 2024.

¹³² Ambos os dados podem ser acessados no transparenciaoesporte.unb.br sob as rubricas “Copa do Mundo FIFA 2014” na seção gasto tributário e na “Apoio a realização da Copa do Mundo FIFA 2014”, localizada na seção orçamento. Os valores são nominais e não estão deflacionados. Acesso em 24 jan. 2025.

um cercamento daqueles que historicamente sempre encheram as arquibancadas dos estádios, os trabalhadores proletariados e subproletariados, nos termos de Singer (2012), e as torcidas organizadas, cujos atores são, normalmente, parte dessas mesmas frações sociais.

No contexto dos torcedores que comparecem aos estádios com familiares ou amigos para apoiar seu time, observa-se uma ampla gama de manifestações emocionais ao longo da partida. As reações podem alternar entre contenção e demonstrações mais intensas durante os diferentes momentos do jogo e nas interações com jogadores, comissões técnicas e arbitragem. Na tradição futebolística dos estádios, são comuns aplausos, críticas, assistir à partida em pé e até tentativas de participação em transmissões televisivas, refletindo a diversidade inerente à atividade de torcer. Esses indivíduos compõem a essência das arquibancadas e representam o verdadeiro espírito do futebol brasileiro.

Contudo, com os clubes vislumbrando ampliar o potencial arrecadatário com a bilheteria e os programas de sócio-torcedor e a necessidade de ampliar receitas aliada às novas arenas que modificaram estruturalmente a forma de o torcedor assistir ao jogo – acabando com as áreas em que os torcedores assistiam às partidas em pé (a famosa “geral”) –, não tardaram em aumentar consideravelmente o valor dos ingressos¹³³. Essa estratégia, modificou quase que instantaneamente o tipo de torcedor que passou a frequentar as arenas, absorvendo em maior medida a parcela social de maior poder aquisitivo das classes mais altas e afastando o torcedor tradicional de baixa renda e periférico nos grandes centros urbanos¹³⁴. Nesse ponto, a ação estatal ocorre pela omissão, na perspectiva de Pereira (2009), ao não intervir nos valores cobrados para que parte dos ingressos tenham preços acessíveis. Historicamente, o futebol se consolidou na cultura nacional como um fenômeno altamente difundido, com os estádios tradicionalmente frequentados pelas camadas mais baixas, mas com os preços abusivos cobrados no interior das, agora chamadas, arenas, o consumo alimentar¹³⁵ e a compra dos ingressos¹³⁶ transformou um espaço democrático e popular em um lazer “gourmetizado”.

Agora em relação ao controle da violência, a grande demanda da indústria sempre foi controlar as torcidas organizadas, frequentemente difamadas por uma avalanche midiática que

¹³³ Ver em: <https://www.plurisports.com.br/brasil-ingresso-futebol-mais-carro-mundo/> . Acesso em 17 dez. 2024.

¹³⁴ Ver em: <https://www.nexojornal.com.br/externo/2019/07/13/a-elitizacao-dos-estadios-no-pais-segundo-este-antropologo>. Acesso em 17 dez. 2024.

¹³⁵ Ver em: <https://furacao.com/2023/08/11/preco-da-cerveja-na-ligga-arena-custa-ate-tres-vezes-mais-do-que-no-varejo/>. Acesso em 14 dez. 2024.

¹³⁶ Ver em: <https://www.lance.com.br/fora-de-campo/precos-abusivos-impedem-acesso-e-tricores-se-reunem-no-entorno-do-morumbi-para-acompanhar-a-decisao-da-copa-do-brasil-relato.html>. Acesso em 14 dez. 2024.

generaliza todos os que pertencem a essas organizações como malandros e de índole violenta, desconsiderando o aspecto histórico, comunitário, de pertencimento social e o papel destes na construção da paixão do torcedor pelo futebol (Matias, 2018). A demanda da indústria junto ao Estado teve resposta com a criação do Estatuto do Torcedor (Lei nº 10.671/2003) que passou a regular estas, exigindo registro das mesmas e de seus integrantes, responsabilizando-os civilmente pelos danos causados por seus integrantes dentro e nas imediações dos eventos. Há ainda ações residuais do Ministério do Esporte em campanhas de conscientização contra a violência nos estádios, ao contrário das frequentes atuações repressivas e, por vezes, persecutórias das forças de segurança dos estados – a Polícia Militar – frente às torcidas organizadas e seus integrantes.

Como fechamento analítico deste percurso, podemos indicar três reflexões que articulam esse quadro categorial com a proposta de trabalho nos próximos capítulos, dedicados a desvelar a configuração histórico-conjuntural da vertente econômica da Política Esportiva em nível federal. A primeira guarda relação com o destaque que a Indústria do Futebol tem no conjunto que forma a Política Esportiva; a segunda se refere ao papel estratégico e aproximativo que as categorias apreendidas nesta última seção deste capítulo tiveram para orientar a formulação das subcategorias estruturantes da PEE voltada a todo o setor esportivo; a terceira diz respeito à necessidade de olharmos para o quadro geral da política econômica brasileira, a qual supomos, num esforço analítico inicial, ter um peso importante na estruturação da Política Econômica Esportiva, além do ciclo dos grandes eventos no país que tomou de assalto a agenda da Política Esportiva. Neste sentido, nosso foco nos próximos capítulos será expressar os achados deste em par com os da parte 1 desta tese para analisar cada política específica que compõe a Política Econômica Esportiva, a começar pelo aspecto regulatório.

Capítulo 4 – Política de Regulação Legal do Setor Esportivo

A regulação estatal constitui um dos instrumentos fundamentais de conformação das relações sociais no capitalismo, por meio do qual o Estado estabelece normas, mediações e controles que asseguram a reprodução do sistema. No contexto brasileiro, esse processo assume feições particulares, determinadas pela condição dependente da economia, pela modernização conservadora e pela necessidade permanente de equilibrar as pressões do capital e as demandas sociais. O esporte, inserido nesse movimento mais amplo, torna-se também objeto dessa regulação, seja como campo de intervenção econômica, seja como dimensão da vida social que o Estado busca organizar e legitimar por meio de dispositivos legais. A análise da Política de Regulação Legal do Setor Esportivo, portanto, inscreve-se nessa perspectiva, permitindo compreender como o Estado, ao normatizar o esporte, definiu uma determinada direção política e econômica e construiu o arcabouço legal que tem sustentado a lógica mercantil.

No campo esportivo, essa regulação manifesta-se na produção de um conjunto de normativas legais – leis, decretos, portarias e outras – por meio das quais o Estado busca ordenar e orientar o funcionamento do setor. Nessa perspectiva, nossa opção metodológica consistiu em tomar como referência a forma mais recente e sistematizada dessa normatização. Não se trata de estabelecer uma comparação histórica entre passado e presente, mas de utilizar a Lei Geral do Esporte (Lei nº 14.597/2023) como parâmetro organizador, uma vez que ela consolidou dispositivos dispersos da Lei Pelé¹³⁷ e de legislações correlatas, além de incorporar matérias ainda não legisladas, conferindo maior clareza à estrutura regulatória do setor. Essa escolha permitiu organizar a análise das regulações estabelecidas no período de 1998 a 2022 segundo os eixos de ordenamento que a própria LGE sistematizou, como evidenciado no Quadro 2.

Quadro 2 - Disposições regulatórias/organizativas da Lei Geral do Esporte (Lei nº 14.597/2023) acerca do esporte de excelência e das relações econômicas no setor esportivo

TÍTULO I - DO ORDENAMENTO ESPORTIVO NACIONAL
Capítulo I - Da instituição da lei geral do esporte
Seção I - Disposições preliminares
Seção II - Princípios fundamentais
Seção III – Do direito fundamental ao esporte
Seção IV - Dos níveis da prática esportiva
Capítulo II - Do sistema nacional do esporte e do sistema nacional de informações e indicadores esportivos
Seção VI - Da interação entre entes públicos e privados no esporte
Seção VII – Das fontes de recursos das organizações esportivas privadas

¹³⁷ Muitos deles ainda vigentes, apesar da promulgação da nova Lei Geral do Esporte.

Capítulo III – Do financiamento público ao esporte
TÍTULO II - DA ORDEM ECONÔMICA ESPORTIVA
Capítulo I - Da responsabilidade na gestão esportiva
Seção I – Disposições gerais
Seção II – Dos princípios e diretrizes
Seção II – Dos deveres do gestor
Seção IV – Dos requisitos e dos impedimentos pessoais na gestão esportiva
Seção V – Da gestão temerária no esporte
Capítulo II - Das relações de trabalho no esporte
Seção I - Do trabalhador esportivo
Seção II - Das organizações esportivas direcionadas à prática profissional
Seção III - Do contrato especial de trabalho esportivo
Seção IV - Dos contratos de intermediação, de representação e de agenciamento esportivos
Seção VI - Disposições específicas ao futebol
Seção VII - Do contrato de formação esportiva
Capítulo IV - Das relações de consumo nos eventos esportivos
Seção I – Disposições gerais
Seção II - Dos direitos do espectador
Capítulo V - Dos meios de difusão dos eventos esportivos
Seção I – Disposições gerais
Seção II - Dos direitos de difusão de imagens
Seção III - Da disponibilização de imagens para fins jornalísticos
Seção IV - Do direito à exploração da imagem do atleta
Capítulo VI - Dos crimes contra a ordem econômica esportiva
Seção I - Do crime de corrupção privada no esporte
Seção II - Dos crimes na relação de consumo em eventos esportivos
Seção III - Dos crimes contra a propriedade intelectual das organizações esportivas
TÍTULO III - DA INTEGRIDADE ESPORTIVA E DA CULTURA DE PAZ NO ESPORTE
Capítulo I - Da garantia à incerteza do resultado esportivo
Seção I – Disposições gerais
Seção II - Da prevenção e do controle de dopagem
Seção III - Da prevenção e do combate à manipulação de resultados esportivos
Capítulo II - Do torcedor
Capítulo III - Da promoção da cultura de paz no esporte
Capítulo IV - Da garantia da ética e do jogo limpo nas competições
Seção I – Disposições gerais
Seção III - Dos procedimentos referentes ao regulamento da competição
Capítulo V - Dos crimes contra a integridade e a paz no esporte
Seção I - Dos crimes contra a incerteza do resultado esportivo
Seção II - Dos crimes contra a paz no esporte

Fonte: Lei 14.597/2023. Elaboração nossa.

Assim, assumiremos a organização desta lei como farol para compreender em quais aspectos as legislações passadas regularam as relações econômicas do setor esportivo,

possibilitando-nos entender as distintas esferas de atuação do Estado e extrair as bases do direcionamento regulatório voltado ao setor esportivo. Com essas premissas, passamos a ordenar as legislações vinculantes ao setor esportivo de 1998¹³⁸ a 2023, tendo como parâmetro a estrutura regulatória relacionada aos três títulos centrais da LGE, a saber: o primeiro, “ordenamento esportivo nacional”, foi alterado para “ordenamento geral”; os seguintes, “ordem econômica esportiva” e “integridade esportiva”, foram mantidos tal qual.

A amostra para analisar essa categoria perpassou necessariamente pela promulgação da Lei Pelé e por todas as normas que alteram seus dispositivos no tocante aos aspectos econômicos do setor esportivo, bem como as legislações associadas aos grandes eventos esportivos no país, as direcionadas ao setor futebolístico, as vinculadas às relações de consumo no esporte e ao torcedor e as que determinam o financiamento público. Essa seleção teve como base os estudos de Athayde (2014), Matias et al., (2015), Mascarenhas et al. (2012); Ouriques (2014), Athayde et al. (2016a; 2016b), Mascarenhas (2016), Teixeira et al. (2017), Matias e Mascarenhas (2018), Carneiro (2018) e Marques et al. (2021).

O processo de levantamento e sistematização dessas legislações ocorreu de duas formas: (i) as que tratam da regulação geral do setor em aspectos não relacionados às fontes de financiamento público (Quadro 3; e (ii) as vinculadas às fontes de financiamento público do setor (Quadro 4). No caso das legislações que tratam dessas duas dimensões, optamos por mantê-las em ambos os quadros. Essa divisão tem caráter ilustrativo e fins meramente didáticos, pois nossa análise será dada pelas sínteses construídas ao analisar o conjunto normativo, tendo como farol a configuração da LGE. No Quadro 3, organizamos as legislações federais e decretos presidenciais de acordo com o governo que as promulgou, com uma breve descrição do aspecto a que se dedica. No Quadro 4, sistematizamos as normas federais, acompanhando a classificação de Carneiro (2018), pelas fontes orçamentárias, extraorçamentárias e do gasto tributário, acrescentando as leis alteradas ao longo do tempo que esse autor cita, como a Lei nº 14.073/2020 (redistribui os recursos das loterias incluindo o CBCP) e a Lei nº 14.193/2021 (Lei das SAFs), que institui o Regime Tributário Específico para as Sociedades Anônimas do Futebol.

Quadro 3 - Leis e decretos que regularam o setor esportivo, considerando o governo que as sancionou e o direcionamento, se alteraram a Lei Pelé ou normatizaram, em leis específicas, aspectos não tratados na primeira

Governo	Lei ou Decreto	Descrição	Direção

¹³⁸ Foi necessário retroceder ao ano de 1998 por ter sido neste que foi promulgada a lei geral do esporte (Lei nº 9.615/1998) que esteve vigente até 2023, quando surgiu a nova Lei Geral do Esporte.

FHC	Lei nº 9.615 (Lei Pelé)	Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências.	Não se aplica
	Lei nº 9.981/2000 (Lei Maguito Vilela)	Dispõe sobre a gestão das entidades desportivas, à proteção dos atletas, à Justiça Desportiva e à exploração de jogos de bingo e tornou facultativo as entidades de prática desportiva que participam de competições profissionais se tornaram empresas.	Lei Pelé
Lula	Lei nº 10.671/2003	Direitos e deveres dos torcedores, especialmente no futebol.	Estatuto de Defesa do Torcedor
	Lei nº 10.672/2003 (Lei da Moralização do Esporte)	Dispõe sobre transparência financeira e administrativa na gestão do esporte profissional que passa a ser considerada uma atividade econômica, estabelecida a responsabilidade social dos dirigentes e outras medidas.	Lei Pelé
	Lei nº 10.891/2004	Cria o programa Bolsa Atleta para auxiliar atletas de alto rendimento.	Bolsa-Atleta
	Lei nº 12.035/2009	Institui o Ato Olímpico, no âmbito da administração pública federal, com a finalidade de assegurar garantias à candidatura da cidade do Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e de estabelecer regras especiais para a sua realização	Grande Eventos
	Lei nº 12.299/2010	Altera o Estatuto de Defesa do Torcedor, reforçando direitos dos consumidores e estabelece medidas para prevenir e reprimir a violência em eventos esportivos.	Estatuto de Defesa do Torcedor
	Lei nº 12.346/2010	Obriga entidades de prática desportiva a realizar exames periódicos de saúde para atletas	Lei Pelé
Dilma	Lei nº 12.395/2011	Altera as Leis nºs 9.615/1998, que institui normas gerais sobre desporto, e 10.891/2004, que institui a Bolsa-Atleta; cria os Programas Atleta Pódio e Cidade Esportiva; revoga a Lei nº 6.354/1976; e dá outras providências.	Lei Pelé Bolsa-Atleta
	Lei nº 12.396/2011	Ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, com a finalidade de constituir consórcio público, denominado Autoridade Pública Olímpica – APO.	Grandes eventos
	Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa)	Dispões sobre medidas para viabilizar a realização da Copa das Confederações e do Mundo de futebol no Brasil, atendendo aos compromissos assumidos com a FIFA	Lei Pelé e Grandes eventos
	Lei nº 12.780/2013	Dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016.	Grandes eventos
	Decreto nº 7.984/2013	Regulamenta a Lei nº 9.615/1998, que institui normas gerais sobre desporto, e a Lei nº 13.756/2018, quanto à destinação de recursos de loterias às entidades desportivas	Lei Pelé
	Lei nº 12.868/2013	Limita os mandatos de dirigentes de entidades desportivas e estabelece medidas de gestão transparente, democrática e responsável para receber recurso público federal	Lei Pelé
	Lei nº 13.155/2015	Estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão	Lei Pelé

		transparente e democrática para entidades desportivas profissionais de futebol; institui parcelamentos especiais para recuperação de dívidas pela União, cria a Autoridade Pública de Governança do Futebol - APFUT; dispõe sobre a gestão temerária no âmbito das entidades desportivas profissionais; cria a Loteria Exclusiva - LOTEX.	
	Lei nº 13.284/2016 (Lei Geral das Olimpíadas)	Dispõe sobre as medidas relativas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e aos eventos relacionados, que serão realizados no Brasil; e altera a Lei nº 12.035/2009, que “institui o Ato Olímpico, no âmbito da administração pública federal”, e a Lei nº 12.780/2013, que “dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016”.	Lei Pelé e Grande Eventos
Temer	Lei nº 13.322/2016	Dispõe sobre o controle da dopagem e medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016	Lei Pelé e Grande Eventos
Bolsonaro	Lei nº 13.192/2019	Altera a Lei nº 10.671/2003 (Estatuto de Defesa do Torcedor), para ampliar o prazo de impedimento a infrações cometidas por torcidas organizadas, estender sua incidência a atos praticados por estas em datas e locais distintos dos eventos esportivos e instituir novas hipóteses de responsabilidade civil objetiva.	Estatuto de Defesa do Torcedor
	Lei nº 14.073/2020	Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor esportivo a serem adotadas durante o estado de calamidade pública relacionado a pandemia do COVID-19.	Lei Pelé
	Lei nº 14.117/2021	Suspende o pagamento do parcelamento de dívidas no âmbito do Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro (PROFUT) durante o estado de calamidade pública relacionado a pandemia do COVID-19.	Lei Pelé
	Lei nº 14.193/2021 (Lei de Modernização do Esporte)	Institui a Sociedade Anônima do Futebol e dispõe sobre normas de constituição, governança, controle e transparência, meios de financiamento da atividade futebolística, tratamento dos passivos das entidades de práticas desportivas e regime tributário específico.	Lei Pelé
	Lei nº 14.205/2021 (Lei do Mandante)	Modificar as regras relativas ao direito de arena sobre o espetáculo desportivo.	Lei Pelé

Fonte: Carneiro (2018); Matias (2018); Athayde (2014); Portal da Presidência da República: <https://legislacao.presidencia.gov.br/>. Acesso em 10 fev. 2025.

Quadro 4 - As diferentes fontes de financiamento do esporte no Brasil, sua classificação (fontes), respectivas legislações (subfontes) e descrição

Fontes	Subfontes	Descrição
Orçamentário	Lei no 4.320/1964 Lei nº 9.649/1998; alterada pela Lei nº 10.683/2003 Portaria MPOG nº 42/1999	Recursos ordinários para a função “Desporto e Lazer”

	Lei nº 9.615/1998 – Lei Pelé	Contribuições sobre concursos prognósticos e loterias função “Desporto e Lazer”
	Lei nº 11.345/2006 – Lei da Timemania	
	Lei nº 13.155/2015	
	Portaria MPOG nº 42/1999	Recursos ordinários e de outras fontes de recurso do orçamento federal de distintas funções para a subfunção vinculada ao esporte
Extra orçamentário	Lei nº 9.615/1998 Lei nº 10.264/2001 – Lei Agnelo/Piva Lei nº 12.395/2011 Lei nº 13.146/2015 Lei nº 13.756/2018 Lei nº 14.073/2020	Repasse sobre concursos prognósticos e loterias para entidades esportivas
	Lei nº 11.345/2006 – Lei da Timemania	
	Lei nº 13.155/2015 – Instituiu a LOTEX	
	Decreto nº 6.555/2008	Patrocínios sem incentivo fiscal das estatais federais
	Lei nº 9.615/1998, incluído pela Lei nº 12.395/2011	Contribuição sobre salários e transferências de atletas profissionais pagos pelas entidades de prática esportiva para a assistência social e educacional da categoria
Gasto Tributário	Lei nº 10.451/2002, alterado pelas Leis nº 11.116/2005, nº 11.827/2008 e nº 12.649/2012	Isenção de impostos na fabricação nacional e importação de equipamentos e materiais esportivos
	Lei nº 11.438/2006 – Lei de Incentivo ao Esporte, alterada pelas Leis nº 11.472/2007 e Lei nº 13.155/2015	Isenção fiscal de patrocínios e doações de pessoas físicas e jurídicas no apoio direto ao esporte
	Lei nº 11.488/2007 Decreto nº 6.759/2009, alterado pelo Decreto nº 7.213/2010	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 12.350/2010;	Desonerações tributárias voltadas à realização dos Grandes eventos esportivos
	Lei nº 12.663/2012 – Lei Geral da Copa	
	Lei nº 12.780/2013, alterada pela Lei nº 13.265/2016;	
	Lei nº 13.284/2016 (Lei Geral das Olimpíadas)	
	Lei nº 13.322/2016	Desonerações tributária para as Sociedade Anônimas do Futebol, criando o Regime de Tributação Específica do Futebol
	Lei nº 14.193/2021 (Lei da SAF)	

Fonte: Carneiro (2018), com alterações. Elaboração nossa.

Com esses dados em mãos e a divisão organizacional proposta pela LGE, organizamos o percurso histórico estruturante da Política de Regulação Legal do Setor Esportivo em duas

esferas de atuação do Estado, uma macro – de acordo com os Títulos da LGE – que é formada por um conjunto de esferas micro – estabelecidas por meio dos diversos dispositivos legais analisados –, cuja lógica de formação será descrita ao longo do texto. Desse modo, o sentido organizador ocorreu do mais ao menos desenvolvido e do simples ao complexo, aproximando-se do objeto de forma sucessiva. No Quadro 5, apresentamos a estrutura dessa política específica em um quadro organizacional.

Quadro 5 - Organização histórico-conjuntural da Política de Regulação Legal do Setor Esportivo (1998 - 2023)

Dispositivos Normativos	Esfera Micro	Esfera Macro	Política Específica
Lei Pelé: inciso II, art. 3; art. 28-A.	Prática esportiva profissional	Ordenamento Esportivo Geral	Política de Regulação Legal do Setor Esportivo
Lei Pelé: art. 13.	Autonomia das entidades esportivas		
Ver Quadro 4	Fontes de financiamento público		
Lei Pelé: art. 18 a 18-E; art. 20, 22, 22-A, 23, 24, 26, 27, 27-A e o 46-A.	Gestão esportiva	Ordem econômica	
Lei Pelé: art. 27-B, 27-C, 28, 28-A, 29, 29-A, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 38, 39, 40 e 41.	Relação capital/trabalho		
Lei Pele: § 3º do art. 42 Estatuto do Torcedor: art. 1-A, 2 e 3 e do 13 ao 33.	Relações de consumo nos eventos esportivos		
Lei Pelé: art. 87.	Direitos de marca		
Lei Pelé: art. 42, 42-A e 87-A	Difusão midiática dos eventos esportivos		
Lei nº 12.035/2009 (Ato Olímpico); Lei nº 12.396/2011 (Autoridade Pública Olímpica); Lei nº 12.284/2016 (Lei Geral das Olimpíadas); Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa).	Grandes eventos		
Lei Pelé: art. 48-A, 48-C e 48-D.	Prevenção e controle de dopagem	Integridade esportiva	
Estatuto do Torcedor: art. 2, 2-A, 39, 39-A, 39-B, 39-C, 40, 41 e 41-A.	Torcedor e torcida organizada		
Estatuto do Torcedor: art. 41-B, 41-C, 41-D, 41-E, 41-F, 41-G.	Crimes contra a integridade esportiva		
Estatuto do Torcedor: art. 9 a 12	Regulamento das competições		
Lei Pelé: art. 50, 50-A, 50-B, 52, 53, 55, 55-A, 55-B e 55-C.	Justiça esportiva		

Fonte: Lei nº 14.597/2023; legislações constantes no Quadro 3 e 4. Elaboração nossa.

Dito isso, faremos a discussão a partir de cada esfera micro de atuação da política para entender como o conjunto destas podem ser compreendidas na esfera macro. Salientamos que não há hierarquia entre elas, visto que o percurso histórico distinto de cada uma se deu articulada às demais de forma direta ou indireta. Entretanto, antes de nos enveredarmos nessa análise de

cada esfera em si, convém realizar um breve relato de fundo sobre a lei geral do esporte que regeu o período que estamos estudando, a Lei Pelé, para entender o porquê desse marco e seu contexto de surgimento.

4.1 Contextualizando a Lei Pelé

O período que rege a redação original desta lei é anterior ao período de análise desta tese, mas o contexto de sua emergência, o seu marco institucional e os aspectos em que ela interfere no setor esportivo desde a sua redação original justificam uma breve análise. Para explicar o surgimento da Lei Pelé, devemos retroceder, inicialmente, à Constituição Federal de 1988 (CF/1988), pois foi neste marco que o setor esportivo garantiu, no art. 217, inciso I, sua autonomia de organização e funcionamento em relação ao Estado, até então regido por princípios associado a outra lógica de desenvolvimento esportivo e pelo corporativismo e autoritarismo¹³⁹ do Estado brasileiro. Podemos dizer que esse foi o “pontapé” inicial para o esporte brasileiro, orientado pela dinâmica interna do futebol, passar a se desenvolver sob princípios de mercado. Igualmente, foi no parágrafo 1º deste mesmo artigo que ficaram delimitados os limites de atuação da justiça desportiva em relação ao judiciário brasileiro.

Passado este momento, apenas em 1993, no governo Itamar Franco, foi sancionada a primeira lei geral do esporte pós-CF/1988, a Lei nº 8.672/1993, conhecida como Lei Zico. Elaborada em meio ao processo de mercantilização do esporte, especialmente do futebol, buscava liberalizar o setor e permitir, por exemplo, a transformação de clubes em empresas. Segundo Ouriques (1999), sua proposta inicial pretendia fortalecer os clubes, liderados pelo Clube dos 13, e reduzir o poder da CBF e das federações estaduais. No entanto, a versão final não avançou em pontos cruciais, como o fim da “lei do passe”, a obrigatoriedade de profissionalização dos clubes e a reestruturação política da CBF. Assim, pouco alterou o futebol e quase nada o esporte profissional em geral. Embora fosse uma lei geral, seu foco era essencialmente o futebol, razão pela qual recebeu o nome de Zico, ex-Secretário Nacional de Esporte no governo Collor, que defendia o fim dos “feudos esportivos” – algo não concretizado pela lei.

Essa hegemonia do futebol se manteria no processo de construção da lei que sucederia a Lei Zico. A sua construção tomou impulso com a chegada de Pelé ao executivo federal e a criação do Ministério Extraordinário do Esporte, cuja tarefa central era aproximar a realidade

¹³⁹ Aprofundamos esse contexto no Capítulo 4 desta tese.

do futebol brasileiro a europeia, que já vinha alterando, com forte ação estatal, sua estrutura na direção de elevar o futebol ao mundo dos negócios. Assim, a Lei 9.615/1998, promulgada na vigência de sua passagem pelo governo, teve avanços em relação ao definido na Lei Zico, mas não conseguiu suprimir a lógica imperante na história da sociedade brasileira de uma maneira geral: a união entre o arcaico e o moderno no desenvolvimento econômico do país, no que podemos chamar de modernização-conservadora (Behring, 2008). Athayde (2014) vai captar a presença dessa configuração no desenvolvimento do esporte nos anos 1990 em diante, afirmando haver uma lógica similar neste setor àquela que historicamente tem ocorrido no Brasil. Coadunando a este estudo, Athayde et al. (2016) atribuíram ao sentido modernizador no esporte um viés “econômico conservador”, visto a pactuação do grupo modernizador com o conservador para avançar na pauta mercantilizadora onde fosse possível, dada as condições.

Sobre a lei em si, podemos dizer que os agentes relacionados ao setor futebolístico foram os que mais tiveram influência na sua redação, inclusive o projeto de lei que propiciou seu trâmite no Congresso partiu do interesse de frações desse setor determinadas em acabar com a “lei do passe”, fator primordial para o capital se expandir na produção do futebol-espetáculo (Matias, 2018). A preponderância do futebol nos espaços decisórios era notável, assumindo, assim, o “status de modalidade esportiva parâmetro ou norteadora para definição das questões atinentes à regulação profissional dos atletas e à organização da justiça desportiva” (Athayde et al., 2016b, p. 47). Quanto ao que ficou consolidado na redação original, Ouriques (1999) vai dizer que os grandes vitoriosos foram as entidades de administração e sua burocracia que conseguiram manter seus poderes políticos e privilégios. Já os clubes perderam o instituto do passe e buscavam formas para minimizar suas perdas. No que se refere ao mercado, logrou-se êxito com a possibilidade de comprar os departamentos de futebol dos clubes e com a abertura do mercado de jogadores, principais ativos dos clubes de futebol

Assim, apesar dos conflitos e tentativas de aglutinar diferentes visões sobre o esporte, em particular o futebol, foi com esta lei que o esporte brasileiro passou a ter um sentido mercadológico de desenvolvimento mais claro, sintetizado no sofisma da modernização do esporte. Fato que se alinha a tendência mundial de avanço do capital nas diferentes frentes da indústria cultural e do setor de serviços (Harvey, 1992; Jameson, 1997; Debord, 2003; Aguiar, 2010), inclusive do esporte (Andrews, 2009; Pillati, 2011; Matias, 2018; Reis et al., 2020; Santos, 2014; Reis, 2022).

Analisando o desenvolvimento normativo voltado ao esporte entre a CF/1988 e o ano de 2014, Athayde et al. (2016) verificaram todas as legislações que faziam menção ao descritor “esporte” ou “desporto”, tendo concluído que 33% do total estava relacionado especificadamente aos interesses do “mercado/indústria do esporte e/ou futebol”, e os demais, em sua maioria, faziam referência ao contexto do esporte de excelência. Ainda, afirmaram que o marco inicial para a ampliação da regulação legal do esporte desde a CF 1988 foi com a promulgação da Lei Pelé, dez anos depois, atribuindo a esta o papel de “elemento fomentador (gatilho) para a legislação esportiva, estimulando a produção de normas jurídicas, seja para sua reformulação e atualização, seja para detalhar assuntos genericamente abordados por essa lei” (Athayde, 2016, p. 46). Para estes autores, a premissa central desta lei e das que lhe sucederam tem sido a modernização do esporte, abordando sua profissionalização e mercantilização, bem como a busca de mais fontes de financiamento público para o setor.

Vejamos, agora, como se desenvolveu o aspecto regulador da política econômica esportiva a partir deste marco legal até 2023, analisando as distintas esferas de atuação do Estado no setor esportivo.

4.2 Ordenamento esportivo geral

Essa esfera de atuação macro do Estado está relacionada ao conjunto de normatizações federais do legislativo e do executivo relacionadas a três esferas de atuação micro: (i) na definição do nível de prática esportiva imperante na configuração sistêmica do esporte e materializador do seu princípio regente, o rendimento esportivo (Brohm, 1982), e que, na forma mercantilizada do esporte, exige um caráter profissional; (ii) na noção de como se realiza a lógica constitucional da autonomia das entidades esportivas em relação ao seu funcionamento e organização; e (iii) no financiamento público do setor esportivo, demonstrando as fontes e subfontes que destinam recursos ao esporte.

4.2.1 Prática esportiva profissional

Começando pelo significado e a abrangência do esporte de rendimento ou excelência¹⁴⁰. A lei Pelé define esse termo no art. 3, inciso III, como aquele “praticado segundo normas gerais

¹⁴⁰ Apesar da legislação até a LGE considerar a expressão esporte de rendimento, utilizaremos o termo esporte de excelência. Isso é devido a nossa intenção de uniformizar o texto em toda a tese, sendo que para todos os fins estes guardam o mesmo sentido histórico e conceitual, apesar de ter havido modificações na LGE em relação a Lei Pelé.

desta Lei e regras de prática desportiva, nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do País e estas com as de outras nações”, reconhecendo o sistema federativo internacional como balizador do esporte de rendimento. Nessa linha, a Lei nº 13.155/2015 passou a associar a noção de esporte de formação, descrito no Decreto nº 7.984, e que não guardava relação direta com o esporte de rendimento, como objeto também da competição e da alta competição. Ainda, no parágrafo primeiro deste artigo, diz que esporte de rendimento profissional ocorre quando há uma remuneração pactuada em contrato formal de trabalho entre o atleta e a entidade de prática desportiva, elemento importante para delimitar onde começa o esporte profissional em relação ao não profissional (amador)¹⁴¹.

Posteriormente, o Estado ampliou ainda mais o conceito de esporte profissional, conforme disposto no artigo 28-A, incluído na Lei Pelé pela Lei nº 12.395/2011, passando a considerar como partícipe deste os atletas de modalidades individuais vinculados aos clubes por meio de contrato de natureza civil. Uma forma tipicamente neoliberal de precarização das relações de trabalho, conhecida no Brasil por “pejotização” (Antunes, 2009; 2020). Tomando a perspectiva de Brohm (1982) de que o princípio do rendimento rege o sistema esportivo na sua relação com os determinantes da sociedade capitalista, é possível inferir a relevância de delimitar a noção de esporte de rendimento/excelência profissional para o processo de mercantilização do esporte, visto ser neste âmbito que se realiza qualquer setor da economia capitalista mais estruturado.

4.2.2 Autonomia das entidades esportivas

A autonomia que as entidades esportivas gozam pode ser vista na: constituição de um sistema nacional do esporte formado apenas por “pessoas físicas e jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos, encarregadas da coordenação, administração, normatização, apoio e prática do desporto, bem como as incumbidas da Justiça Desportiva” (art. 13, parágrafo único, Lei 9.615/1998); na composição deste sistema, formado pelo COB, CPB, clubes, confederações e federações, ligas regionais e nacionais e, mais recentemente, pelo CBC (incluído pela Lei 12.395/2011) e CBPC (incluído pela Lei 14.073/2020), sendo que a inclusão dessas últimas

¹⁴¹ Contudo, na prática o que se vê predominando é um certo semiprofissionalismo no esporte de excelência brasileiro, com muitos atletas não possuindo contratos formais de trabalho ou recorrendo a bolsas como forma de remuneração.

abriu caminho, principalmente, para receberem recursos públicos; e na possibilidade de arbitragem de conflitos patrimoniais, incluída na Lei Pelé pela Lei nº 12.395/2011, visto este ser um mecanismo ampliador da autonomia das entidades sob princípios de mercado.

A autonomia de funcionamento e organização das entidades esportivas, prevista no art. 217 da CF/1988 e reafirmada pela Lei Pelé, foi central nas transformações do esporte, inclusive em seu viés mercantil. Embora não se limitasse a isso, tal instituto rompeu com a tutela iniciada pelo Decreto-Lei 3.199/1941 e possibilitou o desenvolvimento econômico do setor em moldes capitalistas. Contudo, ao ser implementada, deixou o controle do esporte nas mãos de grupos e famílias que o administraram de forma pouco democrática (Athayde, 2014). Essa autonomia também interessava ao mercado audiovisual e a setores atentos ao potencial do esporte-espetáculo, pressionando por contrapartidas estatais e gestão profissionalizada. Assim, a política passou a regular as entidades esportivas, exigindo profissionalização e alinhamento empresarial em troca de recursos públicos, sem os quais sua sobrevivência seria difícil (Carneiro, 2018; Matias, 2018).

4.2.3 Fontes de financiamento público

Nesta esfera, foram criadas diversas fontes de recursos que vem irrigando o caixa das entidades esportivas partícipes do Sistema Nacional [privado] do Esporte, como demonstramos no Quadro 4. Segundo trabalhos desenvolvidos por Mascarenhas (2016) e Carneiro (2018), Carneiro et al. (2021a), as fontes podem ser divididas em:

- (i) **Orçamentária**, contemplada por recursos ordinários derivados do orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS) (Lei nº 4.320/1964; Lei nº 9.649/1998, alterada pela Lei nº 10.683/2003; e Portaria MPOG nº 42/1999) e de percentuais vinculados aos concursos de prognósticos e loterias, para a função “Desporto e Lazer” (Lei nº 9.615/1998, Lei nº 11.345/2006 e Lei nº 13.155/2015), além de outras funções do orçamento federal que alocam diretamente nas subfunções da função “Desporto e Lazer” (Portaria MPOG nº 42/1999);
- (ii) **Extraorçamentária**, associada aos patrocínios sem incentivo fiscal das estatais federais (Decreto nº 6.555/2008 regulou esses patrocínios dentro do Plano Brasil Medalhas), repasses sobre concurso de prognóstico e de loterias destinados às organizações esportivas (desde a Lei Pelé, foram ampliados as fontes e redistribuídos os percentuais para as entidades esportivas pelas Lei nº 10.264/2001, Lei nº 11.345/2006, Lei nº

12.780/2013, Lei nº 13.756/2018 e Lei nº 14.073/2020) e os clubes de futebol (Lei nº 11.345/2006 – Lei da Timemania – e a Lei nº 13.155/2015 – instituiu a LOTEX);

- (iii) **Gasto tributário**, composto pela isenção de impostos a equipamentos e materiais esportivos de produção nacional e importados (Lei nº 10.451/2002, alterado pelas Leis nº 11.116/2005, nº 11.827/2008 e nº 12.649/2012), Lei de Incentivo ao Esporte (Lei nº 11.488/2007), isenção de bens recebidos a título de premiação no exterior e de materiais consumidos, distribuídos ou utilizados em evento esportivo no Brasil (Lei nº 11.488/2007) e desonerações voltadas aos grandes eventos esportivos e as Sociedades Anônimas do Futebol – Regime de Tributação Específica do Futebol (Lei nº 14.193/2021).

Sobre os grandes eventos, em específico, foram três legislações que estabeleceram gastos tributários para o governo federal:

- i. Lei nº 12.350/2010, estabeleceu desonerações tributárias para facilitar a realização da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo de 2014. As principais medidas incluem: a) Isenção de tributos federais sobre importações de bens e mercadorias (art. 3); b) Isenções de tributos federais para Pessoas Jurídicas (art. 7, 8 e 9); c) Isenções para Pessoas Físicas do Imposto de Renda e do IOF em operações de câmbio (art. 10, 11 e 12); d) Desoneração de tributos indiretos em aquisições no mercado interno (art. 13, 14 e 15); e) Criação do Regime Especial de Tributação (RECOPA) para construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol (art. 17, 18, 19 e 20).
- ii. Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa), instituiu medidas relacionadas à Copa das Confederações de 2013 e à Copa do Mundo de 2014. Em seu art. 53, prevê isenções para a FIFA, suas subsidiárias no Brasil, representantes legais, consultores e empregados. Eles estão isentos de adiantar custas, emolumentos, caução, honorários periciais e outras despesas processuais perante os órgãos da Justiça Federal, do Trabalho, Militar da União, Eleitoral, do Distrito Federal e Territórios, além dos tribunais superiores. Além disso, não serão condenados ao pagamento de custas e despesas processuais, exceto em casos de má-fé comprovada.
- iii. Lei nº 12.780/2013, alterada pela Lei nº 13.265/2016, gerou gasto tributário relacionado aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016 concedendo: a) Isenção de tributos federais sobre importações de bens, mercadorias e serviços (artigo 4º); b) Isenções de tributos federais para Pessoas Jurídicas (art. 8, 9 e 10); c) Isenção do Imposto de Renda

para Pessoas Físicas não residentes no Brasil (art. 11); d) Desoneração do IPI em aquisições no mercado interno (art. 12 e 13); e) Isenção da Taxa de Fiscalização dos Produtos Controlados pelo Exército Brasileiro (TFPC) (art. 18-A).

Por fim, cabe citar as renúncias de valores relativos à redução de multas e o refinanciamento das dívidas dos clubes de futebol com a União promovidos pela Lei nº 11.155/2015 (Lei da Timemania) e a Lei nº 13.193 (Lei do PROFUT). Todas essas fontes se tornaram a base financeira para o desenvolvimento do setor esportivo nacional. No caso do futebol, apesar de ser o esporte mais desenvolvido do país e ter tido receitas crescentes nos últimos 30 anos ou mais, não tem sido capaz de equilibrar suas finanças e se tornar sustentável, os deixando dependentes, em certos aspectos, do recurso público (Matias, 2018). Já a maioria das entidades esportivas dos outros esportes vive sob as barbas do recurso público desde sempre, seja pelas fontes orçamentárias e extraorçamentários, seja pelo gasto tributário que atinge diversos esportes. Aqui o Estado assume a condição de criador das condições gerais de produção pelo lado mais visível e desejado, pelo dinheiro!

4.2.4 Síntese em nível macro

Em suma, podemos dizer que as diversas legislações sancionadas e analisadas guardam em si o sentido liberalizador das organizações esportivas pelo lado institucional, ao mesmo tempo que disponibilizam fontes de financiamento público ordinárias e extraordinárias para sustentar em grande medida um sistema que, apesar de ter a função de representar o país no exterior, é privado. A autonomia das organizações esportivas registrada no art. 217 da CF/1988 e cancelado pela Lei Pelé é algo defendido por estas a “ferro e fogo”, possibilitando-lhes atuar com uma liberdade irrestrita. Esta só passou a ter interferência estatal quando começou a se estabelecerem contrapartidas para o recebimento de recursos públicos. Como menciona Castellani Filho (2008), ao se tornarem entidades de direito privado, essas instituições têm reagido de forma contundente a qualquer intervenção do Estado em sua gestão, mas continuaram a solicitar financiamento público para cumprir sua “finalidade social”, fazendo-as viver o melhor de dois mundos. Aliás, a questão do financiamento tem sido, tal qual em qualquer setor da economia, espaço de intensa disputa pelo fundo público dentro do bloco no poder, visto o aumento, apesar de oscilações, sistemático de 2003 até 2016, quando a tendência se inverteu¹⁴².

¹⁴² Os dados podem ser vistos no capítulo sobre a Política de Fomento às Organizações Esportivas.

Primeiramente, isso ocorreu a partir da criação do Ministério do Esporte (Lei nº 10.683/2003) que trouxe uma nova estrutura de gestão da política esportiva, criando programas e ações voltadas ao setor via orçamento público e aumentando a magnitude dos recursos nunca antes visto (Mascarenhas, 2016; Teixeira et al., 2018; Carneiro et al., 2021c; 2021d; 2021g; Pinto e Isayama, 2023; Carneiro, Athayde e Mascarenhas, 2025). Depois, com a direção dada pela III Conferência Nacional do Esporte em 2009 (CNE) (Castelan, 2011), a qual passou a acentuar o compasso da política em direção aos grandes eventos, via Plano Decenal de Esporte e Lazer (Flausino, 2013), Plano Brasil Medalhas (Pereira, 2017; Silva et al., 2019), uma profusão de legislações (Quadro 4) e ações do Estado voltadas diretamente aos interesses das entidades e agentes de mercado (Mascarenhas et al., 2012; Athayde, 2014; Castellani Filho, 2015; Carneiro, 2018; Carneiro et al., 2021a). Sem prejuízo disso, o setor futebolístico foi beneficiado também de forma sistemática, vide as repactuações das dívidas dos clubes com a União e a criação de fontes de financiamento exclusivas a estes, ligadas às loterias, ambos ao longo dos governos do PT, e, mais recentemente, já no governo Bolsonaro com a promulgação da Lei da SAF e o estabelecimento do Regime Tributário Específico do Futebol, de caráter muito vantajoso ao capital, nacional e internacional, que tem aterrissado neste setor.

4.3 Ordem econômica esportiva

Esta esfera de atuação da política congrega um conjunto de normas relacionadas diretamente a fatores inerentes à regulação das relações econômicas e de governança dos agentes privados no interior do setor esportivo, nas relações entre capital/trabalho, na criação de um mercado consumidor mais organizado e previsível, no impulso a uma gestão sob princípios empresariais nas organizações esportivas e nas legislações que regeram a forma e o conteúdo da exploração dos grandes eventos pela COI, FIFA e seus associados. Podemos sistematizar essas intenções em seis esferas micro de ação estatal: gestão esportiva; relação capital/trabalho; relações de consumo nos eventos esportivos; direitos de marca; difusão midiática dos eventos esportivos; e grandes eventos.

4.3.1 Gestão esportiva

Nesta esfera, podemos entender a regulação estatal em quatro pontos: (i) contrapartidas da gestão das organizações esportivas para receberem isenções fiscais e recursos público; (ii) deveres, limites e responsabilidades do gestor esportivo; (iii) princípios e diretrizes para a

formação de ligas pelos clubes e os estatutos das entidades de administração do esporte; e (iv) caracterização das entidades de prática profissional.

Em relação ao primeiro ponto, associado aos arts. 18 e 18-A da Lei Pelé, ficaram estabelecidos critérios de transparência e governança para receber isenções fiscais e recursos público. O art. 18, datado da redação original da lei, consiste numa regulação tímida para a gestão esportiva, visto se limitar apenas à comprovação da viabilidade financeira e à chancela do COB/CPB, à quitação com obrigações fiscais e trabalhistas e à demonstração, sem especificar, de quais ações foram realizadas com o recurso. Retirando poderes do COB/CPB, a Lei nº 12.395/2011 revogou a chancela destes para que organizações esportivas com situações regulares de parcelamento ou renegociação de dívidas fiscais/trabalhistas recebessem recursos.

Todavia, a inclusão do art. 18-A pela Lei 12.868/2013 passou a exigir, sem prejuízo ao art. 18, que essas organizações, apenas as sem fins lucrativos, apresentassem contrapartidas na sua gestão interna, ampliando o nível de intervenção do Estado no sentido modernizador do setor esportivo em detrimento dos segmentos conservadores. Assim, ficou estabelecido que os mandatos dos gestores teriam o limite de quatro anos e apenas uma reeleição, buscando combater o patrimonialismo e o personalismo historicamente presentes nessas organizações. Além disso, definiu-se a necessidade de haver publicização anual das contas, demonstrações financeiras e auditorias independentes; a garantia de ao menos 1/3 de representação dos atletas nos espaços decisórios, tensionando a relação capital/trabalho para o lado deste último; e critérios éticos para ocupar cargos nessas organizações relacionados à condenação por crimes dolosos e à gestão temerária.

Quanto ao segundo ponto, associado à inclusão de artigos pela Lei nº 14.073/2020 na Lei Pelé que dita os deveres, limites e responsabilidades do gestor esportivo. O art. 18-B desta lei imputa que, em caso de gestão irregular ou temerária, o gestor esportivo – tido como qualquer pessoa que exerça poder de decisão na estrutura da organização, mesmo que não tenha um cargo formal – pode ter seus bens pessoais usados para cobrir obrigações da entidade e responder de forma solidária e ilimitada por atos ilícitos, inclusive se não denunciar esses atos em gestões anteriores, em caso de conhecimento. Já o art. 18-C tipifica atos de gestão temerária e delimita as práticas inaceitáveis, o art. 18-D estabelece mecanismos internos para investigar e punir dirigentes e o art. 18-E cria mecanismos administrativos para processar judicialmente dirigentes responsáveis por prejuízos financeiros à entidade.

O terceiro ponto se refere aos princípios e diretrizes que regulam as atividades das ligas e entidades de administração. Estão dispostos nos arts. 20, 22, 22-A, 23, 24 e o 46-A da Lei Pelé, tanto na sua versão original quanto pelas alterações, supressões e inclusões anotadas pelas Leis nº 10.672/2003 (Lei da Moralização do Esporte), nº 12.395/2011, nº 13.155/2015 (Lei do PROFUT), nº 13.756/2018 e nº 14.117/2021. O art. 20 se refere à permissão para os clubes criarem ligas regionais e nacionais estabelecendo regras para tal, sendo que a Lei nº 10.672/2003 igualou deveres destas aos das entidades de administração e lhes permitiu maior autonomia. O art. 22 e 22-A estabeleceram regras mais justas para eleições, incluindo voto remoto, fiscalização apartada e regras em favor da democracia. O art. 23 criou normas mais rígidas para inelegibilidade de dirigentes e aumentou a participação dos atletas na governança. O art. 24 manteve a exigência de prestação de contas anual, garantindo transparência financeira.

No que se refere ao art. 46-A, introduzido pela Lei nº 10.672/2003 e alterado pelas Leis nº 12.395/2011 e Lei nº 14.117/2020, o sentido foi de exigir de todas as organizações esportivas auditorias independentes para evitar fraudes financeiras, prestação de contas detalhada, separando atividades econômicas e sociais, punição rigorosa para dirigentes infratores, com inelegibilidade e afastamento, e a garantia de maior segurança jurídica, resguardando o direito à defesa e a punições somente até o trânsito em julgado, algo que pode gerar controvérsia dado o tempo que requer para isso ocorrer, mas que resguarda um direito constitucional. Ao fim e ao cabo, a base dessa regulação, nos aspectos mais relevantes, foi determinada pelas duas leis, ambas nos governos do PT, que tinham no seu âmago a intenção de criar instrumentos normativas para fiscalizar e coibir práticas irregulares no uso de recursos públicos: a Lei da Moralização do Esporte e a Lei do PROFUT. Esta última, inclusive, literalmente sancionada para resgatar os clubes de futebol diante de suas escandalosas dívidas com a União. Para tanto, o Estado além de criar condições mais rigorosas para o refinanciamento do passivo e o perdão de multas e encargos, constituiu um órgão específico para acompanhar os acordos firmados, a Autoridade Pública de Governança do Futebol – APFUT (Matias e Mascarenhas, 2019).

Por fim, os arts. 26, 27 e 27-A refletem um conjunto de normas que regem a constituição de entidades de prática profissional no país na busca por adaptar o esporte profissional à realidade econômica e jurídica brasileira, fortalecendo mecanismos de governança e ampliando a fiscalização e controle. Isso ocorreu tanto pelos dispositivos da Lei Pelé quanto pelos da Lei 14.193/2021 (Lei da SAF). No que se refere à Lei Pelé, temos o art. 26 que, no texto original, dava autonomia aos atletas e às entidades de prática esportiva para organizar suas atividades

profissionais. De forma complementar, a Lei nº 10.672/2003 introduziu um parágrafo neste artigo trazendo a definição de competição profissional, como “aquela promovida para obter renda e disputada por atletas profissionais cuja remuneração decorra de contrato de trabalho esportivo”. Já o art. 27, que inicialmente tornava obrigatória a transformação das entidades de prática esportiva em empresas, com a Lei nº 9.981/2000 recuou e deixou isso como facultativo. Agora, a inclusão do art. 27-A teve como premissa evitar conflitos de interesse e práticas anticoncorrenciais no esporte profissional, impedindo a propriedade cruzada nas entidades de prática e nas competições.

A Lei nº 14.193/2021 instituiu as Sociedades Anônimas do Futebol (SAF), criando condições legais e financeiras para o empresariamento dos clubes. A alteração do §2º do art. 27 da Lei Pelé passou a permitir o uso de bens patrimoniais e intelectuais para integralizar capital ou oferecer garantias, abrindo caminho para que clubes se tornem total ou parcialmente empresas. A lei definiu regras próprias de governança, financiamento e quitação de dívidas, permitindo a criação de sociedades específicas para gerir o futebol, com ações e participação de investidores. Estabeleceu ainda regime tributário simplificado (5% sobre a receita bruta por cinco anos, depois 4%) e o Regime Centralizado de Execuções (RCE), que autoriza destinar até 20% da receita mensal ao pagamento de credores. Também assegurou incentivos fiscais, prioridade para dívidas trabalhistas e tributárias e proteção do patrimônio do clube original em caso de falência.

Não é difícil perceber o quão legislado foi essa temática dada a sua relevância para o progressivo empresariamento do esporte, em particular do futebol. A lei saiu de uma obrigação das entidades de prática se tornarem empresas, para uma possibilidade, mas que com a conjuntura fiscal adversa nos balanços dos clubes de futebol, a gestão temerária que havia nas entidades como um todo e a pressão do mercado por maior profissionalismo e previsibilidade, todo o setor foi, entre idas e vindas, se tornando mais suscetível a esse modelo, culminando com a Lei da SAF. Como diria Reis (2022), no caso do futebol, o endividamento dos clubes cumpriu duas funções na economia política deste esporte: a estruturação da modalidade, em vista do seu perfil propenso a crises, e a entrada do capital financeiro no setor. Assim, o papel regulatório da política, diante do quadro apresentado, foi fundamental para o modelo empresarial e/ou de práticas empresariais se tornasse paulatinamente mais presente nas organizações esportivas.

4.3.2 Relação capital/trabalho

Neste âmbito, a regulação trata principalmente das relações contratuais entre atletas e entidades de prática desportiva, bem como das obrigações e direitos de ambas as partes, e compreende três assuntos específicos: (i) contrato especial de trabalho esportivo; (ii) contrato de formação esportiva; e (iii) intermediação, representação e agenciamento esportivo.

O primeiro assunto pode ser visto a partir dos arts. 28, 28-A, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 38, 39, 40 e 41 da Lei Pelé, sendo que apenas esse último se manteve conforme a redação original desta lei. O art. 28 define o atleta profissional como aquele regido por Contrato Especial de Trabalho Esportivo (CETE), prevendo cláusulas indenizatórias (paga ao clube em caso de rescisão antecipada pelo atleta) e compensatória (paga pelo clube em caso de dispensa sem justa causa). O art. 28-A regulamenta o atleta autônomo, distinto do profissional, com contrato civil e limitado a modalidades não coletivas. O art. 30 fixa duração máxima de cinco anos para o CETE; o art. 31 assegura ao atleta rescindir o contrato em caso de atraso de salários ou direito de imagem por três meses; e o art. 32 permite a recusa de competição se houver atraso de dois meses. O art. 34 estabelece deveres às entidades de prática (registro do CETE, infraestrutura e exames médicos), enquanto o art. 35 define deveres do atleta (treinos, condição física e disciplina). Já os arts. 38 a 40 tratam de transferências e empréstimos de atletas, sempre condicionados à sua autorização expressa. Por fim, o art. 41 regula a convocação para seleções nacionais, obrigando a indenização aos clubes durante o período de cessão.

O art. 29 da Lei Pelé, em sua redação original, permitia que a entidade formadora assinasse com o atleta, a partir dos 16 anos, o primeiro contrato profissional, sem prazo máximo de vínculo. Alterações posteriores modificaram esse dispositivo: a Lei nº 9.981/2000 passou a exigir registro prévio como não profissional por dois anos; a Lei nº 10.672/2003 instituiu direito de preferência na renovação e ressarcimento em caso de transferência; e a Lei nº 12.395/2011 fixou prazo máximo de cinco anos para o Contrato de Formação de Atletas (CFE), ampliou a preferência para três anos, criou indenização por recusa de contrato, além de exigir infraestrutura e assistência educacional ao atleta em formação, regulamentando também o pagamento e o registro obrigatório do contrato. O art. 29-A, incluído pela mesma lei, instituiu mecanismo de distribuição de compensações financeiras às entidades que contribuíram para a formação de atletas profissionais.

Por último, os aspectos relacionados à intermediação, representação e agenciamento esportivo foram incluídos na Lei Pelé pelos arts. 27-B e 27-C, a partir da Lei nº 12.395/2011. Nestes, a lei esteve mais direcionada à criação de barreiras para a ação de terceiros (os

intermediários) nas relações comerciais entre estes, as entidades de práticas e os atletas, no que se refere às transferências, ao desempenho esportivo e ao controle sobre as escolhas dos atletas, estabelecendo limites nos contratos entre as partes, sob pena de nulidade em caso de descumprimento. Não só esse assunto, como os demais relacionados ao contrato de trabalho e ao de formação, demonstram o quanto a regulação do setor avançou no manejo da força de trabalho, proporcionando não apenas maior previsibilidade, mas também mecanismos concretos para a exploração da FT em sentido capitalista. Tal qual ocorre em outros setores econômicos, a organização da relação capital/trabalho é premissa para o desenvolvimento capitalista no setor esportivo. Não por acaso, essa esfera foi, junto com a gestão do esporte, a mais legislada da Lei Pelé, com diversas alterações no curso da história e avanços e retrocessos em ambos os lados da luta de classe.

4.3.3 Relações de consumo nos eventos esportivos

Nesta esfera de atuação, a Lei Pelé pouco versou em sua história, limitando-se a definir, no § 3º do art. 42, que trata do direito de arena, que “o espectador pagante, por qualquer meio, de espetáculo ou evento desportivo equipara-se, para todos os efeitos legais, ao consumidor”, nos termos do art. 2 do Código de Defesa do Consumidor (CDC), Lei nº 8.078/1990. Até porque em 2003 passou a vigorar uma legislação própria sobre o tema, anotada nos artigos 1-A, 2 e 3 e do 13 ao 33 da Lei nº 10.671/2003 (Estatuto de Defesa do Torcedor), que foram alterados pelas Lei nº 12.299/2010, Lei nº 12.663/2012 e Lei nº 12.155/2015.

Esses dispositivos estabeleceram a noção de torcedor-consumidor, definindo seus direitos básicos, como segurança, qualidade dos serviços e acesso a informações, e impuseram obrigações aos organizadores, como infraestrutura adequada, transparência na venda de ingressos e prevenção a práticas abusivas. Além disso, proíbem discriminação, revenda ilegal de ingressos e porte de objetos perigosos, além de exigir seguro contra acidentes e atendimento médico nos estádios. Por fim, preveem sanções para organizadores que descumprirem as normas, garantindo fiscalização e proteção ao torcedor. As alterações no texto original, foram realizadas pela Lei nº 12.299/2010 para ampliar a regulação sobre segurança nos estádios, prevenção da violência e tipificar as torcidas organizadas para fins de controle social. Já a Lei nº 12.663/2012 definiu normas específicas para a organização da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo de 2014, e a Lei nº 12.155/2015 regulamentou aspectos sobre a organização das competições para dar mais transparência e previsibilidade. Quanto à entidade

mandante dos jogos, atribuem-se responsabilidades a estas sobre o bem-estar do torcedor relacionado ao transporte, alimentação, higiene e à sua segurança no interior dos espaços esportivos do evento.

Santos e Mascarenhas (2011) afirmam que o Estatuto equiparou o torcedor a um consumidor (art. 40 do Estatuto do Torcedor) e as entidades esportivas a fornecedores do esporte-espetáculo (Art. 3 do Estatuto do Torcedor) dentro da lógica de compra e venda de produtos e serviços comerciais. Afirmam ainda que, dada a influência do universo do futebol na direção desta lei, fato corroborado por Mezzadri et al. (2011), essa definição entre torcedor e entidades esportivas é resultado dos processos mercantilizadores pelos quais o futebol vem passando, mas que têm repercussão geral em todo o setor esportivo. Todavia, o estudo de Reis (2010) concluiu que a maioria dos dispositivos do Estatuto não vinha sendo cumprido a rigor, quando observada a realidade dos estádios de futebol, especialmente no que se refere à venda de ingressos, à responsabilidade sobre o transporte público para os torcedores em dia de jogo, à oferta de alimentação a preços justos e em quantidade suficiente e à higiene dos espaços de uso coletivo, como banheiros e sanitários¹⁴³.

Por fim, Santos e Mascarenhas (2011) também destacaram o aspecto pouco democrático que margeou a construção do Estatuto, visto que sua construção teve um caráter marcadamente vertical entre o Ministério do Esporte, segmentos da sociedade associado à mídia e outros interessados na segurança e previsibilidade dos eventos para o bom andamento dos negócios. Para estes autores, as linhas mestras do Estatuto estão sintonizadas ao “processo de mercantilização do futebol e de disciplinarização do espetáculo esportivo, com o intuito de produzir uma mercadoria melhor” (Idem, p. 6). Noutras palavras, o Estado, com esta lei, criou as possibilidades e responsabilidades para que o mercado consumidor do esporte-espetáculo mercantilizado ocorresse de forma mais organizada, algo necessário para os negócios.

4.3.4 Direitos de marca

A regulação do direito de marca está contida, sem alteração, na Lei Pelé desde a redação original de 1998, sendo retratado da seguinte forma:

Art. 87 A denominação e os símbolos de entidade de administração do desporto ou prática desportiva, bem como o nome ou apelido desportivo do atleta profissional, são de propriedade exclusiva deles, contando com a proteção legal, válida para todo o

¹⁴³ Ressaltamos que por esse estudo ter sido realizado com dados até 2010, é bem possível que muitos problemas tenham sido dirimidos, principalmente nas arenas construídas para a Copa do Mundo FIFA de 2014. Porém, isso ainda carece de estudos para afirmar ou não tal possibilidade.

território nacional, por tempo indeterminado, sem necessidade de registro ou averbação no órgão competente.

Parágrafo único. A garantia legal outorgada às entidades e aos atletas referidos neste artigo permite-lhes o uso comercial de sua denominação, símbolos, nomes e apelidos.

A importância desse direito para a mercantilização do esporte-espetáculo é ímpar, principalmente pela sua relevância como fonte de receita às entidades esportivas e aos atletas profissionais que os comercializam junto a outros setores, os mais diversos, da economia interessados em associar suas marcas ao esporte como forma de marketing institucional e promocional, perfazendo a função publicidade da Indústria cultural (Bolaño, 2015) no âmbito do esporte, como explica Santos (2021) e Reis (2022) analisando o caso da indústria do futebol. Igualmente, Kennedy e Kennedy (2016) e Mascarenhas, Reis e Teixeira (2024) colocam os direitos de marca como centrais ao regime de acumulação da indústria do futebol, analisando o caso da *English Premier League*, o qual examinamos na realidade brasileira¹⁴⁴. Não sem razão, esse direito é preservado intocável desde a redação original da Lei Pelé.

4.3.5 Difusão midiática dos eventos esportivos

A regulação em torno dessa esfera de atuação, aliada a anterior, tem um papel vital para o sentido mercantilizador atribuído ao esporte pela regulação estatal, pois estabelece regras para a comercialização dos eventos esportivos e a sua difusão massificada pelas plataformas de mídia. Além de compor a maior fonte de receitas dos clubes de futebol e de outras modalidades, caso haja certo estágio de desenvolvimento mercantil (Matias, 2018). O esporte-espetáculo, para fins comerciais, tem nesta relação entre o setor esportivo e o audiovisual um elo imprescindível para a produção da mercadoria que o primeiro venderá para o segundo e entre o setor do audiovisual e seus anunciantes e patrocinadores sob a forma de outra mercadoria, a audiência. A regulação estatal do lado do setor esportivo é regulada pelos arts. 42, 42-A e 87-A da Lei Pelé e a do audiovisual por outras normas e políticas, que fogem ao nosso escopo analítico.

Atendo-se ao setor esportivo, a compreensão dessa esfera regulatória pode ser analisada a partir de dois vetores: (i) o direito de arena; e (ii) o direito de imagem dos atletas. O art. 42 da Lei Pelé, em sua versão original, afirmava que pertencia às entidades esportivas a prerrogativa para negociar, autorizar ou proibir a captação, transmissão e retransmissão das imagens dos eventos esportivos. Sendo que, no parágrafo 2º, garantia aos jogadores 20% do valor da

¹⁴⁴ Ver capítulo 3.

transmissão, distribuídos igualmente e, no parágrafo 3º, permitia a exibição de flagrantes para fins exclusivamente jornalísticos ou educativos, com limite de 3% do tempo total do evento. Nesta linha, a Lei nº 12.395/2011 reforçou o direito de transmissão das imagens às entidades esportivas, nominando-o de “direito de arena”, e substituiu a porcentagem de 20% para os atletas por 5% da receita, a serem distribuídos pelos sindicatos. Interessante notar que foi na vigência dos governos petistas que passou esta lei que restringiu direitos conquistados pelos atletas que datavam do período FHC, justamente num período em que o Regime de Política Macroeconômica neoliberal vinha sendo flexibilizado pelo governo Dilma, uma contradição típica da era PT que no esporte tendeu, em maior medida, a um misto entre o conservadorismo e a modernização neoliberal do setor.

No tocante à Lei nº 14.205/2021, que incluiu o art. 42-A na Lei Pelé, esta versa, nos mesmo termos que a legislação anterior, exclusivamente sobre o futebol. Ela transferiu o direito de arena para o clube mandante, antes pertencente às duas equipes envolvidas no jogo, manteve os percentuais destinados aos atletas, especificando que todos os jogadores escalados, titulares e reservas, têm direito ao percentual, e determinou que o repasse desse valor fosse feito pelos sindicatos em até 72 horas após seu recebimento. Essa legislação tinha a clara intenção de atingir a quase exclusividade do Grupo Globo nas transmissões dos jogos de futebol profissional do país, que gozava desde os anos 1990, vide a notória crítica que o então Presidente Jair Bolsonaro¹⁴⁵ tinha com esse veículo de comunicação e a intenção de grandes clubes do país, como Flamengo e Vasco¹⁴⁶, de ter mais poder de barganha nos acordos financeiros de transmissão com o setor do audiovisual. Santos (2021) avalia que essa lei tinha como ponto positivo a flexibilização do mercado informacional associado ao futebol para a entrada de novas empresas na concorrência com a Globo, com a ressalva de que isso poderia onerar a classe trabalhadora, na figura do torcedor, devido à necessidade de contratar diferentes serviços para acessar os jogos.

4.3.6 Grandes eventos

¹⁴⁵ Ver em: <https://www.uol.com.br/splash/noticias/ooops/2020/07/20/analise-entenda-porque-bolsonaro-tem-tanto-odio-da-globo.htm>. Acessado em 12 fev. 2025.

¹⁴⁶ Ver em: <https://istoe.com.br/apos-receber-flamengo-bolsonaro-define-nova-regra-de-direito-de-transmissao-e-complica-globo/>. Acessado em 12 fev. 2025.

Esta esfera de atuação, associada aos grandes eventos esportivos que ocorreram no país, notadamente a Copa do Mundo FIFA de 2014 (Copa) e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016 (Jogos Rio-2016), foi realizada com forte apoio regulador do Estado brasileiro nas garantias das condições legais, materiais e de segurança para que os eventos ocorressem a contento. Essas legislações, dadas as peculiaridades desses eventos, foram de tal forma singulares que Vainer (2011) passou a chamá-las de “legislações de exceção”, visto afrontarem dispositivos de outras leis em benefício do COI, da FIFA e de seus associados. Do lado dos Jogos Rio-2016, foram três leis federais: Lei nº 12.035/2009 (Ato Olímpico), Lei nº 12.396/2011 (cria a Autoridade Pública Olímpica – APO) e a Lei nº 12.284/2016 (Lei Geral das Olimpíadas). E do lado da Copa, foi apenas uma, a Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa).

Num sentido geral, vejamos inicialmente as relacionadas às olimpíadas, registrando, de antemão, que nenhuma dessas alterou qualquer dispositivo da Lei Pelé e que os aspectos tributários já foram abordados na esfera de atuação micro relacionada às fontes de financiamento público. A Lei nº 12.035/2009, conhecida como Ato Olímpico, foi instituída para assegurar garantias à candidatura da cidade do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, estabelecendo regras especiais para sua realização. A aplicação desta lei estava condicionada à confirmação da escolha do Rio de Janeiro pelo Comitê Olímpico Internacional. Com esta confirmação, a lei entrou em vigor, estabelecendo diretrizes para a administração pública federal no que tange à organização dos Jogos Rio-2016. Assim, o Ato Olímpico abrangeu diversas áreas, incluindo facilidades alfandegárias, tributárias e de vistos, além de disposições sobre proteção de marcas e símbolos olímpicos, visando cumprir os compromissos assumidos na candidatura e garantir a efetiva realização dos Jogos no Brasil.

Quanto à lei que criou a Autoridade Pública Olímpica (APO) (Lei nº 12.396/2011), podemos dizer que foi sancionada com a intenção de criar uma organização que articulasse os distintos entes da federação, visto o fracasso que foram os Jogos Panamericanos Rio-2017 neste quesito (Athayde, 2014), para coordenar as ações intergovernamentais na organização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 no Rio de Janeiro. Assim, a APO atuou como um consórcio público entre União, o estado e o município do Rio de Janeiro, com autonomia administrativa e financeira e função gerencial sobre projetos e obras de infraestrutura, na garantia do cumprimento de prazos e na fiscalização do uso de recursos públicos. Em 2017, a APO foi transformada na Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO) por meio da Lei nº 13.474/2017, com a finalidade de gerenciar as instalações esportivas olímpicas e

paralímpicas do Parque Olímpico da Barra - RJ. Esta, por sua vez, foi extinta em 2019, nos termos do Decreto Presidencial nº 9.674/2019, sendo suas funções assumidas pelo Escritório de Governança do Legado Olímpico (EGLO), vinculado à Secretaria Nacional do Esporte do Ministério da Cidadania. Atualmente, é parte do Ministério do Esporte.

Em meio a esse processo entre a APO e a AGLO, a Medida Provisória nº 488/2010 criou a Empresa Brasileira de Legado Esportivo S.A., conhecida como "Brasil 2016", com o objetivo de gerenciar o legado dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 de forma complementar à APO. No entanto, essa medida provisória não foi convertida em lei dentro do prazo constitucional e perdeu sua eficácia em 22 de setembro de 2010. Apesar da perda de eficácia da MP, a empresa foi formalmente instituída pelo Decreto nº 7.258/2010, que especificou a constituição inicial de seu capital social de R\$ 10 milhões. Posteriormente, a Resolução nº 7/2011 do Conselho Nacional de Desestatização (CND), propôs a inclusão da "Brasil 2016" no Plano Nacional de Desestatização (PND) para sua liquidação, que se efetivou pelo Decreto nº 7.896/2013, com suas atribuições transferidas à APO.

Ainda sobre os Jogos Rio-2016, foi promulgada uma nova legislação que alterou dispositivos da Lei nº 12.035/2009 e estabeleceu um regime especial para sua realização, a Lei nº 13.284/2016. Esta atualizou o Ato Olímpico e instituiu um regime especial para garantir a plena realização dos Jogos, abrangendo infraestrutura, segurança, acessibilidade, direitos comerciais e de transmissão. Entre suas medidas, destacou-se a exclusividade da organização na exploração de marcas, patrocínios e ingressos, bem como a adoção de controles rigorosos de acesso e reforço policial nas arenas, consolidando o marco regulatório específico dos Jogos Rio-2016.

Quanto à Copa do Mundo FIFA, a Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa) criou um arcabouço jurídico para adequar a legislação nacional às exigências da FIFA para seus eventos no país¹⁴⁷. Seus dispositivos trataram, principalmente, sobre: direitos comerciais concedidos com exclusividade à FIFA sobre suas marcas, concedendo-lhe exclusividade na publicidade e exploração dessas em áreas próximas aos estádios, centros de treinamento e *fan fests* e no licenciamento de produtos vinculados aos eventos e seus símbolos, e direitos de transmissão, impedindo o uso indevido da imagem do evento por empresas que não fossem patrocinadora oficial, imputando sanções civis e obrigações indenizatórias à FIFA em caso de descumprimento; concessão de visto a todos envolvidos nos eventos, seja aos organizadores,

¹⁴⁷ Além desses, se referia também a Jornada Mundial da Juventude que ocorreria no país em 2013.

prestadores de serviço e parceiros comerciais, seja aos torcedores estrangeiros que possuam ingresso válido e aos outros que demonstrem envolvimento com o evento; responsabilização civil da União sobre qualquer dano surgido em função de qualquer incidente ou acidente de segurança relacionado aos eventos, exceto quando este ocorrer por falha da FIFA; garantias financeiras que assegurassem os custos estruturais e de organização, se necessário, e investimento em infraestrutura, especialmente em estádios, transporte público e aeroportos; e isenções tributárias à FIFA e seus patrocinadores.

Como aponta Vainer (2011) e Dip (2013), as legislações produzidas em função dos Grandes eventos, em um sentido geral, criaram normas de exceção ao relativizar normas e direitos fundamentais e estabelecer normas exclusivas de tributação. Os exemplos, diz este autor, podem ser vistos na concessão às instituições responsáveis pelos eventos de poder consular, nas isenções tributárias sob as quais não há precedente no ordenamento brasileiro e na elevação do limite de endividamento municipal do Rio de Janeiro (Caso das Olimpíadas). Além disso, estas leis geraram um regime diferenciado de contratações públicas, à margem da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos) vigente à época e que atualmente foi suprimida pela Lei nº 14.133/2021, consolidando uma realidade na qual qualquer contratação pública deveria seguir esta lei, exceto se for para os grandes eventos.

Canan et al. (2017) colocam que as questões relacionadas à inconstitucionalidade da Lei Geral da Copa foram dirimidas no Supremo Tribunal Federal (STF) e consideradas improcedentes, assumindo como metodologia de análise sobre a legitimidade desta lei na realidade brasileira. Assim, apontam que as críticas quanto à ingerência sobre a soberania nacional e às benesses recebidas pela FIFA deveriam ser redirecionadas dessa entidade para o Estado brasileiro, visto à pouca legitimidade de suas ações frente à realidade social e econômica do país. Igualmente, afirma que a concessão de benefícios tributários é outro ponto possivelmente problemático, vide a carga tributária marcadamente desigual de nossa sociedade

Agora, em relação ao quanto esses eventos foram capazes de desenvolver o setor esportivo nacional, a legislação analisada não é, em princípio, capaz de apontar se examinada desassociada das outras categorias que conformam essa política. O que é claro, e isso os estudos de Mascarenhas et al. (2012), Ouriques (2014), Castellani Filho (2015) e Matias e Mascarenhas (2019) demonstram, é que o COI, a FIFA e seus associados, assim como, a burguesia interna que se vinculou ao Estado para erguer as estruturas urbanas e esportivas do evento, notadamente o setor da construção civil, foram os grandes beneficiados, não se imiscuindo de firmar acordos

com a cena política para fazer valer seus interesses. A questão que fica é se o esporte olímpico ampliou as condições para se desenvolver economicamente e ter sustentabilidade financeira e se o setor futebolístico impulsionou seu processo já em curso de modernização e industrialização? Pergunta essa que com a análise das outras categorias talvez possamos ter mais elementos para respondê-la.

4.3.7 Síntese em nível macro

O estabelecimento da ordem econômica no setor esportivo, com premissas e sentido tipicamente capitalista, foi de acordo com a legislação analisada uma regra. Ao longo de 25 anos, essa realidade foi construída, sendo que desde a redação original da Lei Pelé foram 10 leis promulgadas com dispositivos regulando aspectos desta temática, passando por cinco governos, conforme descrito no Quadro 3.

Esse conjunto de leis versou sobre: a) gestão esportiva, regulando acerca das contrapartidas que as organizações esportivas deveriam dar para receberem isenções fiscais e recursos público, os deveres, limites e responsabilidades do gestor esportivo e os princípios e diretrizes para a formação de ligas e os estatutos das entidades de administração do esporte; b) relação entre capital e trabalho no setor esportivo, estabelecendo regras para ambos os lados nos contratos especiais de trabalho esportivo, para o contrato de formação esportiva e os direitos da entidade formadora e sobre os agentes intermediários no esporte; c) relações de consumo nos eventos esportivos, definindo o espectador/torcedor como consumidor e criando um ambiente mais organizado e previsível para que esse consumo se realize de forma sustentável no longo prazo; d) direito de marca, estabelecido na lei sem alteração desde a redação original, resguarda o direito dos atletas e entidades de explorarem comercialmente seus símbolos e nomes; e) difusão midiática dos eventos esportivos, regulando o direito de arena tido como dos mais importantes para o setor, como pertencente às entidades esportivas, os percentuais que os atletas detêm sobre a cessão da sua imagem e o regime exclusivo ao setor futebolístico, com a especificidade que neste o clube mandante é o detentor exclusivo do direito de arena e que todos os jogadores escalados para a partida tem direito ao percentual destinado aos atletas; f) grandes eventos, estabelecendo todas as normas necessárias para garantir materialmente, financeiramente, subsidiariamente e na segurança, as condições para que fossem realizados no país, mesmo que dentro de uma lógica de exceção.

Em suma, podemos dizer que todas essas ações regulatórias se alinharam, em maior ou menor medida, ao processo mercantilizador do esporte, estabelecendo regras mais claras para as relações econômicas em seu interior; intervindo na gestão dessas para impulsionar o empresariamento dos clubes, principalmente do futebol, como condição para acessar os recursos públicos e repactuarem suas dívidas com a União; criando regras para que o mercado consumidor do esporte-espetáculo se expanda de forma organizada; garantindo os direitos de marca e de arena às entidade esportivas e aos atletas; e criando as condições para que os Grandes eventos se realizassem no país. Interessante notar que, dos cinco presidentes que passaram pelo governo nesse período, todos mantiveram de forma similar o sentido estruturante da ordem econômica esportiva, havendo, em todos eles, ganhos e perdas para a classe trabalhadora no esporte, endurecimento das contrapartidas às entidades esportivas para receberem benefícios fiscais e recursos públicos, manutenção dos direitos de propriedades das entidades de prática (período Lula a Temer) e ampliação quanto ao direito de arena para os clubes de futebol (governo Bolsonaro).

4.4 Integridade esportiva

Em relação a esse aspecto, duas leis foram centrais para regular o setor: a Lei Pelé e suas alterações (Lei nº 9.981/2000; Lei nº 10.672/2003; Lei nº 12.395/2011; Lei nº 13.155/2015; Lei nº 13.322/2016; e a Lei nº 13.322/2016) e o Estatuto do Torcedor e suas alterações (Lei nº 12.229/2010; Lei nº 13.155/2015; Lei nº 13.322/2016; e Lei 13.192/2019). A emergência dessas legislações, regulando a integridade esportiva, não se deve unicamente à hegemonia mercantil no setor esportivo, como se todos os dispositivos tivessem sido sancionados em virtude das demandas econômicas e de mercado desse setor para desenvolver o esporte-espetáculo. Há determinadas questões no esporte que existem há muito tempo com o objetivo de orientar a prática em nível de excelência, seja profissional ou não, de acordo com princípios éticos, estéticos, educativos e garantidores de um certo padrão. Dependendo do esporte e da localidade, essas questões podem anteceder à mercantilização do esporte.

Neste sentido, a integridade esportiva, dentro da totalidade em que está inserida, pode ser analisada por meio de cinco esferas de atuação micro da política regulatória: a) prevenção e controle de dopagem; b) torcedor e torcidas organizadas; c) crimes contra a integridade esportiva; d) regulamento das competições; e) justiça esportiva.

4.4.1 Prevenção e controle de dopagem

Nesta esfera, a regulação tem como princípio elementar garantir a incerteza do resultado esportivo pela via legal e a igualdade de chances¹⁴⁸, visto esses aspectos serem basilares à disputa esportiva em nível de excelência dentro do sistema federativo. Inclusive, isso pode ter influência na preferência dos investimentos financeiros que setores externos ao esportivo aportam, os quais tendem a buscar ambientes estáveis e confiáveis para associar suas marcas e produtos e cativar a audiência ao consumo. Quando essa relação de confiança se estremece, a depender do caso, patrocinadores podem abandonar atletas¹⁴⁹, equipes¹⁵⁰ e até Federações internacionais¹⁵¹. Nesse contexto, o estabelecimento do controle de dopagem visa garantir competições justas e a construção de um ambiente em que atletas e equipes tenham limites pré-definidos para utilizar substâncias que favorecem sua performance no momento da competição e durante os treinamentos.

A regulação desse tema foi feita pelos art. 48-A, 48-C e 48-D da Lei Pelé, incluídos pela Lei nº 13.322/2016, formalizando o compromisso do Brasil com normas antidopagem internacionais, alinhando-se ao Código Mundial Antidopagem, ampliando a responsabilidade para terceiros e entidades em caso de envolvimento e reforçando a coibição de práticas ilícitas dentro do esporte. Vejamos o que regulou cada artigo.

O art. 48-A traça o objetivo do controle de dopagem, buscando “garantir o direito de os atletas e as entidades participarem de competições livres de dopagem, promover a conservação da saúde, preservar a justiça e a igualdade entre os competidores”. Ao contrário do que pode parecer em um primeiro olhar, o termo “igualdade entre competidores” não se refere à noção de igualdade de condições, algo alheio à lógica da sociedade capitalista. Nesses termos, igualdade se refere à oportunizar os mesmos limites de uso de substância, fármacos em geral, métodos de treinamento e outros que possam influir na performance atlética, pois, dentro daquilo que é autorizado, ou não descoberto pela fiscalização antidopagem, as desigualdades inerentes à essa sociedade tendem a prevalecer sem a menor cerimônia, como demonstra o estudo de Oliveira Neto e Bertussi (2015).

¹⁴⁸ Frisando que está tende a ser muito mais uma retórica.

¹⁴⁹ Ver em: <https://exame.com/marketing/11-patrocinios-a-atletas-que-azedaram-apos-escandalos/>. Acesso em 15 jan. 2025.

¹⁵⁰ Ver em: <https://www.reporterdiario.com.br/noticia/204825/adidas-abandona-equipe-t-mobile-de-ciclismo/>. Acesso em 15 jan. 2025.

¹⁵¹ Ver em: <https://istoedinheiro.com.br/bbc-adidas-vai-encerrar-patrocinio-a-iaaf-por-doping>. Acesso em 15 jan. 2025.

O art. 48-B instituiu a Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem (ABCD), reconhecida pela WADA¹⁵² como a Organização Nacional Antidopagem (sigla em inglês: NADO), vinculada de forma política, administrativa e financeira ao Ministério do Esporte. Realidade que, apesar da chancela, contraria recomendações da própria WADA para que essas sejam independentes das entidades esportivas e dos governos¹⁵³. Além disso, o artigo definiu suas competências, entre elas a formulação e execução da política antidopagem e a permissão para que testes de controle de dopagem possam ser realizados durante os períodos de competição e em seus intervalos. O art. 48-C, atribuiu responsabilidade às entidades que fazem parte do Sistema Brasileiro do Desporto pela implementação e aplicação das regras antidopagem, sem exceção.

Diante do regramento estabelecido, cabe ressaltar que a instituição da ABCD foi um passo importante e necessário para o avanço do controle de dopagem no país, mesmo com a vinculação política ao Estado. Ainda mais se considerarmos que a integridade esportiva relacionada à garantia da incerteza do resultado esportivo tem ganhado, com o avanço dos interesses econômicos de mercado para além da tradicional disputa político-ideológico entre nações, um nível de complexidade maior. Por exemplo, se reputamos que a performance esportiva é o principal trunfo que atletas e entidades esportivas têm para disputar os melhores contratos de patrocínio e trabalho, desse modo, um ambiente equânime no que se refere aos limites para o uso de substâncias e métodos de treinamento que favorecem o desempenho esportivo é fator relevante para que atletas sejam preservados, torcedores não sejam feridos em sua paixão e haja uma ética premente nas disputas esportivas. Do lado do negócio esporte, esse elemento é igualmente importante, pois, tal qual ocorre em outros setores econômicos, como o financeiro, industrial e comercial em geral, a expectativa dos agentes, a priori, é que seus investimentos se realizarem em um ambiente com regras claras e mais previsível.

4.4.2 Torcedor e torcidas organizadas

A regulação sobre o torcedor foi consolidada no **Estatuto do Torcedor**, especialmente nos art. 2, 2-A e 39 a 41-A. A lei definiu “torcedor” de maneira ampla e regulamentou as torcidas organizadas como pessoas jurídicas ou grupos de fato, obrigando-as a manter cadastro

¹⁵² Word Anti-Doping Agency. Em tradução livre: Agência Mundial Antidopagem.

¹⁵³ Ver em: <https://www.wada-ama.org/en/news/wada-publishes-guide-strengthening-national-anti-doping-organizations-operational-independence>. Acesso em 15 jan. 2025.

atualizado de seus membros. No aspecto punitivo, antes da Lei nº 12.229/2010, as sanções eram individuais, mas com a inclusão do art. 39-A passaram a atingir também as torcidas organizadas, com proibição de acesso a eventos esportivos de até três anos, posteriormente ampliada para cinco anos pela Lei nº 13.192/2019. Os artigos 39-B e 39-C reforçaram essa lógica ao responsabilizar civil e financeiramente as torcidas pelos danos causados por seus membros e ao aplicar penalidades mesmo fora do espaço e tempo diretamente vinculados aos jogos. Em paralelo, os art. 40, 41 e 41-A criaram mecanismos de proteção ao torcedor, como órgãos especializados e Juizados Especiais com competência cível e criminal.

É nítido que, no que concerne ao torcedor e às torcidas organizadas, a lógica, quando não os reduz a meros consumidores, é tratá-los como sinônimo de violência, reforçando a função repressora do Estado (Mandel, 1982). De fato, episódios violentos não interessam ao negócio esporte nem ao lazer do torcedor, mas é preciso considerar que o processo de mercantilização, sobretudo no futebol, transformou a forma de torcer e o perfil do público das arenas, agora recortado pela renda e pelo preço elevado dos ingressos. Quem perde é o trabalhador e o torcedor tradicional, que sempre lotou estádios e ginásios.

Como mostra Matias (2018), a repressão e a espetacularização da violência cumprem função que vai além do controle social, e tentam justificar a substituição do torcedor popular pelo “torcedor-cliente”, fenômeno acelerado pela Copa do Mundo FIFA e incentivado pelos clubes em busca de ampliar receitas com o *Match Day*. A estigmatização midiática e estatal das torcidas organizadas, iniciada ainda na segunda metade do século XX, associa de forma generalista violência e torcida. Entretanto, a violência no futebol deve ser analisada em um contexto social mais amplo, como reflexo de problemas estruturais. Pesquisas consultadas por este autor, apontam que a maioria dos membros das torcidas organizadas são jovens, empregados ou estudantes, com escolaridade superior à média nacional, desconstruindo o estereótipo de “vagabundos” ou criminosos. Essas organizações cumprem papel social ímpar: aglutinam torcedores em cânticos e palavras de ordem, criam vínculos comunitários e laços de pertencimento. Assim, embora a legislação que pune atos violentos seja necessária, quando aplicada apenas sob viés repressivo reforça a discriminação e marginalização. A saída exige políticas sociais, campanhas educativas, melhores condições de vida à classe trabalhadora e o reconhecimento da função social das torcidas organizadas.

Por fim, cabe ressaltar que, desde 2011, o MEsp possui uma Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor, com uma diretoria responsável pela temática da

defesa dos direitos do torcedor. Contudo, se formos olhar para o gasto orçamentário destinado a ações nesta área, visível na ação “Promoção da defesa dos direitos do torcedor e apoio ao desenvolvimento do futebol masculino e feminino”, veremos que praticamente todos os gastos foram realizados entre 2012 e 2015, em um montante acumulado de R\$ 12,3 milhões, justamente no período em torno da Copa do Mundo de Futebol no Brasil. Após este, apenas em 2020 houve novos gastos na ordem de R\$ 2 milhões. Vale notar que a pauta do torcedor está vinculada à do desenvolvimento do futebol masculino e feminino, não sendo possível detalhar o quanto desse valor vai, de fato, para ações governamentais direcionadas à defesa do torcedor e a um melhor trato às torcidas organizadas. Entretanto, uma coisa foi perene nesses 20 anos de nossa análise, a repressão!

4.4.3 Crimes contra a integridade esportiva

De forma complementar ao que vínhamos discutindo na esfera anterior, o Estatuto do Torcedor também criou tipos penais específicos para os casos de violência no esporte, manipulação dos resultados esportivos e os relacionados à venda de ingressos. Todos esses não estavam na redação original do Estatuto e foram incluídos pela Lei nº 10.299/2010 e pela Lei nº 13.155/2015. A primeira, que perfaz praticamente toda essa parte da lei, estabeleceu no art. 41-B como crime o ato de “promover tumulto, praticar ou incitar a violência, ou invadir local restrito aos competidores em eventos esportivos”, inclusive se o ato ocorrer fora do espaço do evento, mas no contexto deste, com pena de reclusão de dois anos e multa. No tocante aos art. 41-C, 41-D e 41-E, estes tipificaram como crime solicitar, aceitar, oferecer e/ou prometer vantagem para manipular um resultado, ou mesmo fraudar o resultado por qualquer meio ou contribuir para tal, sendo que a Lei nº 13.155/2015 ampliou a abrangência desses artigos para além da competição em si, contemplando os a ela associados. Para todos esses, a pena prevista foi de 2 a 6 anos de reclusão e multa. Já os art. 41-F e 41-G criminalizam o chamado “cambismo” e a distribuição irregular de ingressos, com penas de 1 a 2 anos e multa para quem os vender a preços superiores aos da bilheteria e 2 a 4 anos para quem os fornece e facilita com fins de revenda ilegal.

A nosso ver, a tipificação dos crimes relacionados à manipulação dos resultados foi um importante avanço na legislação, visto essa conduta ferir de morte um fundamento ético da disputa esportiva que afronta não apenas os agentes econômicos e institucionais envolvidos, mas o próprio torcedor. Situações como essas, há muito, ocorrem no cenário brasileiro, como

nos casos da “máfia do apito¹⁵⁴” e de jogadores de futebol¹⁵⁵ que colocaram o Brasil como líder mundial de jogos suspeitos de manipulações¹⁵⁶. Assim, as punições têm que ser severas e exemplares, porém as entidades e agentes envolvidos com o esporte em geral têm que criar mecanismos de prevenção e orientação sobre os riscos e consequências desses atos, inclusive com a participação da política pública, como aponta Fida e Silva (2023).

No caso da venda irregular de ingressos, a lei tenta corrigir uma realidade que ofende as relações de consumo de ambos os lados, mas, em maior medida, do lado do torcedor, pois cria um mercado paralelo que, tendencialmente, inflaciona os preços originais dos ingressos, que já pesam no bolso da classe trabalhadora, podendo criar constrangimentos, situações violentas e abertura de espaço para o crime organizado atuar. Por fim, quanto à situação dos crimes associados aos episódios de violência e tumulto, entendemos que a lei, de fato, tem que penalizar as condutas violentas e reincidentes dentro e fora dos espaços de competição, mas com as autoridades primando pela instância preventiva e educativa para criar um ambiente mais harmônico e evitando generalizações, estigmatizações e preconceitos contra as torcidas organizadas.

4.4.4 Regulamento das competições

Esta esfera, regulada pelo Estatuto do Torcedor, guarda relação com algo fundamental para lisura dos eventos esportivos: a transparência e previsibilidade dos regulamentos das competições (art. 9, alterado pela Lei nº 12.229/2010), a necessidade de critérios claros e técnicos para a participação das entidades esportivas em determinada competição (art. 10, alterado pela Lei nº 13.155/2015) e a obrigatoriedade do registro e publicidade das súmulas e relatórios das partidas (arts. 11 e 12, alterado pela Lei nº 10.229/2010). Essas regulações passaram a garantir maior acesso às informações que são de interesse público, evitar as chamadas “viradas de mesa”, vinculando o regulamento apenas ao desempenho esportivo e fortalecendo a fiscalização sobre a arbitragem e gestores da partida.

A regulação, neste caso, tendeu a criar um ambiente mais controlado e profissional nas relações entre os agentes do setor esportivo, legislando sobre os critérios pelos quais os

¹⁵⁴ Ver em: <https://ge.globo.com/sp/futebol/noticia/2015/09/ha-10-anos-futebol-era-abalado-pelo-escandalo-da-mafia-do-apito-relembre.html>. Acessado em 15 fev. 2025.

¹⁵⁵ Ver em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-05/agencia-brasil-explica-o-esquema-de-manipulacao-em-jogos-de-futebol>. Acessado em 15 fev. 2025.

¹⁵⁶ Ver em: <https://ge.globo.com/futebol/futebol-internacional/noticia/2024/03/04/brasil-segue-como-lider-mundial-de-jogos-suspeitos-de-manipulacao-mas-numero-cai.gh.html>. Acessado em 15 fev. 2025.

tomadores de decisão em torno dos regulamentos devem se ater e evitando que o particularismo e o patrimonialismo, históricos no esporte, prevaleçam sobre o previamente acordado. Exemplos de situações em que regulamentos foram flexibilizados ou simplesmente descumpridos não faltam na realidade brasileira, como, por exemplo, no imbróglio entre o C.R. Flamengo e o Sport Club Recife pelo título do campeonato brasileiro de 1987¹⁵⁷ e em casos envolvendo rebaixamentos de clubes de futebol que foram revertidos à revelia do regulamento, caso do Grêmio em 1992, Fluminense e Bragantino em 1996 e Fluminense em 2000, que saiu da 3ª divisão direto para a 1ª divisão com a Copa João Havelange¹⁵⁸. Esses casos demonstram o quão necessário e fulcral é a regulação sobre os regulamentos das competições e para o desenvolvimento do esporte.

4.4.5 Justiça esportiva

No que se refere à justiça esportiva, sua normatização tem parâmetro na CF/1988, que prevê sua existência separada do Poder Judiciário e estipula o prazo máximo para esta proferir decisões em no máximo 60 dias. No âmbito infraconstitucional, a regulação ocorreu em um capítulo específico na Lei Pelé, o qual a LGE não absorveu. Nesta lei, o art. 50 determina que a organização, funcionamento e atribuições da justiça esportiva sejam definidas em códigos específicos. A alteração estabelecida pela Lei nº 10.672/2003 foi na direção de permitir que as ligas esportivas criassem seus próprios órgãos judiciais dentro de suas competições. Outra que alterou a Lei Pelé foi a Lei nº 12.395/2011, a qual substituiu o termo "códigos desportivos" por "Códigos de Justiça Desportiva", reforçando a especialização da regulamentação. Por fim, os parágrafos e incisos desse artigo definiram os tipos de sanções disciplinares, a idade mínima de 14 anos para sua aplicação, a abrangência da lei apenas para atletas profissionais e definiram que o custeio da justiça esportiva está a cargo das entidades de administração.

Os art. 50-A e 50-B, incluídos pela Lei nº 13.322/2016, especificam as punições para os atletas que violam as regras antidopagem que, sem prejuízo do determinado no art. 50, vão desde a anulação das conquistas esportivas até a devolução das premiações e vantagens obtidas. Já os arts. 52 e 53, definiram a estrutura e a autonomia da Justiça Esportiva, que funciona de

¹⁵⁷ Ver em: <https://www.uol.com.br/esporte/ultimas-noticias/2024/06/13/pvc-palmeiras-nao-tem-mundial-e-flamengo-e-o-campeao-de-87.htm>. Acessado em 14 fev. 2025.

¹⁵⁸ Ver todos em: <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/dez-casos-de-decisao-no-tapetao-do-campeonato-brasileiro-de-futebol-20072753>. Acessado em 14 fev. 2025.

forma independente das confederações e federações, reforçaram o princípio do contraditório e da ampla defesa e garantiram aos atletas e clubes a possibilidade de recorrerem das decisões.

No caso do art. 55, sua função foi definir a origem e quem indica os membros que devem compor o Tribunal de Justiça Esportiva. Se olharmos para a redação original, considerando sete integrantes do tribunal, havia uma representação equânime (14,25%) entre as entidades de administração, entidades de prática, árbitros e atletas, e um percentual alto de representantes da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) de 44%. Todavia, essa configuração foi alterada. Primeiro, a Lei nº 9.981/2000 ampliou o número total de integrantes para oito e redistribuiu a representação de forma ponderada, 25% para cada, entre os indicados da OAB, entidades de administração e entidades de prática, e reduziu os indicados dos atletas e árbitros para 12,5% cada. Essa configuração se manteve até 2011. Porém, depois houve um rearranjo em favor dos atletas por meio da Lei nº 13.155/2015, que ampliou o número de integrantes para nove, deixando os indicados pela OAB, entidades de prática e administração e atletas com 22,25% cada do quadro total e reduzindo ainda mais o percentual destes para os árbitros (11%).

Por último, os art. 55-A, 55-B e 55-C, todos incluídos pela Lei nº 13.322/2016, instituíram a Justiça Esportiva Antidopagem (JAD) e os parâmetros de seu funcionamento. Dentre eles, a competência exclusiva para casos de dopagem, a distribuição paritária dos membros dos tribunais entre entidades de administração, entidades sindicais dos atletas e o Poder Executivo – preferencialmente com igualdade de gênero –, custeio pelo Ministério do Esporte, e outros.

De forma geral, a criação de uma Justiça Esportiva autônoma representa um avanço na busca pela integridade esportiva, permitindo maior especialização e celeridade nos julgamentos. Entretanto, persiste a crítica quanto à composição dos tribunais, que, apesar de terem evoluído para aumentar a participação dos atletas, ainda apresentam desvantagem para os árbitros, igualmente trabalhadores do esporte e parte fundamental das competições. Nesse aspecto, a JAD surge como exemplo positivo ao buscar maior equilíbrio entre representações institucionais e sociais, além de trazer mecanismos de governança mais próximos ao princípio de igualdade de armas no julgamento.

4.4.6 Síntese em nível macro

Considerando o que foi abordado acerca da noção de integridade esportiva em um contexto esportivo hegemonizado pela lógica de mercado, percebe-se que os dispositivos da

Lei Pelé e do Estatuto do Torcedor mantiveram, num sentido geral, premissas históricas que regem o esporte profissional. Em sentido histórico, Camargos (2017) coloca que a regra na configuração dos órgãos fiscalizadores, judiciais e entre os atores centrais da disputa esportiva no período anterior a essas leis foi a fragmentação, a fragilidade nos processos julgadores e a quase inexistência de independência para o ato de julgar. Com isso, compreendemos que o arcabouço jurídico construído por essas legislações e a estrutura independente que os órgãos fiscalizadores e julgadores alcançaram é incomparável ao praticado historicamente no Brasil e deve ser lido como um avanço.

O trato dado à prevenção e ao controle de dopagem, apesar de vinculado ao Poder Executivo, a criminalização da manipulação dos resultados esportivos e a transparência e previsibilidade quanto aos regulamentos das competições são instrumentos incontestes de que o Estado regulou sistematicamente a arena esportiva profissional para garantir a incerteza do resultado esportivo e a integridade do esporte. Ao mesmo tempo, a política regulatória buscou criar um ambiente mais propenso ao consumo do esporte-espetáculo mercantilizado nos espaços de competição e para quem os assiste nas plataformas de mídia, penalizando e criminalizando os agentes individuais e coletivos que interferem no processo regular de compra e venda de ingressos e promovem violência e dano ao patrimônio público e privado, apesar da nítida perseguição e estigmatização das torcidas organizadas. Também, determinou a instituição de uma Justiça Esportiva autônoma e independente, custeada pelas entidades de administração, que, no curso da história, tem se aproximado de uma proporção igualitária na sua composição, ainda que os árbitros estejam sub-representados.

Em linhas gerais, podemos dizer que o sentido incorporado pela Lei Pelé e pelo Estatuto do Torcedor tendeu a refletir na legislação esportiva, sobre a temática da integridade esportiva, o processo modernizador que o esporte-espetáculo vem passando. É lógico que isso não ocorreu sem resistências, principalmente dos agentes mais conservadores e reacionários do setor esportivo, nem sem perdas para as relações envolvendo o torcedor, o ato de torcer e as torcidas organizadas, que foram transformados em meros consumidores, afastados dos estádios pelo aspecto financeiro e com o papel repressor do Estado sendo ampliado.

4.5 Síntese da política específica

Este capítulo buscou compreender a configuração da regulação estatal voltada à criação das condições gerais de produção do esporte de excelência e de sua forma moderna, o esporte-

espetáculo mercantilizado, tomando o setor esportivo e seus interesses comerciais, internos e externos, como fio condutor. Historicamente, o quadro normativo pode ser apreendido a partir de três esferas macro da política regulatória: o ordenamento esportivo geral, a ordem econômica esportiva e a integridade esportiva. Embora muitos temas não sejam propriamente novos, sua forma, conteúdo e abrangência representam mudanças significativas na estrutura do setor e na consolidação de um ambiente orientado pelas premissas de mercado – ainda que as condições de avanço variem conforme as especificidades institucionais, culturais e econômicas de cada modalidade.

Sobre a esfera macro “ordenamento esportivo geral”, a normatização dada definiu o nível de prática esportiva orientador do desenvolvimento econômico, consolidado na dinâmica do esporte de rendimento/excelência profissional. Nada que se compare à relevância e importância histórica que foi a autonomia de funcionamento e organização concedido às entidades esportivas, mas que, por questões históricas e de correlação de forças, ainda é corolária, em certos aspectos, do processo de modernização-conservadora que ainda hegemoniza não apenas o setor esportivo, mas a sociedade brasileira como um todo, com poucas exceções.

Pode-se incluir neste rol, certas entidades esportivas que estavam absorvendo a perspectiva mercantil no esporte. A materialização dessas regulações ocorreu, notadamente, pela Lei de Moralização do Esporte, sancionada no governo Lula 1, e pela Lei do PROFUT, promulgada pela presidenta Dilma, que passaram a exigir contrapartidas para o recebimento de recursos financeiros públicos. Aliás, foi nestes governos que foi criado, em 2003, pela primeira vez na história, um Ministério exclusivo para o Esporte. Sua vigência passou a tornar a ossatura do Estado mais permeável aos interesses do setor esportivo e da dinâmica mercantilizadora sobre o esporte, que, no quesito regulação, não se omitiu, inclusive sancionando uma profusão de normativas que estabeleceram mecanismo de financiamento ordinários e extraordinário para o setor.

No que se refere à ordem econômica esportiva, foi estruturado um ambiente marcadamente voltado ao estabelecimento de relações capitalistas no esporte, mesmo que orientadas em grande medida pelos interesses do setor futebolístico. Essa tendência atravessou os cinco governos, independentemente da perspectiva política-ideológica que os orientava em geral, pois, no que se refere ao regramento em torno da produção do esporte-espetáculo, não tardaram a se submeter a demandas de ordem neoliberal, de abertura do setor ao capital

financeirizado, de empresariamento dos clubes, de liberação da força de trabalho para ser explorada de forma capitalista, de precarização da relação capital/trabalho em alguns aspectos e manutenção em outros, de regramento dos direitos de marca e de transmissão sobre o evento esportivo e dos interesses das entidades esportivas internacionais e seus associados para realizar os grandes eventos no país.

O estabelecimento dessas diretrizes ocorreu desde a gestão FHC no governo federal, notadamente neoliberal em suas ações. Passaram pelos governos petistas, que, ao arripio de suas defesas históricas, anotada por Singer (2012) como o “espírito de Sion”, passaram a se alinhar com figuras tradicionais do setor esportivo que em pouco ou nada se alinhariam a suas bandeiras histórica, mas que, diante do “espírito de Anhembi”, que passou a ditar os rumos destes governos, encontrou guarita em gestões que se diziam progressistas, supostamente.

No caso da política esportiva, esse “espírito” já ditava os seus rumos e teve a sua guinada em 2009, com a direção dada pela III Conferência Nacional do Esporte, que voltou a política com toda a força aos determinantes dos grandes eventos no país (Castelan, 2011; Flausing, 2013). E elas continuaram nos governos Temer e Bolsonaro, sendo este último bastante receptivo às demandas do setor futebolístico, suspendendo o pagamento das dívidas relacionadas ao PROFUT com a pandemia, criando as Sociedades Anônimas do Futebol, abrindo caminho para o capital financeiro entrar em definitivo na gestão do setor e modificando as regras em torno do direito de arena em favor dos clubes.

O quesito integridade esportiva também figurou nas demandas centrais para modernizar as legislações esportivas. As fragilidades históricas da Justiça Esportiva, caracterizadas pela fragmentação e falta de independência, foram, não totalmente, mas gradualmente, suprimidas com o fortalecimento de mecanismos de fiscalização, assim como as normas antidopagem e de coibição de manipulação de resultados esportivos. O Estatuto do Torcedor e a Lei Pelé incorporaram dispositivos que têm avançado quanto à transparência na organização das competições e à ampliação das punições por irregularidades, consolidando um sistema esportivo mais previsível e, sob a perspectiva do mercado, mais favoráveis ao negócio esporte. Apesar disso, a criminalização das torcidas organizadas e a priorização de medidas voltadas ao ambiente de consumo demonstram que a categoria integridade esportiva, cumpre função também no controle social e na repressão àqueles que possam interferir no *status quo*, reforçando dinâmicas de exclusão dentro do esporte-espetáculo.

De forma geral, o modelo esportivo brasileiro passou por transformações estruturais, alinhando-se de forma tendencial à lógica de mercado e às demandas do capital no setor. O Estado passou a ser mais permeável a essa perspectiva, regulando a organização do esporte para garantir um ambiente mais propício à dinâmica capitalista, ao mesmo tempo em que reforçava medidas para preservar a integridade e a previsibilidade no esporte.

No próximo capítulo, iremos dar início à análise do conjunto de subcategorais que buscam expressar a intervenção estatal no aspecto material, por meio de mecanismos institucionais e da mobilização do fundo público para realizar processos de estabilização e expansão econômica do setor esportivo, considerando como mola mestra o sentido de mercantilização do esporte.

Capítulo 5 – Política de Fomento às Organizações Esportivas

A razão e o propósito da atenção do Estado às organizações esportivas desde o final dos anos 1990 são ímpares na história da relação Estado e setor esportivo em nosso país. Apesar da longa data em que isso ocorre, mais precisamente desde o Decreto-Lei nº 3.199/41. Enquanto antes a direção era dada, prioritariamente, pelo autoritarismo, pelo corporativismo e pela integração subalterna das entidades aos interesses mais amplos do Estado, na atualidade o sentido hegemônico tem sido dar as condições gerais de produção para o setor se desenvolver, regulando-o e financiando-o.

Em sentido geral, podemos dizer que o esporte, em particular o esporte-espetáculo, tem sido progressivamente capturado pelo capital, sob premissas neoliberais e pós-modernas, e transformado numa mercadoria, que, a depender do esporte, da localidade e dos agentes envolvidos, tem potencial para gerar valor e impulsionar mercados externos ao seu. Contudo, as organizações que compõem esse setor são, muitas vezes, anteriores a esse processo e possuem uma estrutura interna pouco afeita à lógica mercantil, sendo a capitulação do papel institucional dessas organizações a essa orientação um elemento necessário ao avanço do capital no setor. Em outros termos, a forma tradicional das entidades tende a ser um entrave à mercantilização do esporte, havendo um sentido transformador na sua forma de gestão e finalidade econômica que busca ser hegemônico, tal qual ocorreu, por exemplo, com a FIFA e o COI, sob o controle de João Havelange e Juan Antônio Samaranch, respectivamente, e com os clubes de futebol nas principais ligas da Europa.

No âmbito legal, observamos que o Estado tem consolidado sua atuação tanto por meio de regulações, especialmente nos últimos 30 anos, quanto pela repartição do fundo público. A estrutura das organizações esportivas, entretanto, tem sido historicamente dominada por segmentos conservadores, marcados por práticas patrimonialistas, personalistas e amadoras, muitas vezes resistentes às demandas de modernização exigidas pelo esporte-espetáculo contemporâneo. Ainda assim, o Estado, por meio de suas regulações, atua em determinadas situações para impulsionar práticas modernizadoras sobre essas estruturas, seja por indução, seja pela coerção legal, ao estabelecer parâmetros de gestão e profissionalização como condição para o acesso a recursos públicos.

Esse movimento indica que, no século XXI, o fomento estatal às organizações esportivas não pode ser interpretado apenas como herança de intervenções passadas ou como mera expressão do poder político de grupos conservadores do setor. Pelo contrário, ele adquire um

sentido histórico e estruturador, que, apesar das tensões e contradições, tende a se alinhar às exigências do processo de mercantilização do esporte. Essa lógica afirma-se como princípio organizador da PEE, orientando a regulação, o financiamento e as estratégias de modernização do campo esportivo.

Sob essas premissas, do direcionamento do gasto público e do papel único que as organizações esportivas têm no desenvolvimento econômico do setor esportivo, formulamos a categoria analítica, que se refere aos recursos recebidos por essas organizações para finalidades relacionadas à manutenção administrativa, à preparação técnica dos atletas e equipes, da base à excelência esportiva, assim como dos demais profissionais técnicos, e ao estímulo à participação em eventos esportivos no Brasil e no mundo. Excluímos os recursos recebidos, de forma vinculada, para fomentar infraestrutura de eventos, instalações e equipamentos, os quais serão examinados dentro da categoria infraestrutura esportiva.

Nosso percurso metodológico, sintetizado no Quadro 6, expressa o caminho teórico de formulação da categoria “organizações esportivas”, entendida como representação do aspecto histórico-conjuntural da atuação estatal. A configuração apresentada nesse quadro foi construída apenas após a análise integral dos dados que compõem a PEE, visto que sua formação guarda uma relação de inclusão e exclusão com outras ações dessa política. Em outras palavras, a simples observação das fontes e do direcionamento do gasto público não é suficiente para apreender a categoria em si, sendo necessário considerar a totalidade em que esses dados se inserem e as premissas teóricas que sustentam o achado. Nessa perspectiva, identificam-se as fontes e subfontes do financiamento público federal ao setor esportivo que irrigaram a Política de Fomento às Organizações Esportivas, bem como as esferas micro e macro que conformam essa política específica.

De forma descritiva, observa-se que a esfera de atuação micro reúne o Comitê Olímpico Brasileiro (COB), o Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), as Confederações Nacionais por modalidade ou conjunto de modalidades, a Confederação Brasileira de Desporto Educacional (CBDE), a Confederação Brasileira do Desporto Universitário (CBDU) e a Instituição Militar, que, em nível macro, compõem as Entidades de Administração do Esporte. Outras duas esferas de atuação micro relacionam-se aos clubes esportivos em geral e aos clubes de futebol, excluídos destes os departamentos ou seções voltadas a outras modalidades, aqui englobados na expressão “clubes esportivos”. Esses dois níveis de atuação micro conformam, na esfera macro, as Entidades de Prática Esportiva. Assim, as Entidades de Administração do Esporte e

as Entidades de Prática Esportiva, em conjunto, estruturam a “Política de Fomento às Organizações Esportivas”.

Nessa direção, buscamos compreender a estrutura e a dinâmica do fomento público às organizações esportivas, identificando quais entidades e segmentos de mercado essa política tem privilegiado, a fim de apreender a configuração do bloco no poder e relacionar essa realidade com o contexto conjuntural da política esportiva e da política econômica dos sucessivos governos no período analisado.

Quadro 6 - Organização histórico-conjuntural da Política de Fomento às Organizações Esportivas (2003 - 2023)

Fonte	Direcionamento do Gasto Público	Esfera de Atuação Micro	Esfera de Atuação Macro	Política Específica
Extraorçamentária	Comitê Olímpico Brasileiro - COB	Comitês Olímpico e Paralímpico, Confederações Nacionais, Federações Estaduais, CBDE e CBDU e Instituição Militar	Entidades de Administração do Esporte	Política de Fomento às Organizações Esportivas
Extraorçamentária	Comitê Paralímpico Brasileiro - CPB			
Extraorçamentária	Confederação Brasileira de Desportos Universitários (CBDU)			
Extraorçamentária	Confederação Brasileira de Desportos Escolares (CBDE)			
Extraorçamentária	Confederações Nacionais			
Extraorçamentária	Federações estaduais			
Orçamentária	Promoção, preparação e participação de seleções, delegações e atletas em competições internacionais de alto rendimento para atletas regulares e com deficiência			
Orçamentária	Preparação de equipes, participação em eventos e desenvolvimento do esporte militar			
Gasto tributário	Lei 11.438/2006 – Lei de Incentivo ao Esporte			
Extraorçamentária	Comitê Brasileiro de Clubes - CBC	Clubes Esportivos	Entidades de Prática Esportiva	
Extraorçamentária	Comitê Brasileiro de Clubes Paralímpico - CBCP			
Extraorçamentária	Patrocínio de empresas estatais			
Orçamentária	Preparação de atletas e capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento			
Orçamentária	Deteção e avaliação de atletas de alto rendimento			
Orçamentária	Funcionamento de núcleos de categorias de base do esporte de alto rendimento			
Gasto Tributário	Lei 11.438/2006 – Lei de Incentivo ao Esporte			
Extraorçamentária	Recursos financeiros das loterias para os clubes de futebol – Loterias Esportivas Federais e a Timemania	Clubes de futebol		
Extraorçamentária	Patrocínio de empresas estatais			
Gasto tributário	Regime fiscal de tributação específica das Sociedade Anônimas do Futebol – SAF (Lei nº 14.193/2021)			
Gasto tributário	Lei 11.438/2006 – Lei de Incentivo ao Esporte			

Fonte: Elaboração nossa.

5.1. Entidades de administração do esporte

Nesta esfera de atuação estatal, é possível apontar o conjunto de entidades de administração do esporte que foram beneficiadas pela PEE. Em nível micro, essa esfera não se subdivide, pois as entidades conformam um rol específico de instituições que organizam o esporte no país e são incumbidas de constituir selecionados nacionais de representação do país em competições internacionais, formado pelos Comitês Olímpicos e Paralímpicos, as Confederações Nacionais por modalidades e estudantis em nível nacional e regional (Federações) e pela instituição militar. Apesar disso, manteremos a metodologia de separação entre micro e macro para que seja possível fazer as comparações, mediações e análises com outras esferas de atuação macro e demonstrar os dados financeiros do gasto público de forma organizada.

5.1.1. Comitês Olímpicos e Paralímpicos, Confederações Nacionais por modalidade e estudantis e a Instituição Militar

As organizações esportivas, na forma de entidades de administração do esporte, incluindo o COB e o CPB, são definidas pelo art. 16 da Lei Pelé como “pessoas jurídicas de direito privado, com organização e funcionamento autônomo, e terão as competências definidas em seus estatutos ou contratos sociais”. No aspecto institucional, elas são responsáveis por coordenar, regulamentar e desenvolver, dentre outras, mas, principalmente, atividades associadas ao esporte de excelência dentro do Sistema Nacional do Esporte¹⁵⁹, tais como: organizar competições, definir regras e normas, representar o país em competições internacionais e gerenciar recursos com vistas ao fomento do esporte da base à excelência. Essas entidades podem atuar em nível nacional ou regional, dependendo do alcance e da modalidade esportiva que administram, estendendo essa lógica àquelas que administram o esporte estudantil.

De forma específica, podemos dizer que o Comitê Olímpico do Brasil (COB), filiado ao Comitê Olímpico Internacional (COI), é responsável pela gestão técnica, administrativa e política do esporte olímpico nacional, organizando a preparação e participação dos atletas, equipes e selecionados brasileiros nos Jogos Olímpicos e Pan-Americanos (COB, 2023). Além disso, possui um papel institucional e econômico

¹⁵⁹ Segundo o art. 13 da Lei Pelé, o “Sistema Nacional do Desporto tem por finalidade promover e aprimorar as práticas desportivas de rendimento”. Para maiores informações sobre este considerar toda a Seção IV da referida lei.

limitado aos eventos Olímpicos e Pan-Americanos, vinculado ao COI e à ODEPA, respectivamente. Isto é, o COB não possui um papel organizador e promotor de eventos esportivos nacionais disputados entre clubes e representações regionais. Essa lógica se estende ao Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), vinculado ao Comitê Paralímpico Internacional (CPI), o qual atua na regulamentação, desenvolvimento e fiscalização do esporte paralímpico no país (CPB, 2023). Essas entidades possuem fontes próprias de receitas, vindas de patrocínios privados e repasses financeiros do COI, CPI e ODEPA relacionados aos direitos comerciais e outros associados aos eventos organizados por estas entidades internacionais. Contudo, tanto o COB quanto o CPB são destinos expressivos dos recursos públicos federais para o esporte, principalmente os vindos da arrecadação com concursos de prognósticos e loterias geridos pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), além da via tributária pela Lei de Incentivo ao Esporte.

As Confederações Nacionais, diferentemente do COB e do CPB, cuja atuação se volta principalmente à representação olímpica e panamericana, têm como função central a administração e normatização de cada modalidade em nível nacional. Suas atribuições incluem a definição de regras, a gestão de regulamentos e calendários, a organização de rankings e classificações, bem como a aplicação de sanções aos filiados. Além disso, são responsáveis pela formação das seleções que representam o país em competições internacionais específicas da modalidade. Trata-se, portanto, de uma função mais abrangente e estrutural dentro do sistema esportivo.

No Brasil, a hierarquia federativa pode ser sintetizada da seguinte forma: atletas e clubes se filiam, em geral, às federações estaduais, que organizam competições regionais e são vinculadas às confederações nacionais. Estas, por sua vez, coordenam o esporte no país, organizam campeonatos nacionais e indicam atletas às seleções com base em critérios técnicos e rankings. Em modalidades individuais ou com menor presença regional, a filiação pode ocorrer diretamente à confederação. Por fim, as confederações nacionais mantêm vínculo com o COB ou o CPB e com entidades internacionais, de modo a garantir a participação de seus filiados em competições como os Jogos Olímpicos e Pan-Americanos.

Podemos visualizar, vinculando o aspecto institucional ao comercial, dois tipos de mercados esportivos que estas entidades historicamente participam e têm, tendencialmente, amplo controle e poder político¹⁶⁰ em nosso país: (i) o mercado de

¹⁶⁰ Frisamos que essa afirmação possuem um caráter generalista e, por isso, tende a incorrer em erros se analisamos a realidade de cada modalidade esportiva, pois em algumas há um controle absoluto pelas

seleções, cujas faculdades são exclusivas do COB/CPB e das Confederações Nacionais, que gerenciam tanto a parte esportiva quanto a comercial das seleções nacionais (direitos de transmissão, patrocínios, licenciamento de produtos, ingressos etc.), sendo que a forma e conteúdo dessa gestão variam conforme a modalidade, seu desenvolvimento econômico e o tipo de evento esportivo (oficial, quando organizado pelas entidades de administração, ou amistoso, quando a prerrogativa cabe às partes envolvidas); e (ii) o mercado de clubes¹⁶¹, que podem ser regionais, nacionais ou internacionais e são, na maioria dos esportes, organizados administrativa e comercialmente pelas Confederações Nacionais ou Federações Regionais/Estaduais, a depender da abrangência territorial, e, em alguns casos, por ligas independentes, na forma do art. 20 da Lei nº 9.615/1998. Essas não apenas organizam e regulamentam os eventos esportivos de clubes, mas também controlam direitos comerciais, captam patrocínios e administram os padrões e o uso da infraestrutura esportiva necessária aos eventos.

As fontes de recursos privados do COB/CPB limitam-se ao mercado de seleções, e as das Confederações Nacionais ou Federações Regionais/Estaduais, são provenientes tanto deste como do mercado clubístico. Ambos, a depender do nível de desenvolvimento econômico da modalidade, podem gerar receitas e até lucro. No caso das fontes públicas federais, o repasse a essas entidades ocorreu, entre 2003 e 2023, sistematicamente pelo que estamos chamando de Política de Fomento às Organizações Esportivas, preferencialmente via patrocínios não incentivados de empresas estatais, transferências de recursos através do orçamento federal e pelo gasto tributário, por meio da Lei de Incentivo ao Esporte. Outra forma de receber recurso público, de caráter extraorçamentário, foi por meio de repasses vinculados à parcela da arrecadação dos concursos de prognóstico e loterias federais destinados ao COB, CPB, CBDE e CBDU. Indiretamente, parte desses recursos alcançam as Confederações Nacionais e federações estudantis regionais, mas sob critérios internos estabelecidos pelas primeiras. Isto significa que há uma subordinação financeira das Confederações Nacionais ao sistema COB/CPB, ainda mais se considerarmos que muitas dessas são fortemente dependentes desses recursos para cumprir minimamente suas funções institucionais.

federações e confederações e em outras há maior equilíbrio entre estas e os clubes, possibilitando a formação de ligas independentes, por exemplo. Mas, de todo modo, nossa intenção é de expressar o caráter tendencial que historicamente tem dominado o país, no qual as confederações e federações tem amplo domínio.

¹⁶¹ Consideramos nessa expressão todas as formas juridico-esportiva que existem na realidade, perpassando empresas, terceiro setor, instituições escolares e universitárias, franquias, atletas individuais e outros que porventura atuem com finalidade similar.

Quanto às organizações atuantes no âmbito estudantil, seu campo de atuação relaciona-se à estruturação e realização de competições regionais e nacionais, à formação de selecionados de representação nacional por modalidade, em eventos multiesportivos, e ao desenvolvimento de atletas. A lógica de democratizar o esporte a todos sem distinção e para o lazer é algo lateral no portfólio da Confederação Brasileira do Desporto Universitário (CBDU) e da Confederação Brasileira de Desporto Escolar (CBDE), as quais possuem vínculo orgânico com o COB/CPB. A primeira¹⁶², gerencia todo sistema e organiza competições universitárias, como os Jogos Universitários Brasileiros (JUBs), e a representação brasileira nas competições da Federação Internacional de Esporte Universitário (FISU). Já a segunda, vinculada à Federação Internacional do Esporte Escolar, coordena o esporte escolar de rendimento no país, organizando eventos como os Jogos Escolares Brasileiros (JEBs) e outras competições voltadas à educação básica (CBDE, 2023). O desenvolvimento econômico dessas entidades é incipiente, e seu grau de dependência de recursos públicos diretos (por exemplo, patrocínios estatais) ou que transitam pelo COB/CPB, via loterias, é quase total.

Além dessas tradicionais entidades de administração do esporte, podemos incluir, devido ao seu movimento aproximativo ao setor esportivo a partir de 2007 (Guirra, 2014), as instituições militares e o esporte desenvolvido sob seus preceitos e limites, que possuem tanto modalidades específicas ao universo militar quanto as que são realizadas sob as regras das entidades esportivas civis. A participação dos militares na cena esportiva profissional brasileira nunca foi algo relevante, mas desde os anos 2000 ganhou novos ares devido à criação do Programa de Incorporação de Atletas de Alto Rendimento (PAAR) em 2008, e à escolha do Brasil para sediar os 5º Jogos Mundiais Militares Rio-2011 (para o qual houve um aporte considerável de recursos públicos para a preparação da delegação nacional e para a construção da infraestrutura para o evento) e à aproximação dos militares com o Comitê Olímpico Brasileiro e o Ministério do Esporte (Guirra, 2014). Apesar de vedado o profissionalismo no esporte militar, de acordo com o inciso II do art. 44 da Lei Pelé, a instituição militar passou a ser requerida como partícipe da agenda esportiva associada aos interesses do Time Brasil¹⁶³ do COB, principalmente

¹⁶² Ver em: <https://www.cbdu.org.br/institucional/>. Acessado em 25 fev. 2025.

¹⁶³ Nome dado ao conjunto de atletas e equipes selecionados por critérios técnicos-esportivos a representar o Brasil junto ao COB em eventos olímpicos e Pan-Americanos. Ver em: <https://www.cob.org.br/time-brasil#sobre-o-time-brasil>. Acesso em 05 mar. 2025.

por disponibilizar infraestrutura esportiva adequada e remunerar de forma sistemática atletas brasileiros de destaque nacional e internacional, via PAAR.

A nosso ver, não pela letra da lei até a promulgação da Lei Geral do Esporte de 2023, mas pela forma como se constituem na realidade, tanto as entidades estudantis como as militares conformam subsistemas específicos e autônomos do Sistema Nacional do Esporte. Apesar disso, dado o grau de relevância e poder que os sistemas federativos geridos pelo COB/CPB e pelas Confederações Nacionais têm em todo o Sistema Nacional do Esporte, a CBDE, a CBDU e o esporte militar acabam atuando, por meio de seus sistemas específicos, como satélites desses. Noutras palavras, eles atuam desenvolvendo suas atribuições internas, mas acabam se submetendo aos interesses das entidades de administração do sistema federativo tradicional. Com isso, sua lógica tende a formar e manter competições e atletas para, ao fim e ao cabo, abastecer o esporte federado controlado pelo COB/CPB e pelas Confederações Nacionais.

Pois bem, considerando o quadro institucional exposto, podemos avançar no direcionamento do gasto público federal da Política de Fomento às Organizações Esportivas para as entidades de administração do esporte. A sistematização desses dados perpassará todas as fontes de financiamento, observando o que foi destinado a cada entidade, conforme disposto na Tabela 3.

Tabela 3 - Recursos públicos federais destinados às entidades de administração do esporte entre 2003 e 2023, por fonte e subfonte (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI, a preços de 2023)

Entidade de Administração do Esporte	Orçamento Federal	Extraorçamentário		Total	%
		Concursos de Prognósticos e Loterias	Patrocínios não incentivados de empresas estatais		
COB	-	7 085	519	7 604	50%
CPB	-	2 414	41	2 455	16%
CBDE e CBDU	-	1 325	-	1 325	9%
Confederações Nacionaisⁱⁱ	157	-	3 554	3 711	24%
Instituição Militar	147	-	-	147	1%
Total	304	10 825	4 113	15 242	100%
%	2%	71%	27%	100%	

Fonte: Relatórios das empresas estatais via Lei de Acesso à Informação. Portal eletrônico <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>. Acesso em 04 mar. 2025. ⁱ Apesar de ser uma fonte de financiamento pelo gasto tributário, a Lei de Incentivo ao Esporte não pode ser objeto de análise nessa perspectiva devido aos dados disponíveis não discriminarem tais valores; ⁱⁱ incluso neste os valores destinados diretamente às federações estaduais pelos patrocínios da Eletrobrás e subsidiárias e do BNDES.

Como fica nítido, o COB é o grande favorecido pela estrutura da política tal qual foi desenhada neste período, ficando com metade de todos os investimentos sob seus domínios, sendo todos pela via extraorçamentária. Logo após, vem as Confederações Nacionais que não alcançaram 50% do que foi remetido ao COB, com suas fontes transitando entre os patrocínios não incentivados das estatais e o orçamento federal. O CPB, tal qual o COB, recebeu somente recursos extraorçamentários, mas na casa dos 16% e a CBDE junto com a CBDU, com 9%, teve destinado apenas recursos dos concursos de prognósticos e loterias. Por fim, os militares ficaram com a menor fatia, 1%, todos por meio do orçamento.

Em relação às fontes de financiamento, a de matriz extraorçamentária, ou seja, que não transitam pelo Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, perfazem praticamente todos os recursos destinados às entidades de administração pela política, com 98% do total, sendo 71% vindos dos repasses de parcela da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares (redação incluída pela Lei 10.264/2001 no art. 56 da Lei Pelé e alterada pelas Lei nº 12.395/2011, Lei nº 13.146/2015 e Lei nº 13.756/2018) e 27% dos patrocínios não incentivados de empresas estatais. O restante, 2%, ficou a cargo do orçamento federal. Os recursos vindos das loterias são não apenas a maior fonte de financiamento público, mas os únicos perenes e vinculados, se considerarmos todos os que ocorreram no período estudado para todas as políticas específicas da PEE, variando somente em relação à frequência e magnitude das apostas do cidadão brasileiro.

Além da análise do gasto total, podemos analisar o comportamento, por entidade de administração do esporte, dos investimentos da política na série histórica, entre 2003 e 2023, considerando todas as fontes de financiamento, os quais consolidamos na Tabela 3. Em relação aos valores destinados aos Comitê Olímpico Brasileiro, cerca de 93% de total das receitas extraorçamentárias recebidas originou-se dos concursos de prognósticos e loterias, e o restante dos patrocínios não incentivados de empresas estatais. No caso do CPB, o valor recebido das loterias é ainda mais predominante, com 98,3%. Com esses recursos em mãos, essas entidades atuam em duas frentes: realizando sua função institucional de formar, preparar e levar as delegações nacionais para os Jogos Olímpicos/Paralímpicos e Pan-Americanos/Parapan-Americanos; e fomentando, sob seus critérios, as Confederações Nacionais associadas.

A primeira se baseia no vínculo instituído com sua congênere em âmbito internacional e pelo disposto no art. 15 da Lei Pelé, que as estabelece como representantes

oficiais do país do movimento olímpico. A segunda frente pega carona no que está estabelecido no art. 14 da Lei Pelé que coloca que as entidades de administração (confederações e federações por modalidade) e as entidades de prática esportiva, quando vinculados ou filiados, constituem subsistema específico do Sistema Nacional do Esporte. Afirma, ainda, no parágrafo segundo deste artigo, que compete ao COB e ao CPB o planejamento das atividades do esporte de seus subsistemas específicos. Ora, dizer que o COB e o CPB possuem responsabilidade de planejamento das ações com seus filiados é algo um tanto redundante, pois sem as seleções formadas e desenvolvidas por essas entidades não há como o COB/CPB fazer o papel de todas sozinho. Sem contar que o papel administrativo de cada modalidade ainda fica a cargo das Confederações Nacionais e suas congêneres internacionais.

O que ocorre é que o Estado, desde a Lei Agnelo/Piva em 2001, passou a delegar a estas duas entidades o papel de determinar os rumos de quantias relevantes do financiamento público federal ao setor esportivo, sem detalhar os critérios¹⁶⁴ sobre o quanto deve ficar para os Comitês para exercer suas atividades institucionais e o mínimo que deve ser destinado às Confederações Nacionais, que são quem de fato formam e preparam as seleções ano a ano e, supostamente, têm o papel de desenvolver o esporte da base à excelência em âmbito nacional e regional com suas afiliadas.

O máximo que a lei alcança na regulação do destino dos recursos das loterias (parágrafo 3º, inciso VI, art. 56 da Lei Pelé; e art. 21 do Decreto nº 7.984/2013) é que os repasses financeiros deverão ser destinados integralmente a programas e projetos: de fomento, desenvolvimento e manutenção do esporte (relacionado à promoção da prática esportiva); de formação de recursos humanos (capacitação e desenvolvimento técnico-científico); de preparação técnica, manutenção e locomoção de atletas (como equipamentos, serviços de saúde, alimentação e nutrição, moradia e hospedagem, e

¹⁶⁴ O COB, em meio à crise de confiança e os casos de corrupção (principalmente, gestão Nuzman), criou o Programa Gestão, Ética e Transparência (GET) em 2017 para supostamente ter critérios objetivos para a distribuição dos recursos públicos. Sua vigência sugere um avanço institucional, mas sem grandes possibilidades de alterar a lógica histórica de concentração e hierarquização na distribuição de recursos provenientes das loterias federais. Embora o GET e os critérios de prestação de contas tenham introduzido parâmetros mínimos de governança, integridade e transparência, estimulando algumas confederações a modernizarem suas estruturas administrativas e normativas, seu impacto na democratização do financiamento é limitado. O peso decisivo na pontuação (mais efetivo a partir de 2021) continua sendo o desempenho esportivo, responsável por 11 dos 13 critérios de repasse, o que mantém a primazia das modalidades já consolidadas e com maior capacidade de obter resultados olímpicos. Assim, o novo modelo reproduz a valorização das entidades historicamente beneficiadas, com maior estrutura financeira e visibilidade, enquanto as confederações menores ou de esportes menos midiáticos seguem recebendo parcelas residuais do fundo público (Mendonça, 2023)

administrativos inerentes); de participação em eventos desportivos (deslocamento, alimentação e acomodação de atletas e demais profissionais); e de despesas administrativas da entidade e as necessárias ao desenvolvimento dos programas (Decreto nº 11.010/2022). Dada a gama de possibilidade de aplicação desses recursos, exceto o gasto com remunerações e patrimônio, todas as demais relacionadas às suas atividades-fim e meio (despesas administrativas) parecem ser cobertas pelos repasses recebidos dos concursos de prognósticos e loterias federais. Lembrando que essa lógica se mantém nos repasses do COB/CPB às Confederações Nacionais e dessas às federações regionais, sendo similar em relação aos subsistemas geridos pela CBDU e pela CBDE.

As quantias a que estamos nos referindo, vindas dos concursos de prognósticos e loterias, são de ordem superior a R\$ 7 bilhões para o COB e R\$ 2,41 bilhões para o CPB entre 2003 e 2023. Estas somadas representam 62% do total destinado, de todas as fontes, as entidades de administração, 40% do total atribuído à Política de Fomento às Organizações Esportivas e 16% do total geral da Política Econômica Esportiva nesse período. Os valores destinados a esses Comitês, que inicialmente se limitava aos concursos de prognóstico numéricos das loterias federais se ampliou com os anos, passando a compreender outros tipos de concursos, conforme a Tabela 4. Esta foi organizada considerando a legislação mais recente que estabelece os percentuais para as entidades e inclui a CBDE e a CBDU, que antes recebiam de forma indireta, no rol das beneficiadas diretas por essa subfonte de recursos¹⁶⁵.

Tabela 4 - Percentuais dos repasses às entidades de administração do esporte por concurso de prognóstico e loterias, segundo a Lei nº 13.756/2018.

Entidades de Administração do Esporte	Lei nº 13.756/2018			
	Loteria Federal (espécie passiva) ⁱ	Prognósticos numéricos ⁱⁱ	Prognósticos específico ⁱⁱⁱ	Prognósticos esportivos ^{iv}
COB	1,48%	1,73%	1,26%	1,63%
CPB	0,87%	0,96%	0,74%	0,96%
CBDE		0,22%		
CBDU		0,11%		

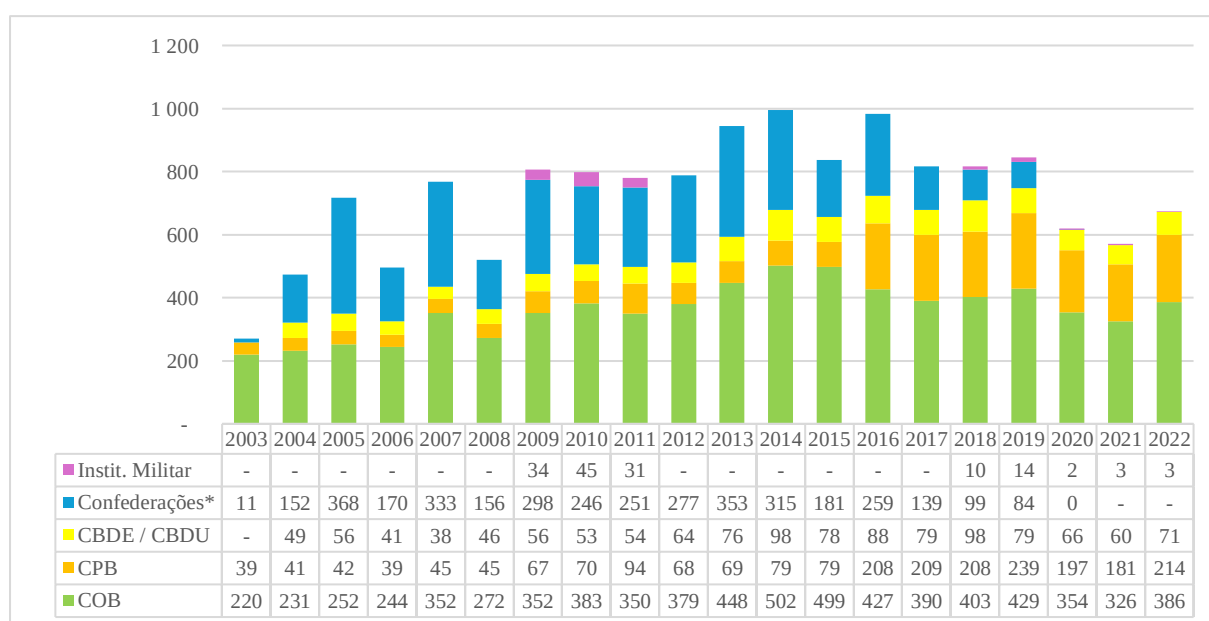
Fonte: Marques et al. (2021), com adaptações. Elaboração nossa. ⁱ Loteria em que o apostador adquire bilhete já numerado, em meio físico (impresso) ou virtual (eletrônico); ⁱⁱ Loteria em que o apostador tenta prever quais serão os números sorteados no concurso (Mega-Sena, Quina etc.); ⁱⁱⁱ Timemania; ^{iv} Loteria em que o apostador tenta prever o resultado de eventos esportivos (Loteca).

O resultado disso, conforme Gráfico 6, foi que entre 2003 e 2014, ano em que o COB recebeu o maior valor da série histórica, houve um crescimento de 102% nos

¹⁶⁵ A Lei anterior, nº 12.395/2011, ordenava que 10% dos recursos recebidos pelo COB/CPB a CBDE e 5% a CBDU.

recursos repassados. De forma similar ocorreu com o CPB que viu suas receitas se ampliarem em 104% no mesmo período¹⁶⁶. No entanto, de 2015 a 2023, enquanto o COB teve um decréscimo em suas receitas em 9,2% dessa subfonte, o CPB viu os repasses crescerem cerca de 184%. Isso se deve à Lei nº 13.146/2015, a qual determinou a redução dos repasses ao COB para beneficiar o CPB. O aumento de receitas para o CPB nos parece justo, por beneficiar o esporte para atletas com deficiência, notoriamente mais secundarizado no setor esportivo, demonstrando, inclusive, certo crescimento de sua importância no bloco no poder. No caso das Confederações nacionais, o destaque ficou para o ciclo dos Grandes eventos.

Gráfico 6 - Recursos destinados às entidades de administração, de todas as fontes de financiamento, pela Política de Fomento às Organizações Esportivas. Série 2003 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)



Fonte: Relatórios das empresas estatais via Lei de Acesso à Informação. Portal eletrônico <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>. Acesso em 04 mar. 2025. *incluso neste os valores destinados diretamente às federações estaduais pelos patrocínios da Eletrobrás e subsidiárias e o BNDES e os oriundos do orçamento federal.

Como já apontado, os repasses recebidos pelo COB/CPB são, em parte, redistribuídos às Confederações Nacionais ao longo dos ciclos olímpicos. Se observarmos a Tabela 5, específica sobre o COB, podemos ver o comportamento desses repasses. Ao longo de quatro ciclos olímpicos, estes nunca ultrapassaram metade dos recursos

¹⁶⁶ O crescimento das receitas do COB, constante entre 2003 e 2014, também tem a ver com o aumento da arrecadação das loterias controladas pela caixa, relacionadas ao maior valor cobrado por aposta, introdução de novos produtos, aumento na frequência dos concursos, crescimento das apostas online etc. Para todas as entidades, a queda referente aos anos de 2020 e 2021 se devem a Pandemia do COVID-19. Para mais detalhes, consultar os relatórios anuais da Caixa Econômica Federal sobre o crescimento das apostas no site: <https://loterias.caixa.gov.br/Paginas/Repasses-Sociais.aspx>. Acesso em 10 mar. 2025.

recebidos pelo COB por meio dos concursos de prognósticos e loterias, anotando uma média de 45%, visto que nos ciclos de Londres e Tóquio atingiram os menores percentuais, abaixo dos 40% e no dos Jogos Rio-2016 o inverso, quando alcançou 50%. A justificativa inevitavelmente perpassa a preparação das seleções nacionais para os Jogos que seriam em nosso país, cuja pressão por resultados que colocassem o país no “top 10” no quadro de medalhas constituía parte do movimento do Estado para legitimar os gastos extraordinários com os grandes eventos no Brasil e fazer valer o previsto no Plano Decenal do Esporte (Brasil, 2009).

Tabela 5 - Valores absolutos e percentuais repassados do COB para as Confederações Nacionais via recursos dos concursos de prognósticos e loterias (em R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)

Ciclo Olímpico	Pequim 2005-2008	Londres 2009-2012	Rio de Janeiro 2013-2016	Tóquio 2017-2022
Valor recebido pelo COB via concursos de prognósticos e loterias	1.292.765.318	669.942.948	1.633.278.897	1.284.530.711
Repassado às Confederações Nacionais pelo COB	624.449.858	250.345.392	801.715.166	504.520.269
Proporção sobre o total	48%	37%	50%	39%

Fonte: Teixeira, Matias e Mascarenhas (2013); Demonstrações financeiras do COB (2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023)

Esse contexto demonstra que a concentração de recursos no COB, e, muito possivelmente, no CPB, cuja expectativa governamental e social orbitava na possibilidade destes, via recursos vinculados das loterias, maior dentre todos destinados ao setor esportivo, serem uma espécie de articulador, promotor e estimulador do esporte da base à excelência em todo o subsistema que comanda, tem seus limites, principalmente se ampliarmos nosso olhar ao conjunto de atores que o compõe. Com os dados acima, é possível inferir que, diante do papel delegado pelo Estado de distribuir recursos públicos planejando o desenvolvimento em toda a cadeia do subsistema específico que pertence, o que a entidade tem feito é concentrar entre 50% e 63% do total, a depender do ciclo olímpico, em suas atividades específicas. Noutros termos, enquanto 31 Confederações Nacionais e todas as federações regionais e entidades de práticas a elas filiadas, considerando apenas as modalidade olímpicas de verão, disputam entre si os 37% a 50% restantes para exercerem suas atividades, que são muito mais abrangentes e recorrentes que as do COB, este fica com a maior fatia, exercendo funções que se localizam basicamente na preparação e participação das delegações nacionais em anos de Jogos Olímpicos e Pan-Americanos e na manutenção de suas atividades administrativas e outras de menor amplitude.

A questão não para nesse ponto e avança para os critérios para saber quanto cada confederação irá receber proporcionalmente. Segundo Almeida e Marchi Jr. (2011), a dinâmica empreendida para tanto tem criado diferentes níveis de qualificação para determinar o quanto cada uma receberá. Neste estudo, foi revelado que oito Confederações Nacionais – Atletismo, *Basketball*, Desportos Aquáticos, Ginástica, Handebol, Judô, Vela e Motor e Voleibol – ficaram em média com 49% do total repassado entre 2005 e 2009, ou se repartido igualmente, 6,13% para cada. Num bloco intermediário, mais nove Confederações – Boxe, Canoagem, Ciclismo, Hipismo, Remo, Tênis, Tênis de Mesa, Tiro Esportivo e Triathlon – ficaram em média com 35%, ou 3,89% para cada, se repartido igualmente. E, num bloco inferior, 11 Confederações - Badminton, Beisebol e Softbol, Desportos de Neve, Desportos de Gelo, Esgrima, Hóquei sobre Grama e Indoor, Levantamento de Peso, Lutas Associadas, Pentatlo Moderno, Taekwondo e Tiro com Arco – obtiveram em média 16%, o que daria, se parcelado igualmente, 1,45% para cada.

Esse contexto tem estratificado as Confederações que podemos definir como dominantes, que ficam com quase 50% do total dos recursos, e dominadas em nível intermediário e inferior, que repartem a outra metade, sendo os critérios estabelecidos baseados na visibilidade da modalidade, reconhecimento do público, organização administrativa, resultados em competições internacionais, possibilidade de medalhas nos Jogos etc. Como visto, a regra tem sido a distribuição desigual, cujos critérios se baseiam em alinhamentos políticos e na possibilidade de conquista de medalha olímpicas e panamericanas de cada uma. O que é bem diferente de considerar as necessidades de cada modalidade para se desenvolver de forma autônoma e sustentável, notadamente naqueles casos com menor inserção cultural e midiática, dando a cada qual de acordo com as suas insuficiências e dirimindo desigualdades.

Tanto o COB como o CPB também receberam recursos extraorçamentários por meio dos patrocínios das empresas estatais não incentivados. Os valores dispendidos por estas foram cerca de R\$ 518,6 milhões, sendo a maior fatia, 62%, concedida entre 2013 e 2018, compreendendo o período de vigência do Plano Brasil Medalha. Conforme explicam Silva, Silvestre e Silva (2019) e Pereira (2017), este plano foi reflexo da lógica estabelecida no Plano Decenal do Esporte e no PPA 2012-2015, prevendo ações para preparar as seleções nacionais para tornar o Brasil uma “potência olímpica” em vista dos Jogos Rio-2016. Para tanto, dentre outros meios, estabeleceu que determinadas estatais deveriam aportar recursos na preparação e participação dos atletas brasileiros nos Jogos

Rio-2016. No caso, o rol de empresas que apoiaram o COB foram a CAIXA com 78% do total (R\$ 405,25 milhões), a Petrobrás com 20,5% (R\$ 106,35 milhões), os Correios com 0,6% (R\$ 3,18 milhões), a Infraero com 0,5% (R\$ 2,57 milhões) e a Casa da Moeda com 0,2% (R\$ 1,25 milhões). Em relação ao CPB, somente a CAIXA e a Infraero patrocinaram de 2009 a 2011, num montante de R\$ 41,34 milhões, sendo que a primeira foi a grande beneficiadora com 93,8% e a segunda com 6,2%.

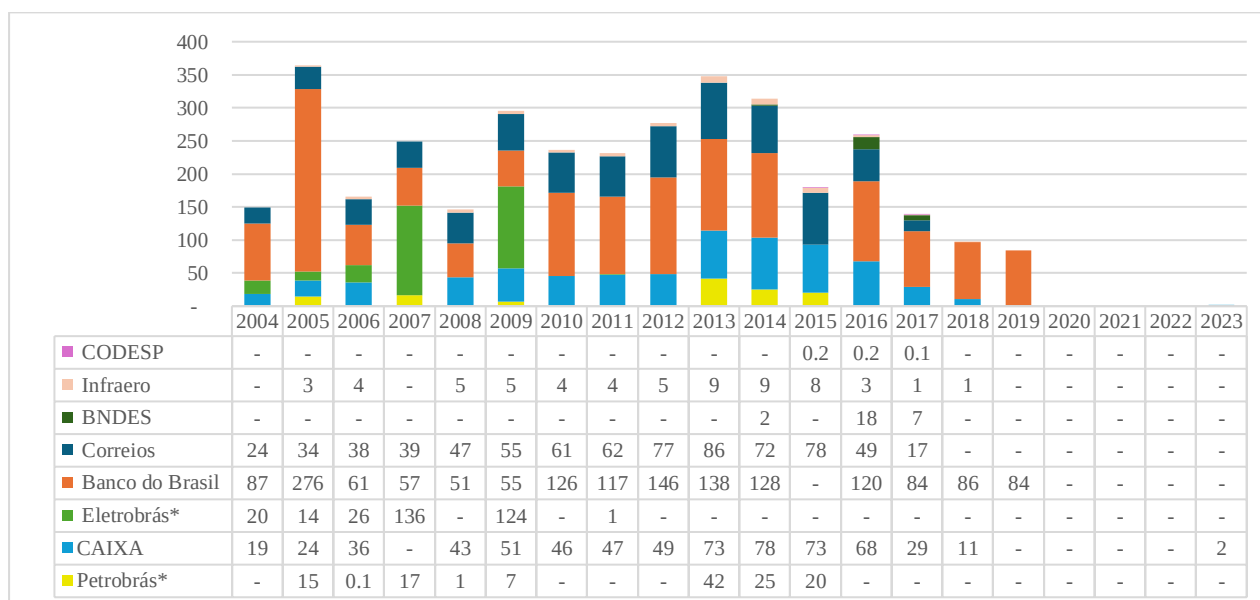
Continuando o exame em torno dos patrocínios não incentivados de empresas estatais, podemos avançar observando a dinâmica envolvendo o apoio destas exercidos diretamente às Confederações Nacionais, visto que estes têm sido a única subfonte de recursos públicos direto a estas que se complementa com a parcela repassada pelo COB/CPB. Ao longo de nossa análise, visualizamos que estas entidades foram as que mais receberam valores de patrocínios em termos absolutos, totalizando cerca de R\$ 3,54 bilhões entre 2004 e 2023, isso porque nos anos da pandemia de COVID-19, associado a austeridade do governo Bolsonaro, não houve aporte de 2020 a 2022. Para se ter uma ideia dessa magnitude, esse montante corresponde a 44% do total de R\$ 8,12 bilhões, superando o conjunto de patrocínios voltados ao COB/CPB (7%), clubes esportivos (3%) clubes de futebol (19%) e para a promoção e gestão de eventos em geral (18%) e grandes eventos no país (9%).

No aspecto geral, o patrocínio estatal é regido pelo Decreto nº 6.555/2008 e pela Instrução Normativa SECOM nº 01/2009, mas no que se refere à destinação dos recursos destes, não há uma regra específica, devendo observar, para tanto, as cláusulas contratuais entre as partes, visto que poderem ser destinados à base, treinamentos de alto nível, competições, divulgação da modalidade etc., ou mesmo deixando livre para a entidade recebedora. Em relação aos destinados diretamente às Confederações Nacionais, o maior patrocinador foi o Banco do Brasil (45,7%), seguido pelos Correios (20,9%), CAIXA (18,3%), Eletrobrás e subsidiárias (9,1%), Petrobrás e subsidiárias (3,6%), Infraero (1,7%), BNDES (0,8%) e CODESP (Companhia Docas do Estado de São Paulo) (0,01%).

No Gráfico 7, consolidamos esses dados na série histórica entre 2004 e 2023, onde é possível visualizar que, exceto o ano de 2007 e 2009 em que a Eletrobrás patrocinou a Confederação Brasileira de Basketball pagando de forma antecipada e em 2015 que não há registro de apoio, todos os anos estudados até 2019 essa estatal teve a maior magnitude financeira de patrocínio. Junto a essa, os Correio foram perenes em seus apoios até 2017, tal como a CAIXA, exceto pelo ano de 2007 em que não patrocinou nenhuma confederação, e a Infraero que, apesar do valore menores que aportou, apoiou entidades

entre 2005 e 2017, exceto pelo ano de 2007. As demais realizaram aportes em períodos específicos, como a Petrobrás e subsidiárias de 2005 a 2009 e de 2013 a 2015; a Eletrobrás e subsidiárias de 2004 a 2007 e os anos de 2009 e 2011; o BNDES em 2014 e entre 2016 e 2017; e a CODESP de 2015 a 2017.

Gráfico 7 - Magnitude financeira dos patrocínios não incentivados das empresas estatais às Confederações Nacionais. Série 2004 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)



Fonte: Relatórios das empresas estatais via Lei de Acesso à Informação. Acesso em 04 mar. 2025. *As subsidiárias da Eletrobrás e da Petrobrás foram incluídas.

O período de decréscimo e finitude dos patrocínios após os Jogos Rio-2016 em todas essas estatais, se devem, além do fim do ciclo dos grandes eventos no país, a crise do capital que se ampliou no Brasil após 2015, as políticas de austeridade neoliberais que o governo Temer engendrou após o Golpe de 2016, as crises vividas pelas empresas estatais brasileiras com denúncias de corrupção e o “lavajatismo”, que tomou conta dos órgão de justiça e de persecução como o Ministério Público e a Polícia Federal, a entrada de um governo autoritário e ultraneoliberal no período de 2019 a 2020 e a pandemia de COVID-19¹⁶⁷. Com isso, a regra nesse período foi a do contingenciamento e dos cortes, atingindo a política esportiva como um todo. No período anterior, a relação entre as estatais e as Confederações Nacionais atingiu seu auge, que apesar do impulso dado pelo Plano Brasil Medalhas no período entre 2013 e 2016, é notável que houve um sentido de continuísmo sobre algo que vinha ocorrendo mesmo antes do ciclo dos grandes eventos no país, principalmente quando observamos os três maiores patrocinadores, Banco do Brasil, Correios e a CAIXA. No caso, a sustentação dessas pela Política de Fomento às

¹⁶⁷ Sobre isso, ver capítulo 2 desta tese.

Organizações Esportivas, tornando determinadas empresas públicas referência em certas modalidades esportivas, apoiando as seleções nacionais.

Podemos visualizar essa realidade descriminando quais confederações foram patrocinadas no período estudado e a magnitude dos aportes em termos absolutos e relativos, conforme a Tabela 6. Nesta, a Confederação Brasileira de Voleibol aparece como a maior entidade beneficiária, com valores discrepantes em relação às demais. Vê-se que o sucesso das seleções de voleibol em eventos regionais, mundiais e olímpicos, invariavelmente, passa por quase duas décadas de vultuosos patrocínios do Banco do Brasil, na ordem de 42% do total. Considerando a metodologia de Almeida e Marchi Jr (2011) que dividiu os repasses das loterias via COB entre três blocos de domínio sobre os recursos, podemos, por analogia, afirmar que no cenário dos patrocínios estatais a CBV sozinha estaria no Bloco 3, as oito entidades seguintes – CBAt, CBDA, CBB, CBFS, CBG, CBHb, CBT e CBJ – que somam 53% dos apoios conformariam o Bloco 2 e, por fim, no Bloco 3 as 15 confederações de menor prestígio junto a essas empresas, com apenas 5% do total. Neste sentido, podemos dizer que, no caso dos patrocínios das estatais, o nível de dominação foi ainda maior, pois praticamente as mesmas entidades ficaram com 95% do total, com exceção da Confederação de Vela e Motor que deu lugar a de futsal e à de Tênis. Tal como tem ocorrido com os repasses das loterias, o foco não é dirimir desigualdades no setor esportivo.

Tabela 6 - Patrocínios não incentivados das empresas estatais nas Confederações Nacionais, por modalidade, entre 2004 e 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)

Estatal Patrocinadora	Confederações Nacionais	Valor	%
Banco do Brasil	Voleibol (CBV)	1 514 369 826	42,80%
CAIXA	Atletismo (CBAt)	442 339 401	12,50%
Correios	Desportos Aquáticos (CBDA)	401 394 257	11,34%
Eletrobrás	Basketball (CBB)	319 368 533	9,03%
Banco do Brasil Correios	Futsal (CBFS)	225 912 399	6,38%
CAIXA	Ginástica (CBG)	141 975 987	4,01%
Petrobrás Banco do Brasil Correios	Handebol (CBHb)	131 398 904	3,71%
Correios	Tênis (CBT)	114 013 087	3,22%
Infraero	Judô (CBJ)	95 861 385	2,71%
CAIXA Banco do Brasil	Ciclismo (CBC)	35 987 696	1,02%
CAIXA	Lutas Associadas (CBLA)	31 848 862	0,90%
BNDES	Canoagem (CBCa)	25 128 372	0,71%

Petrobrás	Boxe (CBBoxe)	13 539 166	0,38%
Petrobrás	Remo (CBR)	8 671 208	0,25%
Petrobrás	Esgrima (CBE)	8 414 536	0,24%
Petrobrás	Taekwondo (CBTKD)	8 432 208	0,24%
Petrobrás	Levantamento de Peso (CBLP)	5 973 615	0,17%
Infraero	Judô para cegos (CBDV)	7 456 705	0,21%
BNDES	Hipismo (CBH)	2 054 608	0,06%
Correios	Rugby (CBRu)	1 675 730	0,05%
Eletrobrás	Basquetebol em cadeira de rodas (CBBC)	1 829 203	0,05%
CODESP	Mountain Bike (CBMTB)	484 618	0,01%
Banco do Brasil	Desporto de Surdos (CBDS)	239 588	0,01%
Petrobrás	Automobilismo (CBA)	75 840	0,002%
Total		3 538 445 734	100,00%

Fonte: Relatórios das empresas estatais via Lei de Acesso à Informação. Acesso em 04 mar. 2025. *As subsidiárias da Eletrobrás e da Petrobrás foram incluídas.

Conhecida a dinâmica dos aportes extraorçamentários para as Confederações Nacionais, podemos avançar nos gastos orçamentários, manejados sobretudo pelo Ministério do Esporte (MEsp) por meio de transferências de recursos para fins diversos¹⁶⁸. Com a finalidade de financiar essas entidades para desenvolver o esporte da base à excelência esportiva, o MEsp concentrou essas transferências em duas ações orçamentárias, a saber:

- **Promoção, preparação e participação de seleções, delegações e atletas em competições internacionais de alto rendimento:** concentra as ações 1619 (Brasil, 2003; 2004) – Participação de Delegação Brasileira em Competições Nacionais e Internacionais do Esporte de Alto Rendimento – que perduraram entre os anos de 2003 e 2004, a qual foi substituída pela ação 2490 – Promoção e participação em competições internacionais de alto rendimento – com o mesmo propósito de apoiar a participação de delegações em eventos internacionais entre 2005 e 2011 (Brasil, 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011). Depois deste, entre 2012 e 2016, não houve ação similar no MEsp. A orientação retornou entre 2017

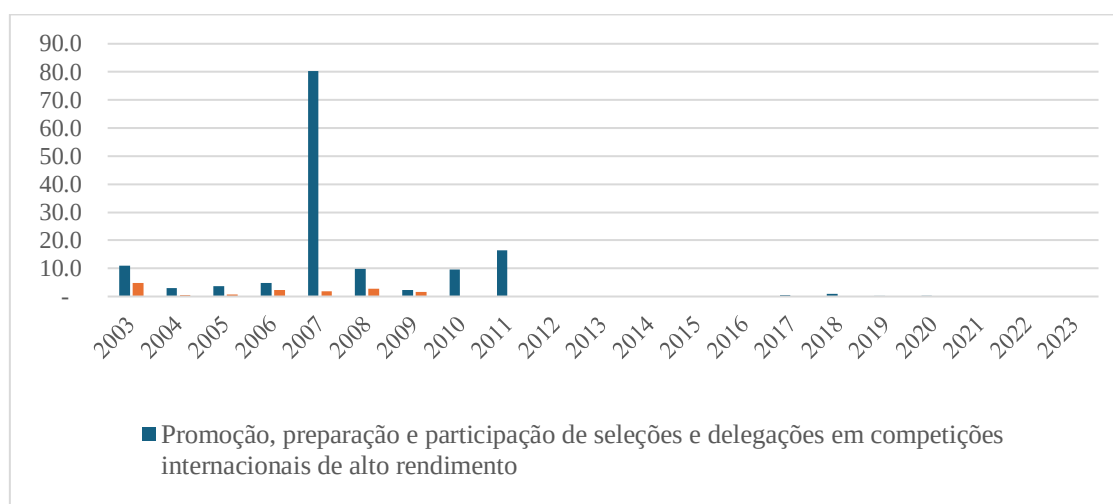
¹⁶⁸ Apesar da direção preferencial a estas entidades, outras de natureza distinta podem ter recebido. Porém, devido ao caráter de representação nacional que essas ações orçamentárias descrevem nos relatórios de gestão, assumimos que seu destino mais regular foi para as Confederações/Federações, apesar da ressalva em tela. Buscando precisar melhor essa associação, investigamos no portal do governo federal transferegov.br se o destino privilegiado dessas ações do MEsp foram essas entidades, mas os filtros disponíveis neste sistema não permitem fazer o recorte por meio das funções orçamentárias dos ministérios, tornando impossível saber quanto foi para cada entidade por esse critério. Assim, essa questão deve ser lida como uma limitação desta parte da tese. Sugiro, para tanto, novas pesquisas que busquem soluções para este entrave metodológico.

e 2020 pela ação 216U - Preparação de seleções principais para representação do Brasil, com gastos nos anos citados. De 2021 a 2023, não houve despesas relacionadas.

- **Promoção, preparação e participação de seleções, delegações e atletas em competições internacionais de alto rendimento para pessoas com deficiência:** associada as delegações e competições para pessoas com deficiência teve em 2003 e 2004 a ação 1618 - Participação de delegação brasileira em competições nacionais e internacionais de rendimento para pessoas portadoras de deficiência (Brasil, 2003; 2004) – e entre 2005 e 2009 a ação 2486 – Promoção e Participação em Competições Internacionais de Alto Rendimento para Pessoas Portadoras de Deficiência (Brasil, 2005; 2006; 2007; 2008; 2009). Contudo, entre os anos de 2010 e 2023 não houve ação orçamentária semelhante vinculada ao MEsp.

Essa configuração nos remete a um quadro em que as transferências de recursos orçamentários, em sua maioria para as confederações/federações esportivas, tiveram como finalidade a promoção, preparação e a participação das seleções, delegações, equipes e atletas no cenário internacional. Tais repasses ocorreram basicamente entre 2003 e 2011, apesar de pequenas transferências corridas entre 2017 e 2020, as quais não ultrapassaram um milhão de reais, como fica visível no Gráfico 8. A ação orçamentária destinada aos atletas sem deficiência destinou R\$ 142,4 milhões, e a voltada aos atletas com deficiência concedeu R\$ 14,2 milhões, somando um total de R\$ 156,6 milhões dessa fonte de financiamento às entidades.

Gráfico 8 - Transferência de recursos orçamentários para as entidades de administração do esporte e a instituição militar. Série 2003 – 2023 (deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)



Fonte: Portal eletrônico <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>. Acesso em 10 mar. 2025. Elaboração nossa.

Com isso, fica nítida a discrepância entre o direcionamento dos recursos dado ao esporte regular e ao destinada às pessoas com deficiência. A maior fatia desse orçamento foi gasta em 2007, ano dos Jogos Pan-Americanos na cidade do Rio de Janeiro, visto ter concentrado 56% de todos os recursos. Importante mencionar que o governo federal foi chamado de última hora para finalizar as obras e a gestão deste grande evento (Athayde, 2014), tendo que aportar recursos, pelo visto, na preparação dos atletas na casa dos R\$ 80 milhões. Fora desse ano, os gastos variaram muito, sem uma regularidade, até porque a maior parte do orçamento do MEsp dependia de emendas parlamentares, as quais normalmente guardam mais relação com interesses paroquiais dos deputados e senadores e menos com um planejamento estrutural da política diante das necessidades do setor esportivo.

Por fim, cabe mencionar os recursos destinados à instituição militar e à CBDE e CBDU. A instituição militar não integrava o orçamento do MEsp até 2008, quando, em articulação com o Ministério do Esporte, o COB e governos locais, formou-se uma coalizão para viabilizar os Jogos Mundiais Militares de 2011 no Rio de Janeiro. A partir daí, o MEsp passou a destinar recursos ao esporte militar em três ações: “preparação das equipes brasileiras para os V Jogos Mundiais Militares” (2009–2011), “apoio à participação nos 7º Jogos Mundiais Militares” (2018–2019) e “desenvolvimento do desporto nacional e militar” (2020–2023). Entre 2009 e 2011, foram transferidos R\$ 110,6 milhões para preparar a delegação brasileira, que passou a incorporar atletas civis por meio do PAAR¹⁶⁹ (Kfour, 2024). Após 2011, os aportes cessaram, sendo retomados apenas em 2018 e 2019, com cerca de R\$ 24 milhões, e reduzidos a R\$ 12,3 milhões no governo Bolsonaro – o menor volume do período, equivalente a menos de 24% do destinado no governo Lula 2.

A CBDE e a CBDU exercem função específica, compondo um sistema federativo paralelo ao do COB/CPB, voltado à formação esportiva escolar e universitária, mas organicamente vinculado ao rendimento esportivo. Suas ações concentram-se na preparação de atletas, realização de competições e formação de seleções, deixando em segundo plano o esporte educacional e participativo. De 2004 a 2023, receberam recursos contínuos do fundo público, inicialmente via COB/CPB e, a partir de 2018, diretamente da Caixa Econômica Federal. Nesse período, somaram cerca de R\$ 1,3 bilhão – montante superior ao destinado ao Comitê Brasileiro de Clubes – evidenciando a centralidade

¹⁶⁹ Esse assunto foi discutido no próximo capítulo, sobre a categoria Força de Trabalho Esportiva.

dessas entidades na Política de Fomento às Organizações Esportivas. Este aspecto será analisado com maior detalhe na esfera macro associada às entidades de prática esportiva.

5.1.2. Síntese em nível macro

Em termos gerais, o Estado atuou sistematicamente junto às entidades de administração do esporte, criando as condições econômicas para que se desenvolvessem. Essas entidades concentraram 65% dos recursos da Política de Fomento às Organizações Esportivas e 35% do total da Política Econômica Esportiva. Entre elas, o COB destaca-se como ator central no bloco no poder, orientando política e moralmente a PEE e influenciando a configuração mais ampla da política esportiva nacional – aspecto aprofundado nas seções seguintes.

Além de atuar nas entranhas do Estado, COB e CPB controlam vultosos repasses das loterias, o que ampliou sua autonomia constitucional e os consolidou como instâncias decisórias sobre os rumos político-financeiros do setor, exceto no futebol. As limitações estatais concentram-se na regulação da gestão esportiva, não na forma de distribuição dos recursos, cujos critérios são definidos internamente. O resultado tem sido a priorização de confederações politicamente alinhadas e de maior potencial olímpico, reproduzindo desigualdades e limitando o desenvolvimento econômico sustentável do esporte nacional.

Essa concentração também se verifica nas Confederações Nacionais: embora recebam repasses indiretos do COB/CPB e patrocínios estatais diretos, os recursos se concentram em modalidades tradicionais – vôlei, basquete, atletismo, ginástica, natação, judô e handebol. As demais, em número superior a vinte, sobrevivem com parcelas mínimas do fundo público e baixa capacidade de atração de investimentos privados. O esporte estudantil manteve repasses significativos, enquanto o esporte militar, incorporado ao rol de fomento a partir de 2018, tornou-se presença constante, ainda que com valores modestos.

Não há como negar que o Estado tem direcionado esforços notáveis para dar protagonismo às entidades de administração do esporte, como as organizações esportivas que teriam, a seu ver, o papel de dinamizar e transformar o esporte de excelência no país, principalmente na esfera da representação nacional em competições internacionais. Todavia, será que de fato elas seriam os agentes privilegiados para levar o esporte brasileiro a um novo patamar de modernidade, ativando a função publicidade em várias instâncias de prática do setor esportivo, inclusive no âmbito clubístico? Ou essa

configuração está mais alinhada à correlação de forças na cena política e na conjuntura econômica em âmbito geral e interna ao setor esportivo? Ou mesmo à posição privilegiada dessas entidades, devido à interesses político-ideológicos do Estado em potencializar e qualificar a representação nacional esportiva na cena internacional, trazendo resultados que coloquem o Brasil, enquanto nação, numa posição privilegiada perante o mundo e ativando a função propaganda pela indústria do esporte-espetáculo mercantilizado?

Nesses pontos, podemos sugerir que diante da conjuntura política, econômica e social que marcou esse período, principalmente o governado pelo Partido dos Trabalhadores, a evidência dada pela política às entidades de administração tem colocado a constituição e a qualificação da representação nacional na ordem do dia. Porém, o setor esportivo não se limita a essa instância de disputa esportiva, havendo toda uma realidade de prática profissional em âmbito nacional associada às entidades de prática esportiva, que, além de prover a força de trabalho para os selecionados, mantém toda uma estrutura de formação e desenvolvimento esportivo. Antes de avançarmos para a próxima esfera macro, cabe algumas reflexões gerais para fechar o assunto em tela:

- i. Primeiro, é importante deixar claro que, dada a sua relevância política e por ser destino privilegiado dos recursos da PEE, o COB é a entidade de destaque no bloco no poder dentre todas as entidades de administração ao longo de 21 anos dessa política específica, com o CPB atuando a reboque em vista do esporte paralímpico;
- ii. Tal posição tem conferido a essas entidades a primazia política e moral na definição e orientação do papel do Estado na estruturação do processo de mercantilização do esporte-espetáculo no país, exceto pelo futebol, onde a CBF e os principais clubes do país têm força suficiente para criar um contexto específico para este esporte, separado dos demais;
- iii. O ciclo dos grandes eventos esportivos no país não teve implicação apenas nas estruturas urbanas e esportivas das cidades-sede em que ocorreram, mas na ampliação de recursos às entidades de administração, principalmente por meio dos patrocínios não incentivados das estatais, sem contar a entrada em cena da instituição militar como partícipe na cadeia produtiva de atletas;
- iv. Por fim, a atual configuração dessa política específica, em especial a associada às entidades de administração, em um sentido geral, tem tendido a reforçar o quadro histórico de gestão marcado pela modernização-

conservadora, como já sinalizamos ao longo desta tese, e de priorização dos recursos na representação nacional, fato que, a nosso ver, tem implicado sobremaneira no desenvolvimento do esporte em âmbito nacional e clubístico ligado ao esporte olímpico, como veremos a seguir.

5.2. Entidades de prática esportiva

Nesta esfera, a Política de Fomento às Organizações Esportivas buscou atuar diretamente na célula matriz de produção do esporte de excelência, que no Brasil é representado historicamente pelos clubes esportivos, mas que ao longo do tempo foi se ampliando por meio de outras entidades jurídicas, como associações e institutos diversos e iniciativas de todo tipo ligadas ao setor empresarial, ao terceiro setor e ao público que têm formado equipes, franquias, projetos e similares. Tal configuração, altamente diversificada, forma, em conjunto, as entidades de prática esportiva. Contudo, devido ao caráter específico e hegemônico que os clubes de futebol, tanto os constituídos na forma associativa quanto os formados como empresas e Sociedade Anônima do Futebol (SAF) possuem, optamos por realizar a análise das entidades de prática esportiva em dois momentos distintos: um associado a todas as entidades voltadas ao futebol, o qual sintetizaremos na expressão “clubes de futebol”; o outro, envolve todas as formas jurídicas de entidades voltadas a desenvolver o esporte da base à excelência esportiva, inclusive, nestas, os departamentos e estruturas organizacionais vinculados aos clubes de futebol, mas que são direcionadas ao esporte olímpico, paralímpico e a outras modalidades não olímpicas. Para tanto, uniremos todos em torno da expressão “clubes esportivos”.

Com isso em mente, organizamos nossa exposição na esfera macro em tela considerando haver dois níveis micro de atuação da política, sendo um voltado ao exame do direcionamento dos recursos aos clubes esportivos e outro aos clubes de futebol. Ambas as análises se referem às entidades de prática esportiva e ao esporte desenvolvido em âmbito clubístico, os quais participam de competições esportivas disputadas em níveis municipal, estadual, regional, nacional e internacional organizadas tanto pelas confederações e federações como por ligas independentes controladas pelas entidades de prática. Quanto ao financiamento público, como visto no Quadro 6, a política direcionou

recursos financeiros pelas três fontes de financiamento, porém serão objeto de análise apenas as oriundas das fontes orçamentária e extraorçamentária¹⁷⁰.

No contexto legal, importa frisar que as entidades de prática esportiva são, de acordo com a Lei Pelé, livres para: se filiar ou não às entidades de administração do esporte do Sistema Nacional do Esporte (art. 21); se organizar em ligas independentes em nível regional ou nacional, mesmo estando filiadas às entidades de administração do esporte (art. 20); e decidir se organizarão atividades profissionais ou não com suas equipes e atletas (art. 26). No caso de constituírem atividades profissionais, a lei ainda delimita que isso só é válido quando as entidades de prática esportiva estão envolvidas em competições de atletas profissionais (art. 27, § 10º). Por fim, estabelece que pertencem a essas entidades “o direito de arena, consistente na prerrogativa exclusiva de negociar, autorizar ou proibir a captação, a fixação, a emissão, a transmissão, a retransmissão ou a reprodução de imagens, por qualquer meio ou processo, de espetáculo desportivo de que participem” (art. 42). Dito isso, vejamos a configuração da política voltada às entidades de prática esportiva.

5.2.1. Clubes esportivos

Os clubes esportivos, em sentido lato, perfazem um rol extenso de entidades de prática esportiva na realidade brasileira, sendo elas a célula matriz e espinha dorsal de toda a produção esportiva nas mais diversas modalidades, das mais às menos desenvolvidas economicamente. Historicamente, o desenvolvimento de atletas e equipes nas mais diversas modalidades esportivas ocorreu no Brasil por meio destas entidades, exceto pelos novos esportes, como, por exemplo, o surfe, skate e o *breaking* que tiveram um sentido organizacional anterior ao seu processo de esportivização e têm um *modus operandi* distinto. No caso dos esportes tradicionais, estes se desenvolveram em sua maioria vinculados à lógica dos clubes esportivos, mas que diante do contínuo processo de mercantilização do esporte, em particular do esporte-espetáculo, outras iniciativas particulares têm se firmado no setor na forma de empresas, organizações não governamentais e até projetos de iniciativa de entes públicos subnacionais.

¹⁷⁰ Apesar ter havido financiamento por meio do gasto tributário via Lei de Incentivo ao Esporte, devido à dificuldade de acessar os dados de par com a metodologia empreendida nesta tese, estes não serão discriminados, sendo contemplados apenas na análise geral de toda a Política Econômica Esportiva.

Num sentido geral, considerando todas essas iniciativas sob a expressão “clubes esportivos”, o papel dessas entidades abrange a formação e manutenção de atletas e equipes de competição em todos os níveis esportivos e, em certos esportes, na organização de campeonatos e torneios da temporada por meio de ligas. Quando estes clubes atingem certo padrão de desenvolvimento tendem, quando economicamente viável, a se profissionalizar, mantendo atletas e equipes para participar de competições profissionais. Essas entidades são a base da estrutura esportiva nacional, pois criam vínculo contratuais com atletas e outros profissionais técnicos para desenvolver suas equipes e mantêm infraestrutura necessária para treinamento e competição. Além disso, com o processo de mercantilização do esporte os clubes esportivos têm se tornando cada vez mais permeável a essa lógica, buscando focar sempre que possível na maximização de receitas para gerar dividendos em todas as frentes possíveis. A depender do seu nível esportivo, administrativo e financeiro, podem participar de eventos esportivos em nível de bairro, municipal, estadual, regional, nacional e internacional.

Apesar desse grau de importância, os clubes esportivos são o elo menos empoderado politicamente e com maior dependência financeira no setor esportivo, principalmente se considerarmos as modalidades esportivas menos desenvolvida economicamente. Não compete a este trabalho delimitar a quão desenvolvida está determinada modalidade esportiva em relação a outra na realidade brasileira, porém cabem algumas notas para fins de contextualização e mediação futura. Sabemos que alguns esportes se destacam no cenário econômico nacional, para além do futebol, como é o caso, por exemplo, do voleibol com a Superliga masculina e feminina (Maroni et al., 2010; Vlastuina, Almeida e Marchi Jr, 2008), do futsal com a Liga Nacional de Futsal (LNF) (Pereira et al., 2020), do basquetebol com o Novo Basquete Brasil (NBB) e a Liga de Basquetebol Feminino (LBF) (Hirata et al. 2021; Hirata, 2022) e do automobilismo com a Stock Car, Rali dos Sertões etc. (Elias, 2007), que possuem produtos consolidados no mercado e um nível maior de profissionalização, mesmo que estes produtos sofram oscilações em seus níveis de sustentabilidade econômica.

Já outras modalidades, como a maioria dos esportes olímpicos, possuem problemas relacionados tanto à sua baixa espacialização, infraestrutura e inserção cultural quanto a questões intrínsecas ao tipo de produto comercial possível dentro de suas especificidades para interagir com o setor do audiovisual e empresas patrocinadoras. A título de ilustração, tomando apenas um aspecto de um rol que determina essa realidade, podemos dizer que enquanto o campeonato brasileiro de futebol possui 380 partidas e a

Superliga de vôleibol tem 132 jogos na fase regular mais os *playoffs* compondo o seu portfólio de produtos a serem vendidos, a natação possui apenas 11 campeonatos anuais de clubes organizados pela CBDA, sendo que apenas quatro são voltados aos atletas de alto nível – Campeonato Brasileiro Absoluto de Natação em piscina longa (Troféu Brasil de Natação) e piscina curta (Troféu José Finkel) e os Campeonatos Brasileiros Sênior de Verão e Inverno – e o restante são de categorias inferiores determinadas pela idade dos atletas¹⁷¹. Como dissemos, há outros aspectos a considerar nessa equação, mas é possível inferir, sob o ângulo da inserção do produto na mídia, que a CBDA e os clubes de natação têm um rol muito menor de possibilidades de levantar receitas e custear o esporte em nível profissional.

Este cenário é similar em muitos esportes, havendo no geral certa dificuldade em constituir um mercado consumidor regular, estruturar campeonatos e ligas nacionais em formatos atrativos ao setor do audiovisual e aos patrocinadores e, muitas vezes, numa quantidade que possa gerar receitas suficientes para pagar as despesas dos clubes com os atletas¹⁷², técnicos e outras intrínsecas ao esporte de excelência, sem contar a expectativa pelo lucro. Junto a isso, concorre negativamente o tipo de gestão predominante na maioria dos clubes esportivos, historicamente ligada mais à lógica clientelista, patrimonialista, personalista e temerária do que à profissional, gerencial e financeiramente responsável. Fato que ainda existe até nas modalidades mais desenvolvidas, caso do futebol. Ou ainda, quando ocorre em espaços de gestão privada individual, empresarial, governamental e não-governamental, existe a tendência de não possuírem perenidade, serem dependentes dos orçamentos de ocasião dos entes subnacional e nacional, de patrocínios inconstantes para simplesmente existirem ou ainda da Lei de Incentivo ao Esporte, fato que não garante que haja planejamento de longo prazo e consolidação no mercado.

Esse cenário complexo e multifacetado, demonstra, mesmo que de forma sintetizada, que há uma lacuna em relação à sustentabilidade financeira dos clubes esportivos devido ao baixo nível de desenvolvimento econômico que existe na ampla

¹⁷¹ Esses dados foram retirados dos portais de internet das CBF (<https://portaldegovernanca.cbf.com.br/>), CBV (<https://cbv.com.br/>) e CBDA (<https://www.cbda.org.br/>). Acessado em 30 jan. 2025.

¹⁷² Os exemplos e caso sobre essa realidade são fartamente expostos na mídia: caso, por exemplo, do Sport Clube Recife: <https://ge.globo.com/pe/futebol/times/sport/noticia/em-crise-financeira-sport-corta-todos-os-gastos-com-olimpicos-autossuficiencia.ghtml>; de vários atletas em nível olímpico: <https://ge.globo.com/olimpiadas/noticia/campeao-olimpico-sem-clubes-falta-de-patrocinio-vaquinhas-o-cenario-dos-brasileiros-em-toquio.ghtml> e <https://alogratoa.blogspot.com/2021/08/as-dificuldades-financeiras-de-atletas.html>; dos atletas da ginástica artística em competição nacional: <https://ge.globo.com/pb/olimpiadas/noticia/2024/09/19/sem-dinheiro-equipe-relata-dificuldades-para-participar-do-brasileiro-de-ginastica.ghtml>. Todos acessados em 31 jan. 2025.

maioria das modalidades esportivas. Quando falamos em desenvolvimento econômico, nos referimos às modalidades que conseguem constituir um produto com apelo comercial, notadamente os eventos esportivos, que tendencialmente são controlados na realidade brasileira pelas Confederações/Federações. Quanto mais incipiente é o desenvolvimento econômico das diversas modalidades esportivas que possibilitem aos clubes gerarem receitas e se tornarem sustentáveis, maior tende a ser a dependência destes em relação aos recursos conferidos às Confederações Nacionais e às suas Federações filiadas pela política esportiva. Assim, a necessidade de recurso público para manter suas atividades se tornam ainda mais peremptórias.

Contudo, como retratado na discussão sobre as entidades de administração do esporte, são estas que hegemonizam parcela significativa do fundo público do esporte e ditam quem, quando e onde estes recursos serão aplicados, fomentando uma relação, em grande medida, de dependência dos clubes em relação a elas. A partir deste contexto, vejamos a dinâmica do financiamento federal específico dos clubes esportivos para poder dimensionar e avaliar os incentivos estabelecidos e sua relevância na conjuntura mais ampla desta política específica e em toda a PEE. Este financiamento ocorreu pelas fontes orçamentária e extraorçamentária. A primeira se refere às transferências de recursos do Ministério do Esporte (MEsp) destinadas a intervir em aspectos ligados à preparação de atletas, recursos humanos e à manutenção de núcleos de categorias de base, as quais foram destinadas de forma tendencial às entidades de prática esportiva, em particular àquelas que generalizamos clubes esportivos¹⁷³. O MEsp ativou entre 2003 e 2023 duas ações orçamentárias neste sentido.

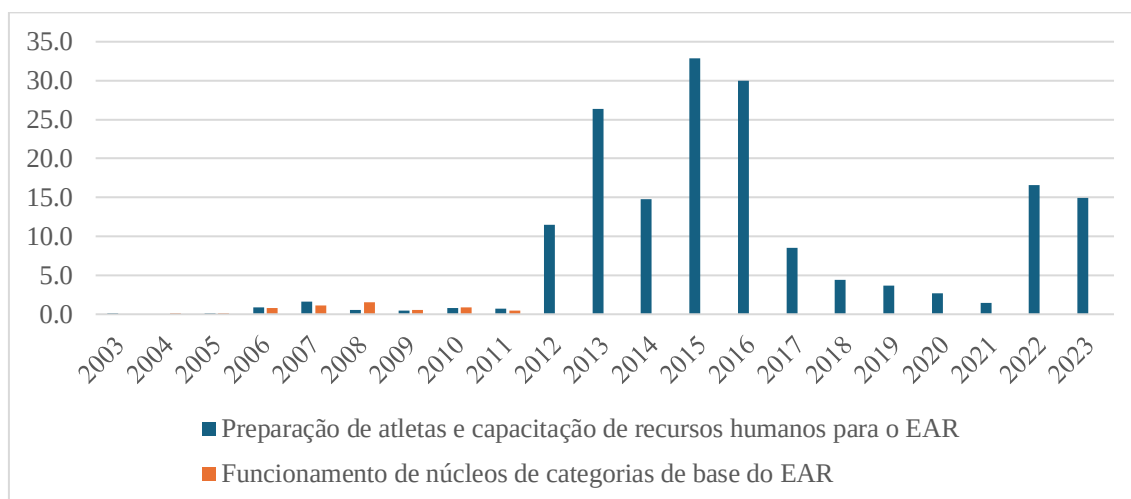
A primeira, baseada na ação 2358 – Funcionamento de Núcleos de Categorias de Base do Esporte de Alto Rendimento¹⁷⁴ – trata-se de uma ação voltada a prestar apoio

¹⁷³ Tal qual orientado sobre as ações orçamentárias em relação as entidades de administração do esporte, na esfera macro anterior, o faremos em relação a estas em questão. A lógica dessas ações, vide relatórios de gestão, foi o MEsp transferir recursos em maiores medidas para as entidades privadas até 2011 e a universidades federais e prefeituras de 2012 em diante, devido aos diversos casos de corrupção envolvendo convênios para entidades de direito privado. Considerando isso e os objetivos que as conformam, inferimos que a maior parte dos recursos não foram destinados as entidades de administração, e sim para entidades com uma lógica de atuação similar ao que estamos concebendo como clubes esportivos, incluindo neste as atividades exercidas pelos entes subnacionais e instituições universitárias públicas, ou seja, o de estimular a prática esportiva de atletas da base a excelência. Por fim, cabe informar que devido essa associação não poder ser comprovada em sua totalidade, dada a incapacidade de ligarmos as funções orçamentárias em questão como a instituição/entidade destinatária final do recurso via portal do governo federal transferegov.br, essa realidade se configura como uma limitação desta parte da tese.

¹⁷⁴ Está ação se manteve tal qual até 2011, quando deixou de ser usada pelo MEsp. Incluso neste, colocamos uma ação que só teve vida em 2005, cujo nome foi “fomento a projetos de esporte de base”, ação: 2E02. (Brasil; 2005; 2007)

financeiro complementar voltado à contratação de pessoal e serviços, aquisição de materiais e logística, além da realização de avaliações multidisciplinares e eventos formativos voltados ao desenvolvimento das categorias de base do esporte de alto rendimento (Brasil, 2007; 2009).

Gráfico 9 - Série histórica do gasto do Ministério do Esporte direcionado aos clubes esportivos, por ação orçamentária (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)



Fonte: <http://www.transparenciao esporte.unb.br/#/inicio>. Acesso em 10 nov. 2024. Elaboração nossa.

O comportamento histórico do gasto público dessa ação orçamentária no período entre 2003 e 2011 pode ser visto no Gráfico 9, visto deste ponto em diante não ter havido mais gastos sob essa ação. No total, visualizamos que o *quantum* de investimentos em geral teve uma magnitude tímida se comparada a outras iniciativas dentro desta política específica, com seu pico ocorrendo entre 2006 e 2008, somando um investimento de cerca de R\$ 5,7 milhões em nove anos. Diferente desta, a ação “Preparação de Atletas e Capacitação de Recursos Humanos para o Esporte de Alto Rendimento”, conformada em diversas ações ao longo do tempo (556, 02J6, 02J9 e 20YA¹⁷⁵), a qual destinou recursos com uma magnitude muito maior e esteve vigente em todo o período estudado. Em sua descrição, previa apoio financeiro complementar para prover as condições necessárias à preparação do atleta de alto rendimento, desde sua detecção, formação de base e desenvolvimento, até o alto nível. Incluía a formação e remuneração de pessoal, contratação de serviços, aquisição de materiais técnico-esportivos e a realização de avaliações científicas, participação em eventos esportivos, cursos, seminários e

¹⁷⁵ Até 2012, essa ação se limitava apenas a “Capacitação de Recursos Humanos para o Esporte de Alto Rendimento” – ação: 2456. Essa ação se manteve em 2012 e 2013 e outra surgiu, chamada de “preparação de atletas”, sendo que somente de 2014 em diante elas foram unidas e passaram a se chamar “preparação de atletas e capacitação de recursos humanos para o esporte de alto rendimento”, sob o código de referência 20YA (Brasil, 2007; 2013; 2014; 2015; 2017).

intercâmbios voltados ao aprimoramento técnico e à performance dos atletas (Brasil, 2012; 2013).

No mesmo gráfico, apresentamos o comportamento histórico do gasto público com essas ações orçamentárias, que totalizaram quase R\$ 173 milhões ao longo dos 21 anos analisados. Os aportes, assim como na ação voltada aos núcleos de categorias de base, foram reduzidos durante os governos Lula 1 e 2, não ultrapassando R\$ 5,2 milhões no total. Com a vigência do PPA 2012–2015, estendido até 2016, ano dos Jogos Rio-2016, os investimentos cresceram vertiginosamente, somando R\$ 115,5 milhões em cinco anos. Essa expansão pode ser atribuída às deliberações da 3ª CNE e à implementação do Plano Decenal do Esporte, cuja orientação definiu o direcionamento do gasto no PPA 2012–2015, ampliando as dotações para toda a PEE e expandindo os recursos dessa ação em mais de 2.107%. Encerrado o ciclo dos grandes eventos, o gasto caiu bruscamente até 2021 – não mais que R\$ 21 milhões – em decorrência das políticas de austeridade neoliberal que hegemonizaram o período (Rossi, 2024; Behring, 2023; Oliveira, 2019; Carvalho, 2018), somadas aos ajustes provocados pela pandemia de COVID-19. Somente em 2022 e 2023 essa ação voltou a registrar aportes próximos aos do PPA 2012–2015, com média anual de R\$ 15,75 milhões.

Considerando toda a série histórica, o gasto acumulado foi de R\$ 327 milhões em 21 anos, o que representa pouco mais de R\$ 15 milhões por ano, em média. Quando comparado às três funções orçamentárias voltadas ao fomento das entidades de administração do esporte, observa-se que os aportes foram similares, com os destinados aos clubes esportivos sendo apenas 7,2% superiores. Esse dado é relevante, pois sugere que a ausência de discrepância entre os valores destinados às entidades de administração e aos clubes esportivos não se deve à fonte orçamentária, mas, como veremos adiante, às fontes extraorçamentárias. Em outras palavras, o orçamento público foi a única via de financiamento da Política de Fomento às Organizações Esportivas que tratou, em termos relativos, esses dois segmentos do setor esportivo.

Entretanto, a crítica fica em relação à magnitude das transferências de recursos, pois este dispêndio orçamentário representou apenas 18,2% do total destinado aos clubes esportivos. Já em relação apenas à fonte orçamentária, dentro desta política específica, o total destinado aos clubes esportivos foi similar ao direcionado às entidades de administração, sendo a única fonte de financiamento que se comportou dessa maneira.

Avançado agora na análise das fontes extraorçamentárias, cabe registrar que no período estudado houve duas formas de repasses para os clubes esportivos: diretamente,

via patrocínios não incentivados de empresas e pela Lei de Incentivo ao Esporte; e, indiretamente, por meio das entidades que passaram a representar o setor clubístico quanto aos repasses dos concursos de prognósticos e loterias, o Comitê Brasileiro de Clubes (CBC) e o Comitê Brasileiro Paralímpico de Clubes (CBPC). No âmbito institucional, o Comitê Brasileiro de Clubes - CBC se conforma como uma associação civil de natureza esportiva, de direito privado e sem fins lucrativos, tendo como objetivo incentivar, promover, aprimorar, planejar e apoiar atividades de formação de atletas (CBC, 2022). Esta entidade foi incluída no Sistema Nacional do Esporte pela Lei nº 12.395/2011, a qual passou a destinar 0,5% da arrecadação com as loterias de prognósticos numéricos que eram, até então, parte das receitas do Ministério do Esporte (MEsp), em favor da CBC¹⁷⁶. Ainda, esta lei determinou que, tal qual ocorre com o COB e o CPB, 10% dos repasses recebidos via loterias deveriam ser destinados à CBDE e 5% à CBDU.

Em 2018, a formação de atletas paralímpicos passou a ser considerada por meio desses recursos via Lei nº 13.756/2018, determinando que 15% dos valores recebidos das loterias pelo CBC deveriam ser obrigatoriamente aplicados na formação de atletas paralímpicos. Em 2020, foi criada uma entidade clubística exclusiva para fomentar a formação de atletas paralímpicos, o Comitê Brasileiro Paralímpico de Clubes, tida como “uma associação sem fins lucrativos, representativa das Entidades de Prática Paradesportiva (clubes, associações, institutos e entidades de pessoas com deficiência) que desenvolvem a prática paradesportiva e paralímpica, formadora de atletas com deficiência no Brasil”¹⁷⁷. Ao contrário da CBC, essa entidade não foi inserida no Sistema Nacional do Esporte, regido pela Lei Pelé ou mesmo pela Lei nº 14.597/2023 (LGE), mas com a Lei nº 14.294/2022 que alterou a Lei nº 13.756/2018, passou a receber 0,04% do arrecadado com os concursos de prognóstico numéricos (Loteria Federal), fazendo com que o percentual destinado ao CBC fosse reduzido de 0,5% para 0,46%.

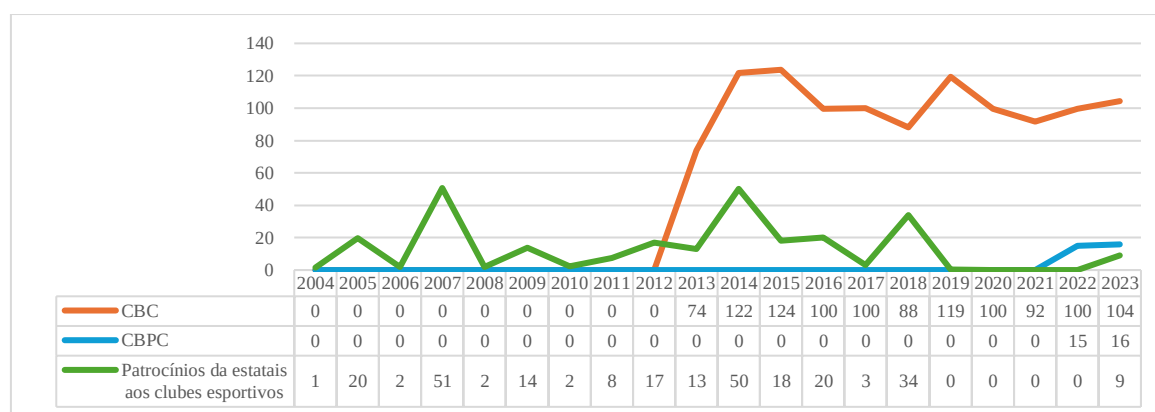
Como vimos, essas entidades não têm um papel administrativo e regulatório como o COB, CPB, Confederações Nacionais, CBDE, CBDU e a instituição militar, mas essencialmente de fomento à formação de atletas junto aos clubes esportivos, prioritariamente por meio de editais de financiamento e suporte técnico na capacitação de

¹⁷⁶ Inicialmente, a transferência dos valores era repassada da CAIXA para o Mesp e depois deste para o CBC, porém com o Decreto nº 7.984/2013 o recurso passou a ser diretamente repassado da CAIXA para o CBC.

¹⁷⁷ Ver em: <https://clubesparalimpicos.org.br/sobre-cbcp/>. Acessada em 07 mar. 2025.

treinadores, gestores e demais profissionais do esporte. Essa configuração, que passou a considerar o CBC no rol de beneficiados dos recursos das loterias, únicos perenes em toda PEE, só foi possível diante de uma conjuntura típica da lógica conciliadora do lulismo e de buscar de todo modo aglutinar diferentes interesses às custas do orçamento público (Singer, 2012), ou seja, o governo Lula, para não se indispor com as entidade de administração que tem bastante influência no bloco no poder, decidiu abrir mão de recursos certos para o MEsp e direcioná-lo para uma entidade privada (Carneiro, 2018).

Gráfico 10 – Investimento público federal, via fontes extraorçamentária, ao segmento dos clubes esportivos. Série 2003 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)



Fonte: Relatórios da CAIXA sobre repasses sociais das loterias pela Lei e das empresas estatais sobre patrocínios, ambas os relatórios via Lei de acesso à informação. Portal eletrônico <http://www.transparenciaoporte.unb.br/#/inicio>. Acesso 10 mar. 2025. Elaboração nossa.

Esse movimento, a nosso ver, pode ser visto de dois ângulos: a primeiro, de caráter negativo, se define pelo rebaixamento do orçamento do MEsp e pela impossibilidade de parte desse recurso ser destinada à Política Social Esportiva. Mesmo que isso não ocorresse antes, a depender da correção de forças no Ministério isso poderia se tornar real; a segunda, de fundo positivo, foi dar mais protagonismo aos clubes esportivos que, num sentido geral, são os menos privilegiados do setor esportivo pela política, apesar do papel estruturalmente essencial para o desenvolvimento econômico e sustentável deste setor. Isso significa que, pelo ângulo da correlação de forças no bloco no poder, podemos visualizar esse movimento como único e diferente do que vinha ocorrendo até então. Claro que, diante do baixo percentuais que esse recurso atinge, sozinho não é capaz de alterar substancialmente a conjuntura de poder e a demanda clubística, mas demonstrou um breve tensionamento na correlação de força estabelecido entre Estado e setor esportivo. Contudo, essa fonte de financiamento público passou a vigorar somente a partir de 2013, sendo que antes disso havia investimento público apenas via patrocínios não incentivados das empresas estatais, conforme fica expresso no Gráfico 10.

Sobre os patrocínios, foi registrado que as estatais que fomentaram esse segmento foram a CAIXA, a Petrobrás e subsidiárias e o BNDES em maior volume financeiro, com 43,8%, 36,4% e 13,1%, respectivamente. Além dessas, houve apoios em menor escala por meio do Banco do Brasil (3,2%), Eletrobrás e subsidiárias (3%), Banco da Amazônia (0,4%) e CODESP (0,2%). O Gráfico 10 mostra que mesmo que oscilando no *quantum* de valor investido, ao longo do período de 2004 a 2018 estes ocorreram de forma sistemática. Todavia, somente no governo Bolsonaro estes foram zerados, o que é coerente com a ideologia ultraneoliberal e privatista que subsidiou as ações desse período, colocando as empresas públicas em modo austeridade e distante do papel de estimuladores de primeira hora da economia nacional, com rebatimento nesse segmento e em todo o setor esportivo¹⁷⁸. No todo, esses patrocínios no acumulado de 21 anos representaram R\$ 264 milhões aos clubes esportivos, ou 15% de todas as fontes destinadas a esse fim, o que destoa largamente do total recebido ou investido nos clubes de futebol e nas Confederações Nacionais, a título de comparação.

Além disso, vemos no Gráfico 10 que houve três picos de investimentos. Em 2007, o fator que impulsionou a decisão da Petrobrás e subsidiárias foi o interesse em ampliar de forma extraordinária os gastos na modalidade esporte a motor, em particular ao apoiar uma equipe que participaria do Rally Dakar. Fato que também ocorreu em 2014, quando patrocinou a equipe campeã do Rally dos Sertões¹⁷⁹ e participou do Rally Dakar¹⁸⁰, sendo esta modalidade a privilegiada desta estatal (Pereira, 2017). Neste mesmo ano a CAIXA iniciou um ciclo de patrocínio por três anos (2014 – 2016) para equipes e projetos de atletismo no país, que retornou em 2018, quando ocorreu o terceiro pico de investimentos. Nos demais anos, os investimentos tiveram um caráter mais pontual, bem localizado, caso da Petrobrás com o esporte a motor, CAIXA com o atletismo e o BNDES com a canoagem.

Aliás, os dados acessados demonstram não apenas o comportamento no contexto supracitado, mas em toda a série histórica, os quais estão expressos na Tabela 7. Nesta, podemos observar que ao todo 23 modalidades diversas foram patrocinadas em algum nível de apoio financeiro. Contudo, 95,48% dos investimentos ficaram restritos a apenas

¹⁷⁸ Importante destacar que durante os governos Temer e Bolsonaro houve mudanças legislativas que facilitaram a entrada das bets no Brasil, as quais irão ocupar, mais tarde, o espaço de patrocinadores do futebol brasileiro, deixado pela saída da Caixa.

¹⁷⁹ Ver em: https://www.autonews.pt/desporto/9416-equipe-mitsubishi-petrobras-e-campea-do-rally-dos-sertoes-2014/?utm_source=chatgpt.com#google_vignette. Acesso em 16 mai. 2025.

¹⁸⁰ Ver em: https://conceitomotors.blogspot.com/2014/01/equipe-mitsubishi-petrobras-ja-esta-na.html?utm_source=chatgpt.com. Acesso em 16 mai. 2025.

cinco modalidades: atletismo (43,17%), esporte a motor (35,97%), canoagem (13,08%), esportes eletrônicos¹⁸¹ (3,25%) e basquetebol (0,98%). O restante, formado por equipes e iniciativas diversas, reúne 18 modalidades distintas com somente 3,54%. Nesse ponto, vale ressaltar que, exceto pelo atletismo e basquetebol, as demais diferem da dinâmica de patrocínios das estatais às Confederações Nacionais, nos levando a inferir que o movimento de patrocinar clubes esportivos tem um sentido próprio, possivelmente mais alinhado a interesses de mercado, às atividades-fim das empresas e à função publicidade, e menos ligado aos interesses de primeira hora do bloco no poder do setor esportivo.

Tabela 7 - Distribuição dos investimentos das empresas estatais, via patrocínios não incentivados, por modalidade esportiva entre 2004 e 2023 (em R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)

Patrocinadores	Modalidades	Valor	%
CAIXA	Atletismo	113 994 483	43,17%
Petrobrás	Esporte a motor	94 982 940	35,97%
BNDES	Canoagem	34 537 837	13,08%
Banco do Brasil	Esportes Eletrônicos	8 591 450	3,25%
Eletrobrás CAIXA	Basquetebol	2 596 364	0,98%
CAIXA	Triathlon	1 084 656	0,41%
Eletrobrás	Hóquei	1 867 967	0,71%
Petrobrás Banco da Amazônia	Paralímpico	1 214 618	0,46%
Banco do Brasil	Voleibol	1 343 652	0,51%
CAIXA	Ciclismo	709 433	0,27%
Eletrobrás Banco da Amazônia	Esportes Aquáticos	920 229	0,35%
Eletrobrás	Esportes Náuticos	441 657	0,17%
Eletrobrás	Halterofilismo	363 812	0,14%
Eletrobrás CODESP	Futsal	571 711	0,22%
Eletrobrás	Multiesportes	387 468	0,15%
CODESP	Judô	209 461	0,08%
CODESP	Tênis	59 238	0,02%
Banco da Amazônia	Lutas Associadas	45 476	0,02%
Eletrobrás	Tênis de Mesa	40 028	0,02%
CAIXA Eletrobrás	Ginástica	26 873	0,01%
Eletrobrás	Taekwondo	33 298	0,01%
Eletrobrás	Remo	20 121	0,01%
CAIXA	Hipismo	3 753	0,001%
Total		264 046 526	100,00%

¹⁸¹ Ocorrido somente em 2023.

Fonte: Relatórios da CAIXA sobre repasses sociais das loterias pela lei e das empresas estatais sobre patrocínios, sendo ambas por meio da Lei de Acesso à informação. Portal eletrônico <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>. Acesso em 10 mar. 2025. Elaboração nossa.

Voltando ao Gráfico 10, podemos avançar na análise da subfonte ligada aos repasses das loterias à CBC e à CBPC. Até 2012, ano em que o CBC passou a receber recurso via loterias, as fontes destinadas exclusivamente à demanda clubística se deram basicamente¹⁸² pelos patrocínios não incentivados de empresas estatais, conforme expomos acima. Sobre estes, o gráfico mostra que os recursos dos concursos de prognósticos e loterias destinados à CBC de 2013 a 2023 somaram um total de R\$ 1,12 bilhão e, se juntarmos com o destinado à CBPC nos anos de 2022 e 2023, R\$ 31 milhões, teremos como resultado R\$ 1,43 bilhão em 11 anos. Esse valor é 336% superior ao que foi destinado pelos patrocínios não incentivados das estatais, revelando o quão significativo são os repasses vindos dessa subfonte, ainda mais se considerarmos que houve certa constância entre R\$ 82 e 124 milhões/ano. Essa realidade tem potencial de criar previsibilidade neste segmento e, se estimulada internamente, planejamento de longo prazo. Claro que isso não foi e nem é a “tábua de salvação”, mas diante da correlação de forças, a direção dada pelo governo Dilma foi acertada.

Todavia, mesmo considerando esse contexto, quando o comparamos ao que foi destinado às entidades de administração ou mesmo para os clubes de futebol (como veremos na próxima seção), o quadro ainda é de grande desequilíbrio. A conta é: ao passo em que os clubes esportivos receberam de todas as fontes extraorçamentárias R\$ 1,4 bilhão no espaço de 21 anos, as entidades de administração receberam mais de R\$ 15 bilhões e os clubes de futebol cerca de R\$ 3,4 bilhões. Em termos de magnitude, os clubes esportivos receberam 3% de todos os recursos originários de fontes extraorçamentárias da Política Econômica Esportiva (PEE) e 7% dos recebidos por toda a Política de Fomento às Organizações Esportivas. No geral, juntando estas e as orçamentárias, os clubes esportivos perfazem 21% do total destinado à esfera macro em tela, 7% desta política específica e 4% de toda a PEE, fica nítido que em todos os cenários, estas entidades são mais desprivilegiadas pela política em relação a seus pares setor esportivo. Agora, por que esta conta tem relevância?

Bom, aqui cabe uma reflexão sobre as contradições em ter a PEE largamente beneficiando as entidades de administração e secundarizando os clubes esportivos do comando do financiamento público ao setor esportivo. Fora o demandado pelo setor

¹⁸² Lembrando que também houve recursos vindos da Lei de Incentivo ao Esporte que não estão contabilizados.

futebolístico¹⁸³, a questão posta é que com o poder de decisão sobre o destino do recurso público, as entidades de administração do esporte tendem a planejar seus gastos priorizando as suas demandas primárias, as seleções nacionais olímpicas, panamericanas e por modalidade esportiva, deixando, a princípio, as vinculadas a sustentabilidade dos campeonatos nacionais e dos clubes, em segundo plano. Não que elas não invistam no desenvolvimento deste segmento, mas tendencialmente a fatia é curta, se comparada.

A título de exemplo, a CBDA teve uma receita em 2022 de R\$ 3,05 milhões, sendo que 25% destes foram recebidos de recursos públicos repassados pelo COB. Desse total, o gasto com arbitragem e eventos nacionais foram de 26%, dos quais 25% ainda foram gastos com um campeonato mundial de seleções (CBDA, 2023). Já a CBAAt informou que 44% de suas receitas são provenientes do COB. Do total, 21,8% foram para campeonatos nacionais, 23,5% para eventos internacionais e seleção permanente, e o restante foi destinado à inclusão social, material esportivo, premiações, marketing, administração e folha de pagamento (CBAAt, 2023). Na CBJ, os recursos públicos provenientes do COB representaram 40% do orçamento, enquanto 45% vieram da Lei de Incentivo ao Esporte, totalizando expressivos 85% do orçamento global. As despesas com competições corresponderam a 16% do orçamento, uma vez que a maior parte dos gastos foram destinados à manutenção das seleções principais (alto rendimento) e de base (transição), que juntas consumiram 45% do orçamento total. O restante foi alocado em folha de pagamento e despesas administrativas, tanto fixas quanto variáveis (CBJ, 2024).

As Confederações Nacionais estão erradas em fazer isso? Em um primeiro momento, podemos dizer que não, pois fomentam suas funções de primeira instância e focam no mercado em que há maiores dividendos, os de seleções, mantendo suas funções regulatórias e administrativas de determinada modalidade esportiva. O outro lado, a nosso ver, é o mercado clubístico, o qual seu fomento também faz parte das funções destas entidades, mas não necessariamente tem sido seu foco na configuração instalada pela Política de Fomento às Organizações Esportivas. Sem dúvida, como já pontuamos anteriormente, o Estado tem muito interesse na representação nacional seja cada vez mais bem-sucedida, vide a função propaganda e a questão político-ideológica. Entretanto, é fato que são os clubes esportivos que realmente desenvolvem o esporte profissional em sua essência, abrangendo a formação e manutenção de atletas e equipes desde as categorias de base até a excelência esportiva e profissional. Mesmo com este grau de

¹⁸³ Estamos excluindo dessa análise do setor futebolístico que terá seu momento mais adiante. Até porque este sempre teve um olhar particular e privilegiado do Estado brasileiro.

importância, o desequilíbrio que estamos apontando na configuração dessa política específica tem secundarizado estas entidades, principalmente se olharmos para as modalidades menos desenvolvidas e inseridas culturalmente

Nessa conjuntura, a grande maioria dos clubes esportivos, mesmo em conjunto com as Confederações Nacionais/Federações tem dificuldade de criar produtos rentáveis e vendê-los junto ao setor do audiovisual e patrocinadores, uma vez que em muito esportes, como nos que citamos acima, o judô, esporte aquáticos e atletismo, é o mercado de seleções o maior filão mercadológico, fazendo com que as Confederações Nacionais busquem organizar toda a produção esportiva em função destes. Todavia, o mercado de seleções não é capaz de existir sem os atletas e não comporta a sua maioria e os clubes que produzem e mantem a maior parte destes, pouco ou nada auferem nessa esfera.

Tal contradição, cria uma realidade na qual a produção nacional de atletas e manutenção destes regularmente em competições e clubes capazes de qualificá-los e dispô-lo no mais alto nível de excelência são cingidos pela própria configuração estabelecida, a qual foi mais reforçada que dirimida pela política pública. Noutras palavras, sem o devido incentivo para o desenvolvimento do mercado clubístico, buscando formar equipes, campeonatos e ligas capazes de gerar receitas, as fontes de receitas ficam escassas e o cenário se torna precário. Assim, a política ao invés de trabalhar essa questão, criando condições econômicas para os clubes esportivos desenvolverem produtos comerciais que lhe garantam fontes de receitas mais previsíveis e perenes, concentra a maior fatia dos recursos destinados as organizações esportivas nas mãos das entidades de administração, que tendem a colocar esses recursos primordialmente onde lhe é mais interessante economicamente, no mercado de seleções, deixando a lacuna dos clubes em aberto. Isso é histórico no setor esportivo!

Esse contexto na qual as competições de seleções nacionais assumem centralidade midiática e econômica, sem que haja um mercado minimamente desenvolvido para que atletas e clubes esportivos (fornecedores tradicionais da força de trabalho para as seleções) tenham fontes de receitas regulares e serem financeiramente sustentáveis, cria um contexto singular na realidade brasileira, quiçá mundial, para o desenvolvimento mercantil do esporte. Um acontecimento curioso, para alguns até cômico, mas, a nosso ver, revelador, pode ser servir para exemplificar esse cenário.

“Acabou o dinheiro, vocês estão me entendendo, acabou o dinheiro!” A frase do ex-presidente do Clube de Regatas Flamengo, Márcio Braga, dita a portas fechadas e depois para a imprensa, pode expressar a conjuntura que estamos querendo aludir. A data

era janeiro de 2009 e o Flamengo, que tradicionalmente tem um departamento de esportes olímpicos (até porque o clube surgiu com a prática do remo), vivia um impasse quanto aos salários e renovação de contrato com segmentos deste, não apenas, mas notoriamente, com atletas da ginástica artística que eram de nível mundial e frequentes na seleção brasileira da modalidade, como Diego e Daniele Hypólito e Jade Barbosa. Já o clube vivenciava uma crise financeira marcada por atrasos salariais, dívidas acumuladas e a necessidade de adotar medidas restritivas para equilibrar as finanças do departamento de futebol¹⁸⁴. Diante desse cenário e da demanda dos atletas do departamento de esportes olímpicos, Márcio Braga proferiu a fatídica frase que citamos. Tempos depois, em entrevista¹⁸⁵, rememorou o episódio explicando o contexto de forma mais detalhada:

[...] era a pressão do esporte olímpico do Flamengo, do **esporte amador** do Flamengo, para fazer o contrato dos atletas de ginástica olímpica. Eu abri a reunião [com os atletas] e disse: **acabou o dinheiro**, vocês estão me entendendo, acabou o dinheiro! Eu não tenho condições mais de tirar recursos dessa ordem do departamento de futebol, porque quem sustenta tudo é o recurso do futebol. Qual era a outra receita que tinha o Flamengo, que não fosse a do futebol, para investir no esporte olímpico? **E para aqueles atletas, o pior de tudo, competirem com o escudo do Brasil, com a camisa do Brasil, e não do Flamengo. Era preparar para eles concorrerem pelo Brasil e não pelo Flamengo, e nem reconhecerem que o Flamengo era o formador daquilo tudo, que luta!** Acabou o dinheiro, para isso aí, acabou o dinheiro, tá entendendo! (Grifo nosso)

Várias questões podem ser extraídas deste trecho, mas fiquemos nas que destacamos. Vamos por parte. Primeiro, ele diz que a manutenção de atletas de alto nível, como na ginástica artística, não é sustentável financeiramente, ou seja, a arrecadação do clube com estes e em outros esportes do departamento olímpico não paga as despesas, chamando o esporte de “amador”. Em segundo, o Flamengo mantém uma estrutura física, corpo técnico e atletas de nível mundial, cujo foco central destes é participarem de eventos esportivos internacionais de seleções, pelas quais não há retorno financeiro direto ao clube e a sua marca não é exposta. Ora, como isso é possível se são atletas de renome mundial, com títulos expressivos e uma carreira de reconhecido sucesso esportivo? E como um atleta campeão mundial representando o Brasil é tachado de ser “amador”?

A respostas para estas perguntas pode se enveredar por vários caminhos, mas queremos destacar um que é essencial para o nosso objeto: a lógica imperante em certos esportes de terem no mercado de competições internacionais de seleções, dominado pelos Comitês Olímpicos e Paralímpicos e Confederações Nacionais por modalidade, seu

¹⁸⁴ Ver em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/esporte/fk1903200903.htm>. Acessado em 29 jan. 2025.

¹⁸⁵ Ver em: <https://ge.globo.com/video/acabou-o-dinheiro-marcio-braga-explica-ocasio-de-frase-que-virou-meme-12511076.ghtml>. Acessado em 29 de jan. 2025.

grande nicho de acumulação, sem o devido espaço e fomento para os eventos interclubes. Ocorre que esse cenário constrói uma relação na qual estas entidades se beneficiam da cessão pelos clubes da mercadoria força de trabalho (atleta), fator fulcral para gerar valor na sociedade capitalista, logo riqueza, mas o fazem apenas se responsabilizando (segundo o art. 41, § 1º e 2º, da Lei nº 9.615/1998, mantido em sua essência pela art. 92, § 1º e 2º, da Lei nº 14.597/2023) pelos encargos trabalhistas, com o adendo de que esse pagamento só ocorrerá se o atleta estiver em situação formal de trabalho¹⁸⁶ e apenas durante a vigência da convocação, inclusive podendo ser paga as expensas do fundo público, via loterias.

De posse desta, o COB/CPB e Confederações Nacionais em parceria com seus correspondentes internacionais criam as condições para desenvolverem seu produto esportivo, a mercadoria que podemos chamar de “dia do evento esportivo¹⁸⁷” em analogia a “dia do jogo” referida por Kennedy e Kennedy (2016) e Mascarenhas (2024), de forma articulada ao setor do audiovisual que compra os direitos de transmissão dos Jogos Olímpicos, Copas do Mundo, Mundiais e outros por modalidade de seleções. Além disso, fazem parceria com patrocinadores localizados na área externa de acumulação, vendendo espaço publicitário as empresas e outros relacionados ao seu direito de marca e arrecadam boas quantias com o *Day Match*. Isso gera um mercado multibilionário e lucros consideráveis a essas entidades¹⁸⁸.

Já em relação aos clubes esportivos empregadores, podemos fazer algumas reflexões iniciais e aproximativas. Os clubes tendem a liberar os atletas e com isso se

¹⁸⁶ No caso do Programa Bolsa-Atleta, este não constitui vínculo trabalhista com o governo, de acordo com o art. 2 da Lei nº 10.891/2004 que foi suprimida pela Lei nº 14.597/2023, a qual não explicita essa determinação de forma literal na lei, mas é notório que a Bolsa-Atleta tem natureza de auxílio financeiro e não caracteriza relação de emprego.

¹⁸⁷ Cunho essa expressão apenas com a finalidade de ampliar o escopo da expressão “dia do jogo”, mais associada ao futebol e os esportes coletivos, sem inserir novos elementos analíticos e considerando as mesmas áreas de acumulação que Mascarenhas et al. (2024) propôs. Sabemos de seu caráter generalista e, porventura, impreciso, pois compreendemos que os estudos sobre economia política no esporte devem se ater a especificidade de cada modalidade e de cada evento esportivo/competição que existe nestas. Mas, para esta tese, consideramos que tem um caráter didático e elucidativo mesmo com as limitações expostas.

¹⁸⁸ No ciclo entre 2014 e 2016, os Jogos Olímpicos de Inverno e Verão tiveram uma receita de US\$ 5,7 bilhões (73% direitos de transmissão, 18% patrocinadores e 9% outras fontes), despesas de US\$ 2,4 bilhões (20% com os Jogos Olímpicos Rio-2016, 14% com os Jogos Olímpicos Sochi-2014, 37% com projetos esportivos diversos e 29% com a administração do COI) e um saldo de US\$ 3,1 bilhões (30% para o Comitê Organizador dos Jogos Rio-2016, 16% para o Comitê Organizador dos Jogos Sochi-2014, 11% para o Comitê Olímpico dos EUA, 20% para os Comitês Olímpicos Nacionais, 20% para as federações internacionais e cerca de 3% para outras entidades). Para o COI, ficou um total de US\$ 200 milhões, ou seja, uma margem em torno de 6% de lucro. Nada mal, dada a sua relação distante com o grosso do capital variável e fixo que esses eventos demandam. Ver em: <https://epoca.globo.com/esporte/epoca-esporte-clubes/noticia/2017/07/coi-embolsa-us-57-bilhoes-com-os-jogos-olimpicos-no-rio-onde-foi-parar-o-dinheiro.html>. Acessado em 30 jan. 2025.

eximem do pagamento dos encargos trabalhistas destes, mas, ao mesmo tempo, deixam de contar com eles caso haja competições locais e internacionais de clubes ocorrendo de forma simultânea as das seleções. Pode-se dizer que há uma valorização do atleta, o que é verdade, mas isso só ocorre se determinando esporte tiver um mercado ativo de transferência e venda dos direitos econômicos, via cláusula indenizatória de contrato de trabalho. Todavia, no caso dos esportes em que esse mercado não está configurado, isso tendencialmente se perde. No tocante a receita gerada com patrocinadores e a venda dos direitos transmissão das competições entre seleções, os clubes tendem a ficar à míngua, visto o atleta participar das competições não com o escudo e a identidade do clube, e sim das entidades de administração do esporte, justamente o argumento do ex-dirigente do Flamengo. Sobre esse contexto, a lei diz no caput do art. 41 da Lei nº 9.615/1998, mantido na essência pelo caput do art. 92 da Lei nº 14.597/2023, que “a participação de atletas profissionais em seleções será estabelecida na forma como acordarem a organização esportiva convocadora e a cedente”, ou seja, cabe as partes se entenderem, porém o que tem valido mesmo é a lei do mais forte e, nesta, a regra é o clube cedente não participar da distribuição dessas receitas¹⁸⁹.

Em suma, o que estamos buscando refletir, principalmente nos esportes menos desenvolvidos capitalisticamente, é que com a configuração dos investimentos públicos federais direcionados às organizações esportivas que prioriza as entidades de administração e o mercado de seleções, é menos provável haver pela via do financiamento público alterações estruturante no mercado de clubes que possibilitem a esses previsibilidade e desenvolvimento. Diferente da realidade imposta, nos parece mais coerente se a política tratasse todos os atores que formam as organizações esportivas tal qual são suas necessidades e importância para a sustentabilidade e desenvolvimento econômico de todo setor de forma articulada e planejada.

Como dissemos anteriormente sobre concordar com as premissas de Márcio Braga em sua análise sobre a manutenção de atividades esportivas terem alto custo e não produzem receitas suficientes para ao menos zerar o caixa, não é difícil imaginar porque há uma corrida pelos recursos da Lei de Incentivo ao Esporte, ferramenta que tem

¹⁸⁹ Desde 2010, a FIFA paga aos clubes quantias módicas aos clubes cedentes em vista da rentabilidade da Copa do Mundo de futebol. Em 2022 essa quantia ficou em cerca de 10 mil dólares por atletas convocados. Ver em: <https://www.lance.com.br/lancebiz/copa-do-mundo-2022-quanto-ganham-os-clubes-que-cedem-jogadores-as-selecoes.html>. Acessado em 29 jan. 2025. Em nossas buscas não encontramos algo desse gênero em relação a entidades de administração nacionais e os clubes.

ganhado relevo para sustentar o esporte olímpico¹⁹⁰, assim como o Programa Bolsa-Atleta, o qual analisaremos mais adiante dentro da categoria Força de Trabalho. Não por menos, os esportes citados anteriormente, que já possuem algum nível de desenvolvimento econômico em âmbito clubístico, o voleibol, basquetebol, futsal e automobilismo, são parte de dois movimentos: estão entre os que mais receberam recursos públicos e passaram a formar ligas independentes com foco na rentabilização e modernização da modalidade. Tal contexto, tem sido uma tendência na modalidade mais desenvolvida economicamente do país, o futebol, tema da próxima seção.

5.2.2. Clubes de futebol

Muito do que vínhamos abordando acerca dos clubes esportivos pode ser associado aos clubes de futebol, quanto ao seu papel institucional no setor esportivo. Porém, devido ao seu grau de desenvolvimento econômico, relevância política e apelo social e cultural que suscita, este esporte se destaca sobremaneira sobre os demais em todos os sentidos, levando-nos a realizar uma análise específica e separada dos demais. Podemos dizer, sem sombra de dúvidas, que os clubes de futebol têm, junto ao COB, em termos de financiamento público e poder político, a hegemonia do bloco no poder. Eles são parte do setor futebolístico e têm tido, historicamente, a preferência da intervenção estatal desde os primórdios da política esportiva, na primeira metade do século XX¹⁹¹. No período pós-CF/1988, isso não só não mudou, como vem se ampliando. No aspecto legal, vimos que o setor futebolístico como um todo foi o grande orientador das transformações regulatórias relacionadas à modernização do esporte, com repercussão em todo o setor esportivo. Além de outros agentes do setor, os clubes também tiveram influência política não apenas no desenho jurídico das relações intercapitalistas e entre capital e trabalho no setor esportivo, mas também na orientação do fundo público em todas as frentes possíveis, aspecto que iremos nos ater neste momento.

O direcionamento do fundo público do esporte dado pela PEE em direção aos clubes de futebol, no que se refere ao fomento dessas entidades, pode ser visualizado em três frentes específicas: (i) na estabilização econômica dos clubes diante do quadro

¹⁹⁰ Segundo dados do Portal Inteligência Esportiva da UFPR, entre 2007 e 2023, dos 12 maiores proponentes que tiveram seus projetos aprovados conseguiram captar recurso, nove são direcionados ao esporte de rendimento e oito de clubes, institutos e confederações voltados essencialmente aos esportes olímpicos, sendo que o nono seria o Flamengo que também possui um departamento de esportes olímpicos. Ver em: <https://ipie.ufpr.br/monitoramento-do-esporte/>. Acesso em 10 mar. 2025.

¹⁹¹ Assunto discutido no capítulo 3 desta tese.

histórico de endividamento estrutural; (ii) na ampliação das receitas dos principais clubes do país, estimulando a expansão econômica do setor; e (iii) no processo de empresariamento e modernização da gestão dos clubes. Nossa exposição se dará demonstrando as fontes, direcionamento e magnitude do gasto público com o setor futebolístico para relacioná-lo com essas frentes de atuação da política entre 2003 e 2023.

A Política de Fomento às Organizações Esportivas destinou recursos aos clubes de futebol basicamente pelas vias extraorçamentária e do gasto tributário. Em relação à primeira, os recursos provêm dos concursos de prognósticos e loterias (Loteria Esportiva e Timemania) e de patrocínios não incentivados de empresas estatais, e, pelo gasto tributário, por meio da Tributação Específica do Futebol, instituída pela Lei nº 14.193/2021 (Lei das SAF), e da Lei de Incentivo ao Esporte. Não há registro de transferência de recursos orçamentários diretamente para os clubes de futebol. Ao todo foram destinados nesse período R\$ 6.524.597.656, um valor muito próximo do que o COB recebeu (92%) no período e cerca de 274% maior que o auferido por todos os clubes esportivos.

Detalhando inicialmente pelos repasses da Loteria Esportiva Federal, fonte de recurso mais antiga e perene destinada ao setor esportivo, criada pelo Decreto-Lei nº 594/1969 e regulamentada pelo Decreto nº 66.118/1970, quando a ditadura civil-militar entrava no seu período mais duro de repressão contra a classe trabalhadora e via no futebol um importante espaço de propaganda do regime, criação de consenso e apaziguamento social. Essa loteria vigorou com esse nome e em modalidade única até 2002, quando por meio da Circular CAIXA nº 255, alterada pela circular nº 262/2002, a Loteria Esportiva passou a ser realizado de duas formas, mantendo o formato em que o apostador tenta acertar os vencedores dos jogos e os empates (Loteca) e criando outra, na qual os apostadores tentam acertar os placares das partidas selecionadas (Lotogol). Essas duas juntas, desde então, destinaram 9,57% de sua arrecadação bruta aos clubes de futebol, quando em 2019 a Lotogol foi descontinuada e apenas a Loteca continuou até os dias de hoje. Essa fonte de arrecadação ao ser repassada aos clubes de futebol não tem uma destinação específica, ficando a cargo deles definir seu uso.

Em 2006, o governo Lula promulgou a Lei nº 11.345, a qual dispôs sobre a “instituição de concurso de prognóstico destinado ao desenvolvimento da prática desportiva, à participação de entidades desportivas da modalidade futebol”, a

Timemania¹⁹², com vigência a partir de 2008. O momento era de queixa de grandes clubes do país, como Flamengo e outros¹⁹³, que estavam afundados em dívidas, inclusive com a União, e em crise financeira. Esta lei, buscou atingir os clubes de duas formas: constituindo uma fonte permanente de recurso para saldar as dívidas fiscais; refinanciando todo o passivo com a União (INSS, FGTS, Receita Federal e Procuradoria Geral da Fazenda Nacional); e criando algumas contrapartidas relacionadas ao gerenciamento financeiro-administrativo como requisito para adesão.

Focando no primeiro aspecto, a lei determinou que do total arrecadado com a Timemania, 22% devem ser destinados aos clubes de futebol que aderissem à iniciativa. A sua regulação veio pelo Decreto nº 6.187/2007, que estabeleceu critérios de participação dos clubes, regras do concurso, destinação dos recursos arrecadados e as condições para o parcelamento de dívidas, incluindo débitos com a Receita Federal, FGTS e INSS. Assim, para aderir, os clubes de futebol passaram a ser obrigados a ceder os direitos de uso de suas marcas, emblemas, hinos e símbolos por, no mínimo, 240 meses, prazo estipulado para o parcelamento das dívidas. Com isso, os clubes deveriam firmar compromisso de destinar os valores recebidos para o pagamento dos débitos fiscais, divulgar demonstrações financeiras anuais, separando as receitas do futebol das demais atividades, e apresentar certidões negativas de débitos fiscais. Para a quitação dos débitos o governo estabeleceu que os valores recebidos da Timemania são diretamente destinados para esse fim, e no caso de o valor recebido ser inferior à parcela devida, cabe ao clube complementar o pagamento.

Diversas críticas foram vocalizadas sobre a forma de distribuição dos valores da Timemania, pois os critérios estabelecidos privilegiavam os clubes de maior torcida. A forma de distribuição é a seguinte: os clubes são divididos em dois grupos e são ranqueados de acordo com seu desempenho esportivo, participação nas Séries A e B do Campeonato Brasileiro e quantidade de apostas em que o apostador escolhe o “time de coração”, determinando a maior fatia para aqueles pertencentes à Série A, com melhor desempenho e com maior torcida. Isto é, o critério de divisão dos clubes não se baseia em equilíbrio financeiro e no grau de endividamento, e sim nos critérios acima descritos. A lógica é circular: clubes grandes têm mais torcedores, recebem mais apostas no “Time do

¹⁹² Na Timemania, o apostador escolhe 10 números entre 80 e um “Time do Coração”. São sorteados sete números por concurso, e os prêmios variam para quem acerta de três a sete números ou se seu time for sorteado. Ver em: <https://loterias.caixa.gov.br/Paginas/Timemania.aspx>. Acesso em 11 mar. 2025.

¹⁹³ Ver em: <https://www.camara.leg.br/noticias/44378-presidente-do-flamengo-teme-falencia-do-clubes/>. Acesso em 11 mar. 2025.

Coração", entram e permanecem no Grupo 1, recebem mais dinheiro e quitam suas dívidas mais rapidamente e continuam dominando a arrecadação da Timemania. Noutras palavras, os clubes com grandes torcidas, como Flamengo, Corinthians, São Paulo e Palmeiras, recebem mais apostas e, conseqüentemente, são incluídos no Grupo 1, garantindo a maior fatia dos repasses da Timemania. O que fez com que a Timemania, em vez de funcionar como um mecanismo de auxílio igualitário, se tornasse um meio de concentração de receitas nos clubes com mais torcida, deixando os outros que poderiam se beneficiar mais desse modelo, como Juventude, Náutico, Vila Nova e Figueirense, por exemplo, eternamente no Grupo 2, pois têm menos torcida e recebem menos apostas.

Além dessa perspectiva desigual da distribuição dos 22% destinados aos clubes, estudo de Silva, Silvestre e Amaral (2020) apontou, com dados¹⁹⁴ de 2008 a 2017, que a Timemania não conseguiu atingir sua meta planejada de arrecadar R\$ 500 milhões anuais nesse período, visto que esse valor, no ritmo que vinha ocorrendo, só seria alcançado no acumulado de 10 anos. Houve discussões e iniciativas no Congresso Nacional para tentar modificar a fórmula de distribuição e percentuais, mas nada de fato ocorreu para alterar essa realidade. O que teve maior chance foi o Projeto de Lei nº 5.201/2015, que pretendia alterar os percentuais em favor dos clubes de futebol, que chegou a tramitar em caráter de urgência. Porém, logo foi retirado de pauta devido à pressão do movimento dos jogadores de futebol, o Bom Senso FC, que pleiteavam a inclusão na lei do fair play financeiro e o compromisso dos clubes de pagar os salários de atletas e funcionários em dia, sob pena de rebaixamento de divisão¹⁹⁵. Ainda, segundo cálculos desses autores, considerando a trajetória da dívida dos clubes e a média de arrecadação da Timemania, o tempo necessário para saldar as dívidas em sua totalidade passaria de 20 anos, prazo do financiamento acordado, para 30 anos, isso sem considerar os juros do período. Esse contexto, levou estes pesquisadores a taxarem essa iniciativa como um todo de ineficaz e ineficiente, isso mesmo com a adesão de todos os clubes que se encaixavam nos critérios (Silva, Silvestre e Amaral, 2020).

Sobre a trajetória da dívida, cabe um parêntese para ilustrar essa realidade¹⁹⁶. De acordo com a SportValue (2024), o panorama das dívidas totais¹⁹⁷ dos 20 clubes de futebol

¹⁹⁴ Vale o alerta que estes autores utilizaram o IPCA (IBGE) como fator de deflação dos valores entre 2008 e 2017, o que pode causar discrepância se comprado aos dados que estamos trabalhando, que estão sendo deflacionados pelo IGP-DI.

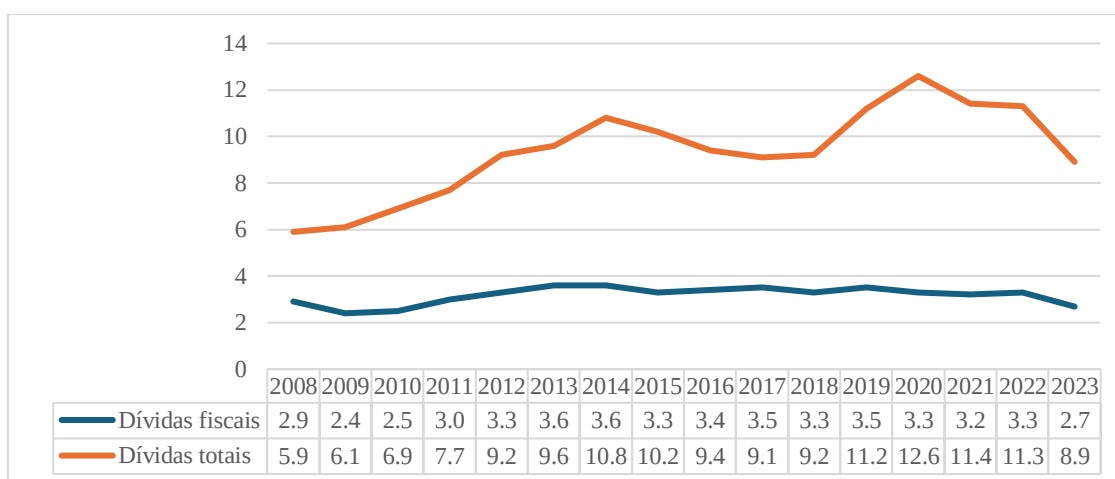
¹⁹⁵ Ver em: <https://blogdobleiro.blogosfera.uol.com.br/2015/02/>. Acesso em 12 mar. 2025.

¹⁹⁶ Para maior aprofundamento ver o capítulo 3 desta tese.

¹⁹⁷ Incluí as dívidas onerosas, operacionais e relacionadas a impostos e acordos.

com maiores receitas do país, entre 2008 e 2023, foi de crescimento, mesmo com a retração que ocorreu entre 2014 e 2018 de 16%. O pico da dívida foi nos anos de 2021-22 (pode-se dizer que a pandemia de COVID-19 acentuou isso, porém registra-se que em 2019 já havia um crescimento abrupto), mas no ano seguinte houve um importante recuo de 9%, quando atingiu seu menor patamar em 12 anos, conforme pode ser visto no Gráfico 11. No que se refere à dívida fiscal, podemos observar que a trajetória também foi de alta, mas que ao fim do período revelou uma estagnação, pois a dívida saiu de R\$ 2,9 bilhões em 2008 para R\$ 2,7 bilhões em 2023, uma queda ínfima de 6,8% ao longo de 16 anos, sendo que entre 2011 e 2022 ela ficou sempre acima de R\$ 3 bilhões, quando atingiu seu pico em 2013-14 com R\$ 3,6 bilhões. Esse quadro tensiona a Timemania como mecanismo para reduzir as dívidas fiscais dos clubes de futebol com a União, corroborando com o exame de Silva, Silvestre e Amaral (2020) e de Matias (2018).

Gráfico 11 - Trajetória da dívida fiscal dos 20 clubes de futebol com maiores receitas entre 2008 e 2023 (em bilhões de R\$, deflacionado pela IGP-DI a preços de 2023)



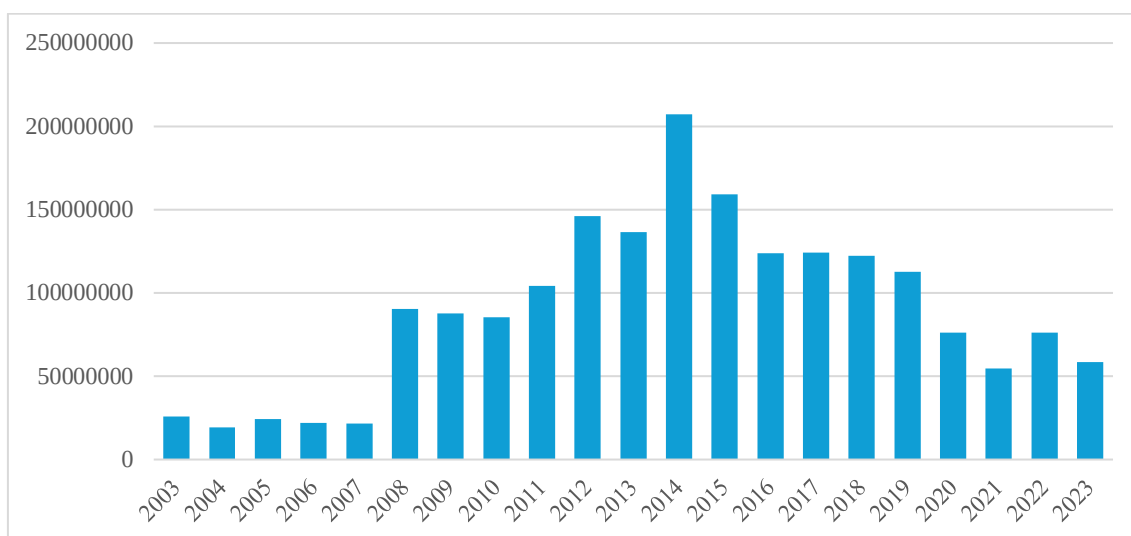
Fonte: SportsValue (2024). Elaboração nossa.

Voltando à análise dos recursos vindos dos concursos de prognósticos e loterias, mais especificadamente da Loteria Esportiva Federal e da Timemania, podemos dizer que os clubes de futebol, receberam¹⁹⁸ entre 2003 e 2023 o montante de R\$ 1,88 bilhão, o que equivale a 23% de todos os recursos extraorçamentários da Política de Fomento às Organizações Esportivas e 4,3% de toda a PEE. Conforme podemos observar no Gráfico 12, é nítido que a Timemania foi um diferencial no financiamento público dos clubes, visto que antes de sua existência, até 2007, quando a Loteria Esportiva Federal era a única subfonte, os valores recebidos eram bem inferiores ao que passaram a predominar de 2008

¹⁹⁸ Levando em conta que desde 2018 a lei que rege os percentuais destinados é a Lei nº 13.756/2018 e que os Relatórios Sociais das Loterias disponibilizado não separam os montantes entre cada subfonte, expondo apenas como “clubes de futebol”.

em diante. Em termos nominais, em 2007 o repasse foi de R\$ 21,47 milhões e em 2008 passou para R\$ 90,22 milhões, um aumento de, aproximadamente, 320%. Desde então o gráfico mostra que houve um período de crescimento até 2014, quando atingiu seu ápice com R\$ 207,04 milhões. De 2015 a 2019 ele se manteve entre 110 e 160 milhões de reais, mas durante e após o período pandêmico os valores decresceram e nunca mais retornaram aos níveis anteriores, sendo que em 2023 o saldo foi de R\$ 58,43 milhões, um valor quase 50% abaixo de 2019, último ano antes da pandemia.

Gráfico 12 - Repasses extraorçamentários dos concursos de prognósticos e loterias (Loteria Esportiva Federal e Timemania) pela CAIXA aos clubes de futebol entre 2003 e 2023 (em R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)

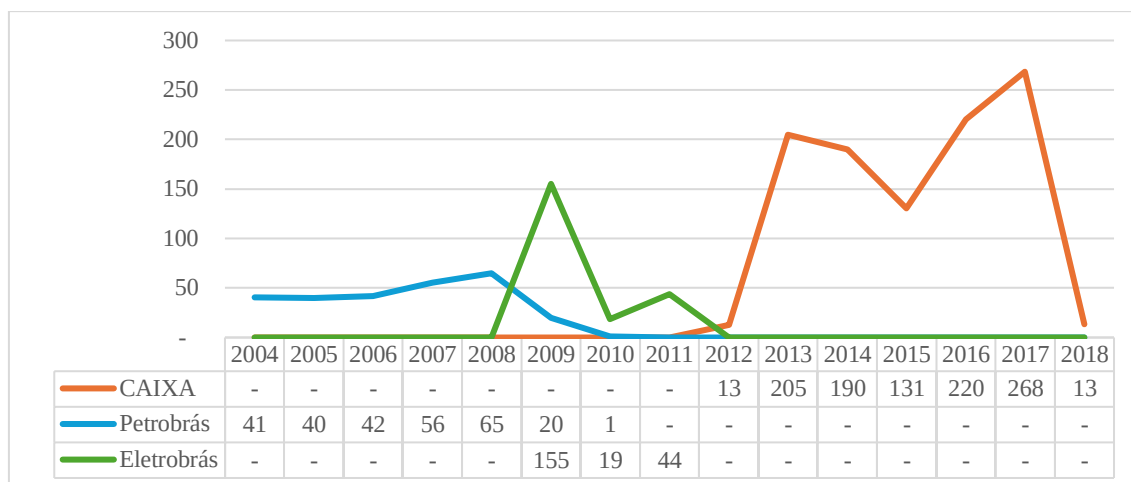


Fonte: Relatório Sociais das Loterias da CAIXA; <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>. Acesso em 12 nov. 2024. Elaboração nossa.

Além dos recursos dos concursos de prognósticos e loterias, integram a fonte extraorçamentária os patrocínios não incentivados das empresas estatais, que foram efetivados pelas empresas CAIXA, Petrobrás e subsidiárias e Eletrobrás e subsidiárias, basicamente entre 2004 e 2018, conforme exposto no Gráfico 13. Neste, é possível observar que os aportes destas empresas praticamente se alternaram no período estudado. Os patrocínios da Petrobrás ocorreram, com exceção de 2006, entre 2004 e 2008, alcançando a cifra acumulada de R\$ 264 milhões, ou 17% do total somado entre todas as estatais. No caso da Eletrobrás, os apoios entre 2009 e 2012 atingiram a cifra de R\$ 217,4 milhões, o equivalente a 14% do todo. Agora o que ocorreu com a CAIXA, responsável por 68% de todo o gasto, foi notável e muito fora da curva, alcançando mais de R\$ 1 bilhão entre 2012 e 2018, sendo que só em 2017 esse valor ultrapassou os R\$ 268 milhões, quando patrocinou praticamente todos os clubes das séries A e B (Matias, 2018). No total, os patrocínios somados foram de cerca de R\$ 1,52 bilhão, o que representa 19% do

montante total de patrocínios de toda a PEE, mais que o dobro do que coube aos clubes esportivos, só ficando abaixo dos apoios destinados às Confederações Nacionais, demonstrando a força dos clubes de futebol.

Gráfico 13 - Investimentos das empresas estatais nos clubes de futebol via patrocínios não incentivados. Série 2004 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)



Fonte: Relatórios das empresas estatais via Lei de Acesso à Informação. Acesso em 12 nov. 2024. Elaboração nossa.

Analisando a particularidade dos patrocínios da CAIXA, Matias (2018) coloca que houve uma concentração de recursos nos dois clubes com maior apelo popular, Corinthians e o Flamengo, que juntos ficaram com 44% de todo esse recurso e se contabilizarmos todos os patrocínios públicos e privados aos 27 maiores clubes nesse período, a CAIXA foi responsável por nada menos que 17% de toda a receita destes com patrocínios. Esses valores foram de tal magnitude que passaram a ser questionados pela Controladoria Geral da União em 2016, a qual concluiu que os investimentos foram realizados “sem a devida clareza e transparência de objetivos aliada à ausência de mecanismos para medir o retorno financeiro com o seu patrocínio a clubes. O órgão ainda ressaltou que o banco se expôs a potenciais danos de imagem nos acordos”¹⁹⁹. Em resposta, a CAIXA afirmou que houve retorno com a exposição da marca nos clubes de acordo com seu objetivo de ser o “principal banco da Nova Classe Média”²⁰⁰.

Nesse ponto, fica exposto, com respingos na PEE, o alinhamento das políticas empreendidas pelas estatais com a lógica do lulismo (Singer, 2012), ou seja, o

¹⁹⁹ Ver essas informações na matéria jornalística da ESPN Brasil, republicada no site: <https://futebolbh.com.br/portal/br/component/k2/item/1829-sera-ec-cgu-patrocínio-da-caixa-a-clubes-nao-tem-a-devida-clareza-e-transparencia>. Acessado em 12 mar. 2025.

²⁰⁰ Ver essas informações na matéria jornalística da ESPN Brasil, republicada no site: <https://futebolbh.com.br/portal/br/component/k2/item/1829-sera-ec-cgu-patrocínio-da-caixa-a-clubes-nao-tem-a-devida-clareza-e-transparencia>. Acessado em 12 mar. 2025.

financiamento público dos clubes além de ser um importante mecanismo de expansão do setor futebolístico, atuava como um elemento político-econômico de bancarização dos trabalhadores e avanço político do governo nesta importante fração do subproletariado. Por fim, cabe ressaltar que em 2018 a CAIXA já havia avisado os clubes que não renovaria os contratos. Com o início do governo Bolsonaro, sob premissas ultraneoliberais, a máquina de austeridade foi ativada também em direção ao setor futebolístico²⁰¹, que durante seu mandato viu os patrocínios das estatais reduzidos a nada.

No que se refere à estratégia de marketing da CAIXA, é plausível, até certo ponto, que, tal qual os outros bancos, este busque ganhar mercado e clientes expondo sua marca junto aos clubes de futebol, grandes vitrines do país dentro da função publicidade da indústria cultural (Mosco 2006; Aguiar, 2010). E é evidente que, quanto maior o clube, maior tende a ser a exposição, por isso a concentração em clubes como Flamengo e Corinthians. Agora, por ser um banco público e ter funções sociais que o diferenciam de seus pares privados, a lógica de distribuição desse recurso deveria ter sido mais equânime, sobretudo em direção aos clubes menores que tem mais dificuldade de encontrar apoio.

Outra questão, é a quantidade absurda de recursos que foram destinadas ao esporte mais desenvolvido economicamente do país, que tem mais facilidade de atrair apoios, enquanto outros esportes e seus clubes, que lutam para encontrar parceiros dispostos a investir, tiveram patrocínios estatais muito inferiores aos do futebol. A título de comparação, só o que a CAIXA destinou em sete anos de patrocínio entre 2012 e 2018, equivale a 87% de todos os recursos públicos destinados aos clubes esportivos de todas as fontes. Um belo exemplo da desigualdade estrutural em torno da repartição do fundo público para as organizações esportivas.

Analisando todos os dados dos recursos extraorçamentários expostos, é possível inferir que eles atuaram para estabilizar economicamente o setor futebolístico em torno de suas dívidas fiscais, não só pelos recursos da Timemania, mas pela possibilidade de refinanciá-las no longo prazo. Elemento que se iniciou em 2006, mas sem muito sucesso em alterar a realidade da gestão temerária e irresponsável dos clubes. Situação que tomou outra direção com a instituição do PROFUT (Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro - Lei nº 13.155/2015) que ofertou um refinanciamento de todas as dívidas tributárias e não tributárias dos clubes. Porém, o diferencial deste em relação à Timemania foram as contrapartidas relacionadas à gestão

²⁰¹ Ver em: <https://www.diariodocentrodomundo.com.br/essencial/caixa-com-governo-bolsonaro-avisou-clubes-sobre-corte-que-deixa-metade-sem-patrocínio-na-série-a/>. Acessado em 12 mar. 2025.

responsável; à transparência e ao estabelecimento de critérios eletivos mais democráticos dentro dos clubes associativos; ao endurecendo as regras de adesão; e à criação uma entidade pública para fiscalizar os clubes vinculados ao PROFUT, a Autoridade Pública de Governança do Futebol (APFUT). Contudo, a trajetória da dívida ainda permaneceu estagnada, revelando que, ao menos até 2023, a Timemania e o PROFUT se limitaram a evitar um crescimento vertiginoso destas dívidas, revelando o papel estabilizador que também faz parte da PEE. Isso porque, com essas questões mais controladas, os clubes puderam liberar seus caixas para outras atividades, expandindo economicamente o setor.

Como coloca Matias e Mascarenhas (2019a), essa lógica de refinanciamento das dívidas fiscais dos capitalistas pelo Estado, os famosos REFIS, ocorre em diferentes setores da economia, como parte da política econômica como um todo, sendo o caso do futebol um entre vários. Para estes autores, o Estado agiu no sentido de organizar o setor futebolístico, com a indução de novos parâmetros de gestão dos clubes e das entidades esportivas, e de revitalização das equipes nacionais para poder competir no mercado internacional. Isso demonstra o quanto a PEE atuou alinhada à política econômica em sentido geral, ao criar mecanismos para estabilizar o setor futebolístico a partir das suas particularidades, mesmo contrariando agentes conservadores do setor com certa força política no Congresso Nacional. Essa realidade pode ser lida como um traço da autonomia relativa do Estado (Poulantzas, 1982) e do papel do Estado na função de capitalista total ideal (Mandel, 1982) ao regular e orientar o setor por cima dos interesses particularistas, na busca por preservar a direção expansionista e modernizante do setor futebolístico sob premissas de mercado.

Quanto aos patrocínios e aos repasses da Loteria Esportiva Federal, estes cumpriram a função de prover recursos para a expansão econômica do setor, ampliando a oferta de capital-dinheiro para os clubes investirem em infraestrutura, formação de elencos mais qualificados e estratégias de marketing, de modo a ampliar receitas e fortalecer seus produtos comerciais. Fato que os cinco anos de patrocínios robustos e acima da média promovidos pela CAIXA, por exemplo, tiveram sua parcela de contribuição. Numa análise conjuntural, podemos inferir que tanto os recursos e medidas para estabilizar o setor, quanto aqueles mais voltados à sua expansão, são reflexos, em certa medida, da direção política, econômica e ideológica das gestões petistas no governo federal e de sua perspectiva “neodesenvolvimentista”.

Cenário possível devido à flexibilização do Regime de Política Macroeconômica (RPM) entre 2006 e 2014, que no caso do fomento aos clubes de futebol se estendeu até

2017. Conforme vimos em linhas anteriores, foi neste período que se fortaleceu o papel interventor e criador das condições gerais de produção do Estado em diversos setores da economia (Filgueiras, 2023, Oliveira, 2018; Carvalho, 2018; Paulani, 2017; Teixeira e Pinto, 2015), dentre eles podemos incluir o futebolístico, que passaram a ter parte de suas demandas atendidas pelo Estado pela via extraorçamentária, mas isso se estendeu também à infraestrutura de estádios para o setor, legado da Copa do Mundo de 2014 no Brasil²⁰².

Junto a essas medidas que influenciaram a realidade do setor futebolístico, outras duas devem ser anotadas, sendo que ambas ocorreram ao longo do governo Bolsonaro: a Lei do Mandante, que abriu espaço para que os clubes, pelo menos os grandes, negociassem seus direitos de transmissão numa posição mais vantajosa em relação ao setor do audiovisual (Santos, 2014); e a Lei da SAF, que permitiu a entrada de capitais externos ao setor, de origem nacional e internacional, na gestão dos departamentos de futebol dos clubes, possibilitando que estes fossem comprados de forma separada do restante do clube e se tornassem empresas. Nesse cenário, esses capitais têm se aproveitado da vulnerabilidade dos clubes diante de suas, quase impagáveis, dívidas totais (vale lembrar que sua trajetória atingiu seu ápice em 2020, conforme Gráfico 20) e da parcimônia de certos dirigentes, para oferecer valores de compra desses clubes, em certos casos²⁰³, aquém do seu potencial de mercado e com promessas de investimentos nunca vistas. Até 2023, seis clubes da Série A foram transformados em SAF, Bahia, Botafogo, Cruzeiro, Cuiabá, Coritiba e Vasco da Gama²⁰⁴. A avaliação desse movimento em direção ao empresariamento completo dos clubes ainda requer estudos e maior tempo para que essas ações demonstrem a sua essência, mas o que podemos afirmar é que o dedo do Estado tem sido fator primordial para a entrada desses capitais no setor, para além da legislação que permitiu isso. Como? Pelo gasto tributário.

A Lei da SAF possui uma seção específica apenas para tratar do que chamou de “Regime de Tributação Específica do Futebol” (TEF). Esse regime é destrinchado nos arts. 31 e 32 e estabelece um regime tributário diferenciado e muito vantajoso para as SAF. Diz ela que nos cinco primeiros anos de constituição da SAF, os clubes pagarão um tributo unificado de 5% sobre a receita mensal, substituindo as alíquotas do IRPJ, CSLL, PIS/Pasep e COFINS. A base de cálculo inclui todas as receitas, como bilheteria,

²⁰² Assunto que abordaremos no capítulo 7 – Política de Infraestrutura Esportiva.

²⁰³ Ver em: <https://www.lance.com.br/lancebiz/coritiba-mais-carro-que-botafogo-e-vasco-veja-diferencas-e-compare-valores-de-venda-das-safs.html>. Acessada em 12 mar. 2025.

²⁰⁴ Ver em: <https://ge.globo.com/pr/futebol/brasileirao-serie-a/noticia/2023/06/23/brasileirao-chega-a-seis-times-com-safs-negociadas-veja-os-valores-e-os-detalhes.ghtml>. Acessada em 12 mar. 2025.

patrocínios e programas de sócio torcedor, exceto a venda de jogadores. A partir do sexto ano, a alíquota será reduzida para 4%, passando a incluir as receitas com cessão de direitos esportivos.

Nosso levantamento mostra que esse regime diferenciado custou aos cofres públicos nada mais, nada menos, que R\$ 3.125 bilhões²⁰⁵ em apenas três anos de vigência. Esse gasto espetacular com a TEF equivale a quase 50% de tudo que foi repassado aos clubes de futebol no período estudado e, se comparado a todos os gastos públicos com as organizações esportivas, ficou atrás apenas do que o COB recebeu via repasses dos concursos de prognósticos e loterias e do que receberam as Confederações Nacionais pelos patrocínios das estatais em 21 anos. Esse dispêndio é algo completamente fora da curva, demonstrando que o movimento do Estado em direção ao empresariamento dos clubes foi contundente. Claro que isso também se alinha à ideia de estabilizar o setor diante das dívidas dos clubes, utilizando esses capitais para assumir parte delas, e de expandi-lo economicamente com a entrada de novos capitais.

Quem perde com isso? Além dos cofres públicos, cujos recursos poderiam ter outra destinação – inclusive dentro da política específica em análise, se olharmos os clubes esportivos – podemos citar os torcedores tradicionais e boa parte da classe trabalhadora que, tendencialmente, tem sido alijada dos estádios em favor dos torcedores de maior poder aquisitivo e que participam dos programas de sócio torcedor. A lógica que tem se tornado hegemônica é de que a modernização dos clubes tem os levado, prioritariamente, a empreender ações em vista da maximização de suas receitas, deixando o torcedor tradicional como “moeda de troca” para vender o potencial de suas marcas e direitos de transmissão e para consumir produtos licenciados do clube (Santos, 2022; Matias, 2018).

Ainda, cabe mencionar, dentro da dialética que a análise pede, que diante da forma de gestão temerária, da irresponsabilidade econômico-financeira e do patrimonialismo que imperou e impera em muitos clubes, a troca de uma oligarquia de gestores que tem historicamente dominado o cenário clubístico por empresários sedentos por retorno financeiro, em alguns casos pode não ter sido de todo mal, diante da conjuntura catastrófica de endividamento e má gestão que se tem notícia. Contudo, reforçamos que o elo mais fraco, os torcedores, principalmente os de renda mais baixa, são os que mais têm perdido com essa guinada dos clubes de futebol à completa mercantilização, ao verem

²⁰⁵ Valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023.

a sua dedicação e vínculo afetivo reduzidos à dimensão dos interesses econômicos que regem o capital.

De forma apenas passageira, vale anotar que a Lei de Incentivo ao Esporte tem sido utilizada pelos clubes de futebol como instrumento para desenvolver atletas desta modalidade, tanto no que se refere à infraestrutura necessária, quanto para o desenvolvimento de programas de formação da base desses clubes que lhe rendem, em muitos casos, cifras multimilionárias, com transferência de jogadores dentro do mercado nacional e para o internacional. Segundo o Portal Inteligência Esportiva²⁰⁶, o Clube de Regatas Flamengo é o sexto maior beneficiário dos gastos tributários dessa lei, para citar um exemplo. Mesmo considerando que parte desses recursos seja destinada aos esportes olímpicos, certa parcela também vai para a base do clube voltada ao futebol²⁰⁷.

Por fim, cabe frisar, diante da exposição, que tal qual tem sido a história na maior parte dos setores da economia numa sociedade capitalista, o Estado brasileiro não tem se refutado em fomentar de forma sistemática, no que concerne aos clubes, as condições gerais para o desenvolvimento do setor futebolístico no Brasil, direcionando, de forma tendencial, essas agremiações à lógica corporativa e empresarial, tanto na sua estrutura e gestão quanto nos seus objetivos institucionais e de mercado.

5.2.3. Síntese em nível macro

Em sentido amplo, podemos afirmar que a Política de Fomento às Organizações Esportivas se constituiu no período estudado tratando de forma diferenciada as entidades de prática esportiva, especialmente quando comparamos os clubes esportivos, mais voltados às modalidades olímpicas, e os clubes de futebol. Embora ambos desempenhem papéis estruturais fundamentais para a formação de atletas e para o desenvolvimento do setor esportivo, a distribuição dos recursos públicos e as diretrizes de financiamento mostram um claro favorecimento do futebol em detrimento das demais modalidades, dinâmica recorrente na história.

No caso dos clubes esportivos, responsáveis pela sustentação do esporte nacional nas mais diversas modalidades, a realidade é de ampla dificuldade para atingir a sustentabilidade financeira e criar produtos comerciais rentáveis, apesar dos aportes na

²⁰⁶ Ver em: <http://www.inteligenciaesportiva.ufpr.br/site/> . Acesso em 10 dez. 2024.

²⁰⁷ Ver no site do Flamengo em: <https://www.flamengo.com.br/lei-federal-de-incentivo-ao-esporte-#:~:text=Objetivo%20Principal%3A%20oportunizar%20aos%20atletas,atingir%20a%20alta%20qualifica%C3%A7%C3%A3o%20desportiva>. Acesso em 13 mar. 2025.

CBC a partir de 2012 via loterias. Se comparamos o destinado dos recursos as entidades de prática esportiva com os voltados às entidades de administração do esporte dentro da Política de Fomento as Organizações Esportivas, a conta é a seguinte: clubes esportivos ficaram com 7%; clubes de futebol com 28%; e o conjunto das entidades de prática com 35%; os demais 65% destinaram-se as entidades de administração, dominantes deste aspecto.

Com exceção do setor futebolístico, evidencia-se um paradoxo estrutural no esporte brasileiro: os clubes, principais responsáveis pela formação e manutenção de atletas, cumprem uma função insubstituível ao identificar talentos, desenvolver carreiras e fornece a base técnica e física necessária à excelência esportiva. No entanto, são eles que recebem a menor parcela do financiamento público, enquanto a maior fatia dos recursos concentra-se nas entidades de administração, que, embora exerçam papel relevante na organização e representação institucional do esporte, dependem estruturalmente do trabalho realizado pelos clubes. Sem o “produto final” gerado por estes – o atleta de excelência –, as seleções nacionais sequer poderiam se constituir em nível competitivo nos grandes eventos internacionais.

Essa assimetria no fomento tem dificultado aos clubes esportivos exercerem suas funções sistêmicas, fator agravado pelo incipiente desenvolvimento econômico dos eventos interclubes nacionais e regionais diante dos limitados recursos ofertados pelo Estado ou mercado. Desse modo, ocorre, de um lado, a submissão destes aos critérios de fomento das entidades de administração e, do outro, a dependência constante de incentivos públicos esporádicos e limitados²⁰⁸, como é o caso dos patrocínios oferecidos por estatais e as transferências orçamentárias do MEsp, incapazes, pela nossa análise, de garantir estabilidade no longo prazo a esse segmento do setor esportivo.

Num outro nível de relação com o Estado, os clubes de futebol receberam um volume de recursos públicos substancialmente maior ao longo das últimas duas décadas, consolidando-se como os principais beneficiários da Política Esportiva nacional. O futebol, apesar de sua atratividade midiática e mercadológica, contou com mecanismos específicos para estabilizar suas finanças, expandir suas receitas e modernizar sua gestão. Iniciativas como a Timemania e o PROFUT foram implementados para conter o endividamento estrutural dos clubes de futebol, permitindo-lhes investirem em infraestrutura e na profissionalização de suas operações. Além disso, o setor recebeu

²⁰⁸ Conjuntura possivelmente atenuada pelo recursos da Lei de Incentivo ao Esporte. Porém, como não temos os dados discriminados desta subfonte financeira, não há como delimitar sua magnitude.

massivos investimentos de empresas estatais, com patrocínios que alcançaram cifras bilionárias. A disparidade nos investimentos evidencia um padrão estruturalmente desigual nesta esfera de atuação macro, demonstrando que a prioridade foi o setor mais desenvolvido economicamente em detrimento de outras que ainda estão em processo.

Outro fator decisivo refere-se à alocação desigual dos recursos públicos. Enquanto os clubes esportivos recebem valores reduzidos e dependem das entidades de administração, os clubes de futebol contam com investimentos diretos e contínuos do Estado, além de mecanismos institucionais que favorecem sua modernização e inserção no mercado global – como a Tributação Específica do Futebol para as SAF, responsável por gasto multibilionário em apenas três anos. Essa assimetria é evidente, pois o Estado cria incentivos fiscais para o empresariamento do futebol, mas não adota medidas semelhantes para fortalecer os clubes esportivos ou estimular a formação de ligas independentes. O resultado é a concentração de recursos no futebol e a reprodução da desigualdade estrutural que fragiliza o desenvolvimento sustentável do esporte nacional.

5.3. Síntese da política específica

As análises das esferas macro e micro que compõem esta política específica, vinculada à categoria “organizações esportivas”, permitiram delinear um panorama histórico de como a PEE estruturou um arranjo distributivo de recursos públicos que moldou a dinâmica financeira e institucional do setor. No topo dessa hierarquia figuram o COB e os clubes de futebol, detentores da hegemonia do bloco no poder. A CBF também integra essa equação, pois, embora não receba recursos diretos do Estado, exerce forte influência política no Congresso e junto ao Executivo, especialmente após o alinhamento dos governos petistas com as entidades de administração para sediar os megaeventos esportivos (Reis et al., 2018).

Essa política reforçou a hierarquia do sistema federativo, concentrando no COB e no CPB o poder de orientar a cadeia produtiva do esporte nacional e absorver entidades que orbitam em torno de seus interesses, como as confederações estudantis e o esporte militar. As Confederações Nacionais, beneficiadas pelos repasses do COB e pelos patrocínios não incentivados das estatais, consolidaram-se como um grupo de elite – destacando-se as de atletismo, voleibol, basquetebol, ginástica, judô, handebol, esportes aquáticos, futsal e automobilismo –, em detrimento de modalidades com menor apelo comercial e inserção cultural, o que amplia as desigualdades internas do setor.

O foco central dessa política, tanto nas confederações quanto no COB/CPB, é a formação das seleções nacionais. Embora o discurso aponte para o desenvolvimento global do esporte, a análise mostra que os clubes esportivos – principais responsáveis pela formação e manutenção de atletas – recebem recursos residuais, permanecendo à margem das prioridades da política. Mesmo quando há descentralização, ela depende de critérios e vontades políticas das entidades de administração, não de uma diretriz estrutural de fortalecimento do esporte clubístico.

A iniciativa do governo Dilma em destinar parte dos recursos das loterias ao CBC foi acertada, mas expõe a necessidade de uma política mais equilibrada. Não se trata de o Estado se retirar do apoio às entidades de administração, legítimas na representação nacional, mas de reconhecer o papel estrutural dos clubes esportivos, garantindo-lhes condições de estabilidade e expansão econômica compatíveis com sua importância. Tal reequilíbrio é fundamental porque as entidades de administração, embora organizem competições nacionais, concentram suas ações no mercado de seleções, marcado pela sazonalidade e pela dependência dos calendários das federações internacionais. Em geral, custeiam apenas uma fração dos atletas – sobretudo os mais destacados próximos às grandes competições –, transferindo ao Estado a responsabilidade de sustentar o setor por meio de bolsas e da militarização dos atletas²⁰⁹. Essa dinâmica decorre da dificuldade dos clubes em absorver a força de trabalho disponível, resultado da baixa ativação da função publicidade como fonte recorrente de receitas.

Dentro dessa configuração, os atletas que alcançam o nível de seleção e nele permanecem por mais tempo – representam a minoria, dada a forte competição – tendem a conseguir contratos e patrocínios mais estáveis. Ainda assim, há inúmeros casos em que, mesmo entre os melhores do país, faltam vínculos de trabalho fixos e patrocínios duradouros, restando apenas o amparo dos programas governamentais. Abaixo desse grupo, uma ampla massa de atletas, que não chega às seleções, segue exercendo sua profissão em condições precárias, sem remuneração condizente ou incentivo para manter-se ativo. Afinal, são trabalhadores e dependem do pagamento por sua força de trabalho, como em qualquer outro setor produtivo. Essa realidade, ignorada pela política centrada na elite esportiva, aprofunda a desigualdade e compromete o desenvolvimento sustentável do esporte nacional.

²⁰⁹ Conjuntura analisada no próximo capítulo, sobre a Política de Manutenção da Força de Trabalho Esportiva.

Para que a política passe a se orientar por uma ação mais igualitária entre os distintos agentes do setor esportivo, é necessário reavaliar a distribuição dos recursos públicos, fortalecer as competições interclubes em todas as modalidades e criar meios para que haja um mercado nacional que absorva esses atletas. Sem essas mudanças, a assimetria continuará sendo a regra da Política de Fomento às Organizações Esportivas²¹⁰ e, de certo modo, de toda a PEE, pois esta absorveu mais da metade de todos os seus recursos²¹¹.

Num cenário oposto, o futebol mantém posição privilegiada. O Estado historicamente atendeu suas demandas por modernização, refinanciamento de dívidas e ampliação de fontes de recursos, criando bases legais para sua empresarização e financeirização. Essa parceria expressa a centralidade do futebol na formação social brasileira e a dificuldade de qualquer modalidade rivalizar com sua posição. O desafio, portanto, é redefinir os critérios da política para equilibrar o fomento ao futebol com a proteção do torcedor, em particular das frações mais precarizadas, em vista da elitização que vem ocorrendo no acesso aos estádios e da política como instrumento de mediação, e não apenas de repressão.

Em sentido geral, comparando o gasto destinado ao fomento direto das organizações esportivas com o total aplicado pela PEE entre 2003 e 2023, observa-se que essas entidades receberam R\$ 23,5 bilhões – o equivalente a 54% de todo o fundo público do período. Esse dado expressivo revela a força política acumulada por tais organizações ao longo dos sucessivos governos federais. A análise por PPA reforça essa tendência: 41% no PPA 2004-2007; 49% em 2008-2011; 44% em 2012-2016; 51% em 2016-2019; e notáveis 83% em 2020-2023.

Esses percentuais, sempre superiores a 40% e que chegam a ultrapassar 80%, decorrem tanto do papel institucional dessas entidades no desenvolvimento do esporte-espetáculo quanto da prerrogativa exclusiva que possuem de receber recursos permanentes dos concursos de prognósticos e das loterias – a principal subfonte da PEE. Em termos de origem dos recursos, as organizações esportivas consumiram cerca de 90%

²¹⁰ Basta imaginarmos o que seria da seleção brasileira de futebol sem a diversidade de atletas disponíveis existente no mercado de clubes, que mesmo transferindo os melhores para mercados longínquos nada disso seria possível sem os clubes formando e mantendo esses atletas e equipes anos a fio.

²¹¹ Poderíamos dizer que a Lei de Incentivo ao Esporte existe para fazer as vezes dessa lacuna, mas não muito, pois sua perspectiva é sempre de curto prazo, dependente de recursos incertos e realizada de forma fragmentada, sendo que após 16 anos de trajetória, nos pontos levantados, não percebemos alteração significativa, apesar de reconhecermos a necessidade de estudos que discrimine com detalhes o direcionamento da Lei de Incentivo ao Esporte, um limite desta tese.

dos valores extraorçamentários, 29% do gasto tributário e apenas 6% do gasto orçamentário. Isso demonstra que, salvo a recente Tributação Específica do Futebol, o Estado estruturou o financiamento do setor majoritariamente em torno das loterias e dos patrocínios estatais.

Por sua vez, o COB e o CPB concentraram quase 44% de todos os recursos, configurando uma política que lhes conferiu poderes quase imperiais e ampliou sua autonomia sobre o sistema esportivo nacional. Essa concentração exige reflexão: é preciso questionar a desproporção entre o fomento à representação nacional e o desenvolvimento do esporte olímpico em nível clubístico. Caso a correlação de forças permaneça inalterada, essa estrutura tende a se perpetuar, mantendo as desigualdades e as assimetrias que caracterizam o setor esportivo brasileiro.

Capítulo 6 – Política de Manutenção da Força de Trabalho Esportiva

A compreensão dessa política guarda íntima relação com as análises desenvolvidas acerca da Política de Fomento às Organizações Esportivas, a qual apontamos ser os clubes esportivos as entidades de menor prestígio e o COB e aos clubes de futebol as de maior, que conformam o bloco no poder. Conforme argumentamos, essa realidade cria uma lacuna na produção de atletas em nível de excelência no país, com exceção do futebol, visto isso ser, em grande medida, institucionalmente função dos clubes no setor esportivo nacional, os quais têm dificuldade de alcançar receitas compatíveis com o custo desta função. A justificativa orbita tanto o incipiente mercado clubístico existente na maioria dos esportes quanto o baixo fomento estatal para desenvolver ligas e produtos comerciais que lhe propiciem meios sustentáveis para manter suas atividades, além de outras questões relacionadas à gestão interna dos clubes, à monocultura do futebol e à dificuldade de agir de forma coletiva e articulada quanto aos seus interesses.

Dessa forma, constatamos o paradoxo de que as organizações que possuem a maior parte dos recursos necessitam de atletas de altíssimo nível, os quais não produzem e só estarão disponíveis se as entidades que recebem a menor soma de recursos públicos de tudo que foi destinado às organizações esportivas no período estudado, apenas 6,3%, forem capazes de gerar receitas suficientes para formar, desenvolver e manter esses atletas. Não por acaso, a Política Econômica Esportiva tem criado programas e ações diversas para tentar remediar a situação periclitante em que viviam, e ainda vivem, inúmeros atletas da base à excelência esportiva que não reúnem as condições elementares para se manterem no esporte profissional. E não nos referimos apenas às condições de treinamento, ao apoio qualificado de profissionais técnicos e à infraestrutura para participarem de competições, mas ao elemento mais básico para qualquer trabalhador: o pagamento, mesmo que parcial, nos termos do modo de ser capitalista (Marx, 2017), da riqueza socialmente produzida a partir de sua atividade profissional.

Essa soma de recursos é essencial para a reprodução social e física do trabalhador, que, sem ela, pode se tornar incapaz de ter uma vida plena e minimamente digna dentro da realidade brasileira, quiçá de se tornar um atleta de elite. A propensão, neste caso, é a evasão e a perda de qualidade na performance esportiva dos atletas brasileiros em relação a outras praças, visto que o esporte de excelência exigir não apenas perseverança e força mental para aguentar as cargas de treinamento e os estresses das competições, mas um

conjunto de atributos físicos que não são encontrados em qualquer indivíduo. Noutras palavras, se determinado clube encontra um sujeito disposto a treinar e se preparar para a vida de atleta, que reúne as características físicas específicas de uma determinada modalidade, mas sem as condições materiais para mantê-lo disposto e interessado em seguir essa carreira, que pressupõe incluir uma remuneração digna, a tendência é perder esse atleta por abandono, sendo muitas vezes difícil encontrar outro similar no curto e médio prazo.

Olhando para essa realidade e para a atuação estatal junto ao setor esportivo, organizamos no Quadro 7 os elementos que compuseram a política específica que estamos relacionando à categoria “força de trabalho esportiva”, mantendo a orientação de trabalhar com esferas macro e micro dessa atuação. Diferentemente da categoria “organizações esportivas” que se orienta em nível macro e micro aos destinatários do recurso público, diferenciando-os em relação ao seu papel institucional no setor esportivo, a categoria em tela se ajusta aos meios pelos quais os destinatários, os atletas, recebem os recursos financeiros. No geral, o que estamos compreendendo como “Política de Manutenção da Força de Trabalho Esportiva” se refere, em nível macro, à provisão monetária aos atletas, isto é, os diversos meios que o Estado criou para mantê-los financeiramente sem o intermédio de entidades de administração e de prática esportiva. Na esfera micro, isso pode ser visto nos programas de bolsas, nos contratos de trabalho temporário entre as Forças Armadas e os atletas e nos patrocínios individuais não incentivados de empresas estatais, ou seja, não vinculados à Lei de Incentivo ao Esporte. Além disso, faremos análises incluindo as fontes de financiamento destinadas a dar meios para que haja essa provisão de valores aos atletas de forma contínua.

Quadro 7 - Organização histórico-conjuntural da Política de Manutenção da Força de Trabalho Esportiva (2003 - 2023)

Fonte	Direcionamento do Gasto Público	Esfera de Atuação Micro	Esfera de Atuação Macro	Política Específica
Orçamentária	Programa Bolsa-Atleta (Lei nº 10.891/2004, alterada pela Lei nº 12.395/2011)	Programas de Bolsas	Provisão Monetária aos Atletas	Política de Manutenção da Força de Trabalho Esportiva
Orçamentária	Auxílio Esporte Escolar			
Orçamentária	Programa de Incorporação de Atletas de Alto Rendimento – Ministério da Defesa	Contrato de Trabalho Temporário		
Extraorçamentária	Patrocínios não incentivados de empresas estatais	Patrocínio Estatal		

Fonte: Portal Transparência no Esporte da UnB; Portal do Ministério da Defesa; Lei nº 14.284/2021. Relatório das empresas estatais via LAI. Elaboração nossa.

Nessa perspectiva, analisaremos essa política específica buscando entender os mecanismos com os quais a PEE interveio no processo de manutenção de atletas da base à excelência esportiva e seu significado na conjuntura do setor esportivo e da política como um todo, incluindo o exame relacional entre os atletas e o trabalhador em geral.

6.1. Provisão monetária aos atletas

Nesta esfera, três são as frentes de atuação da política: programas de bolsas, via Programa Bolsa-Atleta do Ministério do Esporte²¹² e o Auxílio Esporte Escolar vinculado à Política de Assistência Social; contratos de trabalho temporário, por meio do Programa de Incorporação de Atletas de Alto Rendimento (PAAR) das Forças Armadas; e nos patrocínios não incentivados de empresas estatais, em específico aqueles direcionados individualmente aos atletas. Em suma, essas iniciativas compõem os diversos meios pelos quais esta política tem provido recursos financeiros diretos aos atletas, seja para que se mantenham em suas vidas pessoal e profissional. Doravante, faremos uma análise particular de cada uma dessas frentes para, ao fim, reuni-las em uma síntese geral dessa esfera macro da política específica.

6.1.1. Programa Bolsa Atleta

O PBA (Programa Bolsa Atleta) é um programa vinculado ao Ministério do Esporte que foi constituído logo no início das gestões petistas à frente do Poder Executivo federal pela Lei nº 10.891/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.342/2005. Todavia, suas discussões foram iniciadas no Congresso Nacional desde o PL nº 3.826/2000, de autoria do então deputado federal Agnelo Queiroz, inspirado na Lei nº 2.402/1999 do Distrito Federal, promulgada à época pelo governador Cristovam Buarque, do PT, e por outros projetos com o objetivo de melhorar as condições econômicas para os atletas se manterem no esporte (Athayde e Rodrigues, 2021). Essas discussões não surgiram de forma aleatória no âmbito federal, mas sim em meio ao “fracasso” da delegação brasileira nos Jogos Olímpicos de Sidney-2000 (Corrêa et al., 2014), na esteira da recém-promulgada Lei Pelé em 1998, da confirmação do Brasil em 2000 para sediar os Jogos Pan-Americanos no Rio de Janeiro em 2007 e da emergência de novas fontes de financiamento ao setor esportivo, que vieram a se consolidar na Lei nº 10.284/2001,

²¹² Entre 2019 e 2022, durante o governo Bolsonaro, este Ministério foi reduzido a uma Secretaria Nacional dentro do Ministério da Cidadania, mas com o retorno de Lula ao poder em 2023, o esporte voltar a ter status de Ministério.

também liderada pelo deputado Agnelo Queiroz (PCdoB-DF) junto ao senador Pedro Piva (PSDB-SP) (Athayde, 2014). Não por acaso, mas também devido a outras disputas político-partidárias, Agnelo viria a se tornar Ministro do Esporte durante o primeiro mandato do presidente Lula (Starepravo, Mezzadri e Marchi Jr, 2015).

Na redação original da lei, o programa se destinava a prover benefícios financeiros aos esportistas de modalidades olímpicas e paralímpicas e a outras vinculadas ao Comitê Olímpico Internacional (COI) e ao Comitê Paralímpico Internacional (CPI), nas seguintes categorias de beneficiários: atleta estudantil; nacional; internacional; olímpico/paralímpico. Esse texto inicial sofreu alterações com a Lei nº 12.395/2011, incluindo duas novas categorias, o Atleta Base e o Atleta Pódio, além de revisar os valores da bolsa que estavam congelados desde 2004. No Quadro 8, organizamos os tipos de bolsas e seus respectivos pré-requisitos e valores mensais da redação original da Lei nº 10.891/2004, os quais foram atualizados pela Lei nº 12.395/2011. Vale a observação de que os requisitos para os tipos de bolsas existentes até 2004 não se alteraram significativamente com a nova lei, pois seu foco foi criar categorias de novo tipo para o programa, como a Bolsa Atleta Pódio e a Bolsa Atleta Base. Conforme aponta Athayde (2014), Flausino (2013) e Castelan (2011), a III CNE em 2010 e o Plano Decenal do Esporte que dela emergiu foram elementos imprescindíveis para a orientação decisiva da política esportiva em direção aos determinantes dos Grandes eventos e à intenção de transformar o país em uma potência olímpica. Nessa conjuntura, o Programa Atleta Pódio em 2011 e a atualização dos valores das bolsas podem ser vistos como consequência desse processo que estava em efervescência na cena político-esportiva brasileira.

Quadro 8 - Requisitos para concessão e valores mensais, por tipologia, das bolsas do PBA

Categoria de Bolsa	CrITÉRIOS Gerais e Esportivos	Valor Mensal (R\$): antes e após Lei nº 12.395/2011
Atleta de Base	• Idade entre 14 e 19 anos; • Vinculado à entidade esportiva; • Filiado à entidade administrativa do esporte; • Competir no ano anterior com resultados relevantes (entre os três primeiros em modalidades individuais ou entre os dez primeiros em modalidades coletivas); • Continuar treinando e competindo oficialmente.	370,00*
Atleta Estudantil	• Idade entre 14 e 20 anos, matrícula ativa em escola pública ou privada; • Participação em competições anteriores com boas classificações (esportes individuais entre os três melhores e nos coletivos entre os seis melhores).	300,00 ↓ 370,00
Atleta Nacional	• Ser maior de 14 anos; • Estar associado a um clube filiado à Federação Estadual e à Confederação Nacional da modalidade.	750,00 ↓

	• Possuir classificação entre os três primeiros colocados no evento nacional ou no ranking nacional do ano anterior.	925,00
Atleta Internacional	• Idade superior a 14 anos, vinculado a clube; • Filiado à Federação Estadual e à Confederação Nacional da modalidade; • Classificação entre os três primeiros em competições internacionais indicadas pela Confederação Nacional.	1.500,00 ↓ 1.850,00
Atleta Olímpico	• Maior de 16 anos; • Associado a um clube; • Registrado na Federação Estadual e na Confederação Nacional da modalidade; • Membro da delegação brasileira nos Jogos Olímpicos ou Paralímpicos; • Ter integrado, na qualidade de atleta, a delegação brasileira na última edição dos Jogos Olímpicos ou Paralímpicos; • Participar de competições internacionais nos três anos subsequentes aos Jogos;	2.500,00 ↓ 3.100,00
Atleta Pódio	• Atletas olímpicos e paraolímpicos entre os 20 melhores do mundo em sua modalidade • Indicados por entidades esportivas nacionais em conjunto com o COB/CPB e o Ministério do Esporte	Até 15.000,00*

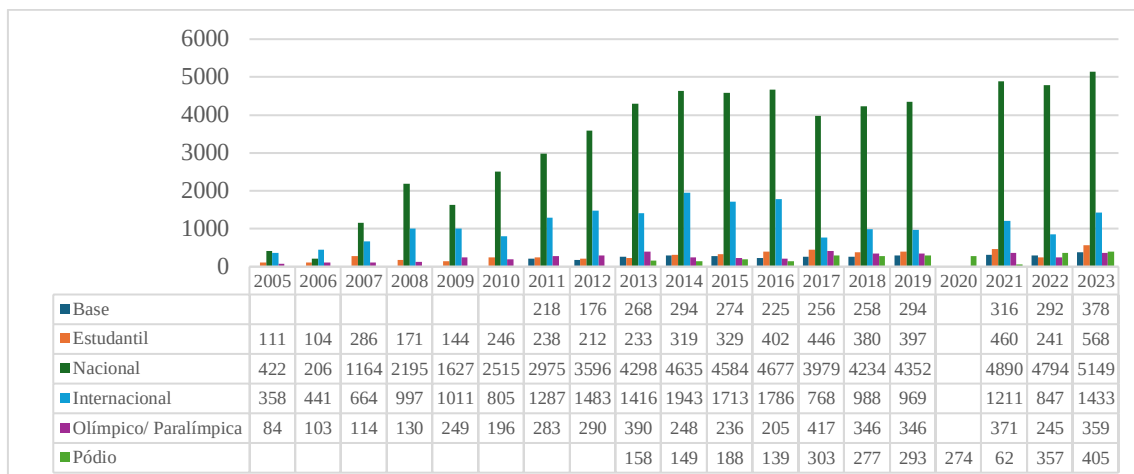
Fonte: Lei Federal nº 10.891/2004 e nº 12.395/2011. Elaboração nossa.

*Esses dois tipos de bolsas não existiam antes dessa lei.

Em termos de abrangência, podemos entender esse programa no longo prazo pelo número de atletas contemplados nas respectivas categorias de bolsa, visível no Gráfico 14. Nesse, fica perceptível que o foco do PBA são os atletas com um nível relativamente alto de excelência esportiva em âmbito nacional e não nos atletas em formação, localizados nas bolsas do Atleta Base e Estudantil, na seguinte proporção: Nacional (62,93%); Internacional (20,46%); Estudantil (5,65%); Olímpica/Paralímpica/Surdolímpica (4,69%); Base (3,46%); e Pódio (2,82%). Esses dados reforçam as análises de Athayde e Rodrigues (2021), Teixeira et al. (2017) e Corrêa et al. (2014) sobre o PBA favorecer de forma ampla os atletas de destaque no cenário nacional e internacional em detrimento dos atletas em nível escolar e em estágio inicial de formação.

Contudo, é possível interpretar que o PBA, ao concentrar a maioria das bolsas na categoria Atleta Nacional, esteja buscando atingir a parcela do mercado de trabalho dos atletas que já se encontram numa etapa posterior à de “formação” e estão tentando encontrar espaço no mercado para se tornar profissional e se manter pelos frutos do esporte. Isso ocorre em um cenário no qual a maioria dos esportes olímpicos não possui eventos esportivos, em nível clubístico, economicamente desenvolvidos e expostos ao grande público, o que dificulta, tendencialmente, a captação de receitas junto ao setor do audiovisual e a empresas interessadas em associar suas marcas a esses esportes e atletas.

Gráfico 14 - Quantidade de bolsas distribuídas pelo PBA por ano e categoria entre 2005 e 2023



Fonte: <http://www.inteligenciaesportiva.ufpr.br/site/>. Acesso em 20 mar. 2025. Elaboração nossa.

Entre 2005 e 2023, o Programa Bolsa Atleta (PBA) disponibilizou 96.165 bolsas, com média de 5.061 por ano. Contudo, como as categorias Atleta Base e Pódio só foram implementadas em 2011 e 2013, respectivamente, uma análise mais fiel requer o recorte entre 2005-2010, com média de 2.391 bolsas/ano, e 2013-2023 (exceto 2020, quando não houve edital), com média de 7.079 bolsas/ano – um aumento de quase 200%. Considerando apenas as categorias contínuas (Estudantil, Nacional, Internacional e Olímpica/Paralímpica), a média foi de 6.560 bolsas/ano, com crescimento de cerca de 175%. Embora o número absoluto de beneficiados ainda represente pequena fração dos potenciais atletas de alto rendimento do país – estimados entre 2% e 2,2% da população, segundo o Atlas do Esporte (Costa, 2006) e o Diagnóstico Nacional do Esporte (Brasil, 2016a) –, o impacto do PBA na elite esportiva é expressivo: a presença de bolsistas nas delegações olímpicas que em Pequim-2008 foi de 13% (47% dos medalhistas), em Londres-2012 foi de 42% (59% dos medalhistas) e no Rio-2016 já atingia 77% (100% dos medalhistas) (Brasil, 2016a). Dados mais recentes mostram o contínuo crescimento, com 80%²¹³ (90% dos medalhistas²¹⁴) dos atletas em Tóquio-2020 e em Paris-2024 atingindo 87%²¹⁵ (100% dos medalhistas) de toda a delegação.

²¹³ Ver em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/cultura-artes-historia-e-esportes/2021/07/time-brasileiro-em-toquio-tem-80-dos-esportistas-com-bolsa-atleta>. Acessado em 24 mar. 2025.

²¹⁴ Ver em: [http://rededoesporte.gov.br/pt-br/noticias/nacao-bolsa-atleta-encerra-toquio-com-presenca-em-19-das-21-medalhas-na-melhor-campanha-do-brasil-na-historia#:~:text=Segundo%20um%20levantamento%20da%20C3%A1rea,forma%20direta%2C%20via%20Bolsa%20Atleta](http://rededoesporte.gov.br/pt-br/noticias/nacao-bolsa-atleta-encerra-toquio-com-presenca-em-19-das-21-medalhas-na-melhor-campanha-do-brasil-na-historia#:~:text=Segundo%20um%20levantamento%20da%20C3%A1rea,forma%20direta%2C%20via%20Bolsa%20Atleta.). Acessado em 24 mar. 2025.

²¹⁵ Ver em: https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/08/digital-do-bolsa-atleta-esta-na-trajetoria-de-100-dos-21-medalhistas-brasileiros-em-paris?utm_source=chatgpt.com. Acessado em 24 mar. 2025.

A consolidação do programa também se expressa na estabilidade do número de bolsas após os grandes eventos esportivos no país. Comparando os períodos 2011-2016 (média de 6.645 bolsas/ano) e 2017-2023 (média de 6.947 bolsas/ano, excluindo 2020²¹⁶), nota-se leve aumento de 4,6%. Esse avanço decorre da expansão nas categorias Base (23,3%), Estudantil (43,8%), Nacional (10,6%), Olímpica/Paralímpica/Surdolímpica (26,2%) e Pódio (77,6%), apesar da redução de 35,4% na categoria Internacional. Assim, mesmo em um contexto de austeridade fiscal sob Temer e Bolsonaro, manteve-se o volume total de bolsas com orçamento menor, concentrando-se nas pontas do processo esportivo – formação e alto rendimento –, o que preservou a abrangência do PBA e sustentou bons resultados olímpicos, embora tenha restringido o acesso dos atletas do meio da pirâmide esportiva, especialmente nas categorias Nacional e Internacional.

Um adendo que deve ser feito sobre o PBA é que apesar de sua perenidade, a rotatividade média de atletas contemplados é considerável. Os dados demonstram que o número de atletas contemplados de 2005 a 2023 foi de 36.662, totalizando uma média anual de 1.930 esportistas recebendo alguma categoria do PBA. Se dividirmos a média de bolsas/ano pela de atletas/ano, teremos uma taxa de concessão de 2,62 bolsas/ano por atleta em todo o período de vigência do PBA. Isso significa que, quando os atletas conseguem ser contemplados em diferentes anos²¹⁷, o fazem, em média, menos de três vezes (menos que um ciclo olímpico, por exemplo), e depois não retornam, seja de forma consecutiva ou alternada, criando uma realidade limitante ao programa em relação à necessidade intrínseca ao esporte de excelência de realizar planejamentos de médio a longo prazo para que resultados sejam alcançados a contento. Com a liberação legal²¹⁸ para que os atletas acumulem proventos salariais e de patrocínios com o PBA, abriu-se a possibilidade de ampliarem seus rendimentos, porém o que foi declarado entre 2010 e

²¹⁶ Devido a Pandemia do COVID-19 e o contingenciamento orçamentário do governo à época, não foi lançado novo edital e os atletas ficaram se receber neste ano. Ver em: <https://www.uol.com.br/esporte/colunas/olhar-olimpico/2020/08/05/governo-anuncia-cancelamento-do-bolsa-atleta-de-2020.htm>. Acesso em 20 mar. 2025.

²¹⁷ É necessário considerar que descontinuidade pode ocorrer em função e erro do beneficiário, que perde o prazo para se cadastrar ou renovar seu cadastro no programa.

²¹⁸ Até 2010 a lei proibia expressamente ao atleta beneficiado receber qualquer tipo de patrocínio de pessoas jurídicas públicas ou privadas (Lei nº 10.891/2004, art. 3, inciso IV). Porém, a Lei nº 12.395/2011 passou a permitir o recebimento acumulado do Bolsa-Atleta com patrocínios públicos ou privados, exigindo apenas que o atleta apresentasse uma declaração detalhada dos valores recebidos e que não houvesse conflitos com as diretrizes do PBA.

2024 foi que apenas 3,91% dos atletas²¹⁹ o fizeram, mostrando a dificuldade de alcançarem contratos de trabalho com os clubes esportivos e patrocínios individuais.

Num sentido geral, é possível inferir que o PBA tem sido um programa, em termos de abrangência, perene, mesmo com um foco um pouco diferenciado entre o período anterior e posterior ao ciclo dos grandes eventos no país. Porém, o registro médio de concessão de bolsa por atleta inferior a três anos tende a deixar parcela considerável de esportistas em condições limitadas de planejar seus treinamentos e competições no médio e longo prazo, sem contar a realidade em que os meios para sustentar a sua própria reprodução física e psicossocial deixam de existir neste contexto.

Vejamos essa realidade pelo lado do financiamento e do gasto. Ao longo de 19 anos de vigência, o PBA consumiu recursos orçamentários do governo federal, sua única fonte de financiamento, no montante de R\$ 1.503.263.540. Esse valor representa 99,4% de toda a quantia gasta com a esfera de atuação micro em tela e 67,8% do que foi despendido com toda a categoria “Força de Trabalho Esportiva”, fazendo do PBA a iniciativa mais relevante em termos absolutos da Política de Manutenção da Força de Trabalho Esportiva. Detalhando ainda mais o PBA ao longo de todo o período de sua vigência, percebemos que 50% do montante total destinado ao programa foi gasto no PPA 2012-2015 e o restante da seguinte forma: 18% no PPA 2020-2023; 12% no PPA 2008-2011; 12% no PPA 2016-2019; e 8% no PPA 2004-2007²²⁰.

Este cenário mostra que os PPAs distintos daquele executado entre 2012-2015, impulsionado pelo ciclo dos grandes eventos esportivos e pela preparação do Brasil para os Jogos Rio-2016, tiveram gastos que oscilaram entre 12% e 38% do deste PPA, mostrando o quão relevante foi esse ciclo para financiar a manutenção da força de trabalho esportiva, no caso os atletas. Em termos nominais²²¹, podemos ver que, excluindo o primeiro PPA 2004-2007 que não teve execução orçamentária do PBA em 2004 (R\$ 89,4 milhões), os valores variaram entre R\$ 178,9 milhões no PPA 2016-2019, R\$ 186,2 milhões no PPA 2008-2011 e R\$ 293,5 milhões no PPA 2020-2023. Noutros termos, podemos dizer que a média de gasto nesses três últimos PPAs foram de R\$ 219,5 milhões, ao passo que no PPA 2012-2015 foi de R\$ 763,7 milhões, uma diferença superior a 248%, demonstrando o caráter de exceção deste último em termos históricos. Até

²¹⁹ Dado extraído do portal Inteligência Esportiva da UFPR. Ver em: <http://www.inteligenciaesportiva.ufpr.br/site/>. Acessado em 20 mar. 2025.

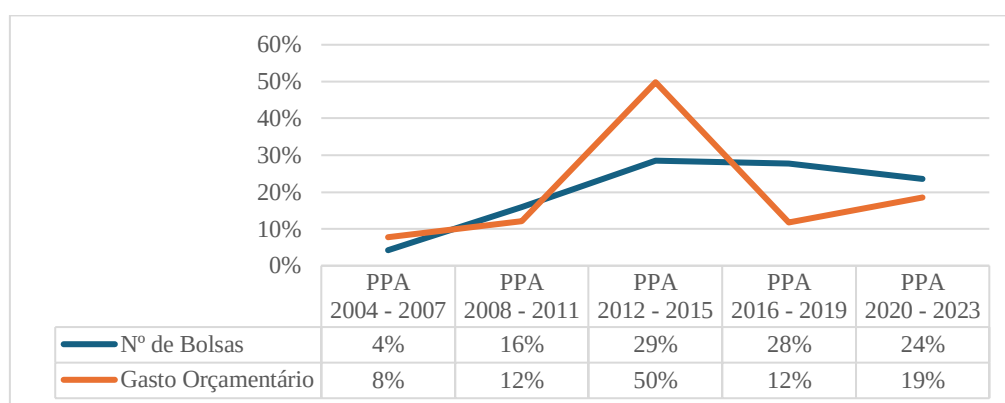
²²⁰ Lembrando que o Programa Bolsa-Atleta só entrou em operação em 2005.

²²¹ Deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023.

porque as fontes de financiamento do PBA não são vinculadas, como as originárias dos concursos de prognósticos e loterias, deixando o programa mais exposto à conjuntura política, econômica e social.

Outro aspecto interessante para compararmos, em termos percentuais, é o gasto orçamentário que houve em cada PPA em relação ao quantitativo de bolsas concedidas. Nesse caso, conforme Gráfico 15, é nítido a discrepância entre esses dois parâmetros nos PPAs 2012-2015 e 2016-2019, quando o PBA saiu do regime de exceção e voltou à “normalidade”. No caso do último, nossa investigação percebeu que isso se deve, em maior medida, à concentração extraordinária de bolsas na categoria estudantil em relação às demais, que possui o menor custo unitário, R\$ 370,00, ao passo que no primeiro caso, o que ocorreu, em grande parte, foi devido ao acúmulo excepcional de bolsas internacionais frente às demais, as quais possuem um custo unitário cerca de 840% maior, de R\$ 3.100,00. Assim, para fazer a preparação para o Rio-2016 houve um foco excepcional nos atletas com performance internacional e, passado esse tempo, já diante das políticas de austeridade neoliberais do governo Temer, deu-se protagonismo às bolsas de menor custo, de modo a não alterasse muito o número de bolsas concedidas. Em comum a todos, foi o aporte maciço e regular na categoria Atleta Nacional, principal foco em número de bolsas e no orçamento.

Gráfico 15 - Relação entre o gasto orçamentário e o número de bolsas concedidas, por PPA, entre 2004 e 2023



Fonte: Portal Transparência no Esporte da UnB; Portal Inteligência Esportiva da UFPR. Elaboração nossa.

Até aqui temos o seguinte: uma política que nasce para suprir a demanda do setor esportivo pelo custeio da força de trabalho (atletas), diante da dificuldade de avançarem pelas vias “naturais” do mercado; que se expande de forma extraordinária após 2011 diante do ciclo de grandes eventos, mas, ao contrário dos dados de abrangência, não manteve o montante orçamentário após esse período; que possui grande presença na elite

esportiva do país, mas não tem capacidade orçamentária de avançar na massa de atletas que compõe a classe trabalhadora do setor; e que não tem o condão de dar segurança aos atletas para se planejarem, visto terem que comprovar performance esportiva anualmente e não conseguirem, em média, contar com esses benefícios por mais do que 2-3 anos. Isso nos coloca em uma última questão: se o segmento do setor esportivo mais associado aos esportes olímpicos, com poucas exceções, tem se desenvolvido a bordo do PBA como grande mantenedor da força de trabalho, como vive esse trabalhador que conta, muitas vezes, somente com os recursos do PBA?

Para tanto, relacionamos o valor nominal das distintas bolsas²²² com os valores médios recebidos pelos trabalhadores brasileiros em geral e pelo salário-mínimo para entender em que nível socioeconômico o atleta bolsista pode ser referenciado. Na Tabela 8, com dados entre 2013 e 2023, consolidamos os valores das bolsas do PBA, conforme Lei nº 12.395/2011, que fixou novos valores a todas as categorias, mas não vinculou qualquer índice de reajuste automático. Junto a isso, trouxemos dados sobre o “Rendimento médio de todos os trabalhos habituais”, calculado pelo IBGE na série histórica da PNAD Contínua, e relativos ao salário-mínimo fixado em lei a cada ano. Não incluímos as bolsas Atleta Base e Estudantil por entendermos que possuem um caráter de formação que as faz ser mais semelhantes, no mercado de trabalho geral, a um estagiário ou menor-aprendiz do que a um profissional.

Tabela 8 - Relação entre os valores mensais médios dos trabalhadores brasileiros, do salário-mínimo e do Programa Bolsa-Atleta entre 2013 e 2023 (valores mensais nominais em R\$)

Ano	Salário-Mínimo (SM)	Rendimento médio de todos os trabalhos habituais (RM)	Bolsa Nacional 950		Bolsa Internacional 1.850		Bolsa Olímpico/Paralímpico 3.100		Bolsa Pódio 10.992*	
			% SM	% RM	% SM	% RM	% SM	% RM	% SM	% RM
2013	678	1.584	136%	58%	273%	117%	457%	196%	1621%	694%
2014	724	1.717	128%	54%	256%	108%	428%	181%	1518%	640%
2015	788	1.850	117%	50%	235%	100%	393%	168%	1395%	594%
2016	880	1.973	105%	47%	210%	94%	352%	157%	1249%	557%
2017	937	2.079	99%	44%	197%	89%	331%	149%	1173%	529%
2018	954	2.187	97%	42%	194%	85%	325%	142%	1152%	503%
2019	998	2.281	93%	41%	185%	81%	311%	136%	1101%	482%
2020	1.045	2.452	89%	38%	177%	75%	297%	126%	1052%	448%
2021	1.100	2.484	84%	37%	168%	74%	282%	125%	999%	443%
2022	1.212	2.656	76%	35%	153%	70%	256%	117%	907%	414%
2023	1.320	2.934	70%	32%	140%	63%	235%	106%	833%	375%

²²² Um detalhe a ser considerado é que esses bolsistas podem acumular bolsa atleta vinda de outras fontes como Estados, Municípios ou universidades, sendo esses dados alheios a nossa pesquisa.

Fonte: PNAD-contínua do IBGE; Ministério do Esporte. Elaboração nossa.

* Média extraída do resultado da razão entre gasto com essa categoria de bolsa pelo total de atletas beneficiados no período apresentado. Os dados foram retirados do portal eletrônico <http://www.inteligenciaesportiva.ufpr.br/site/bi-bolsa-atleta/>, com acesso em 20 mar. 2025

Um aspecto comum observado em todas as categorias do PBA, quando comparamos seus valores ao do salário-mínimo (SM) e à renda média (RM), é o fato de que os valores das bolsas, por serem fixos, perderam valor progressivamente em relação a esses indicadores. Ou seja, ano a ano a relação do valor recebido pelos bolsistas não acompanhou o crescimento do valor mínimo e médio da parcela da riqueza socialmente produzida no país destinada à classe trabalhadora no período estudado. Isso sem contar a inflação, que, entre 2003 e 2023, acumulou 119%²²³, trazendo perdas relevantes ao poder de compra das bolsas do PBA. Se olharmos atentamente, enquanto as perdas inflacionárias do PBA foram de 119% (congelado em todo o período), as do salário-mínimo foi de 24% (valor nominal cresceu 95%) e as da renda média, de 34% (valor nominal aumentou 85%), foram bem menores.

A análise comparativa das categorias do Programa Bolsa Atleta (PBA) sugere similaridade com a principal tendência estrutural do capitalismo dependente brasileiro: superexplorar a força de trabalho. Entre 2013 e 2023, todas as faixas do programa perderam poder de compra frente ao salário-mínimo e à renda média do trabalho, mas a queda foi mais acentuada entre as categorias de maior abrangência. A bolsa Atleta Nacional, que abarca 62,7% dos beneficiários, passou de um valor 36% superior ao SM para 30% inferior; frente à RM, caiu de 58% para apenas 32%. Situação semelhante se observa na categoria Internacional, que correspondia a 273% do SM em 2013 e reduziu-se quase pela metade, permanecendo abaixo da renda média desde 2016. Mesmo nas faixas superiores, o quadro é de perdas: a bolsa Olímpico/Paralímpico/Surdolímpico viu sua equivalência à RM despencar em 54% no período, quase se igualando-se em 2023. Apenas a bolsa Pódio, restrita a 2,7% dos atletas, mantém valores relativamente elevados – cerca de sete salários-mínimos e três vezes a renda média –, o que a torna uma exceção que confirma a regra da seletividade estrutural do programa.

Em conjunto, esses dados demonstram que o PBA opera como um meio formal de acesso à provisão monetária de origem pública, mas sob bases materiais regressivas e sob a meritocracia, reproduzindo entre os atletas a mesma estratificação que caracteriza o mundo do trabalho. A grande maioria dos beneficiários encontra-se em condições

²²³ Calculado pelo IGP-DI da FGV pelo portal do Instituto Brasileiro de Economia desta mesma instituição. Ver em: <https://extra-ibre.fgv.br/IBRE/sitefgvdados/default.aspx>. Acessado em 21 mar. 2025.

socioeconômicas semelhantes ou inferiores às dos trabalhadores médios, enquanto uma minoria concentrada nas faixas de elite acumula rendimentos muito superiores. O congelamento nominal das bolsas²²⁴, somado à inflação acumulada de 119% e à ausência de mecanismos de correção periódica, evidencia que o Estado manteve o programa ativo, mas não garantiu a valorização real da força de trabalho esportiva. O resultado é uma política que se legitima como instrumento de apoio ao atleta, ao mesmo tempo em que transfere ao próprio Estado a responsabilidade de sustentar, de forma precária e desigual, a reprodução social de uma categoria profissional desprovida de mercado de trabalho estável.

Pode-se argumentar que o PBA foi concebido para ser complementar à renda dos atletas percebidas nas relações de trabalho típicas de mercado, apesar da redação original da lei ter proibido, por exemplo, o acúmulo proventos até 2010. Todavia, diante das iniquidades do setor esportivo em instituir um mercado de trabalho sustentável e robusto na maioria das modalidades, no que se refere à força de trabalho não é exagerado afirmar que o Estado assumiu parcela importante do custeio desse elemento fulcral para qualquer atividade econômica. Até porque a bolsa tem sido o único meio de sustento para no mínimo 72,68% dos contemplados entre 2010 e 2024²²⁵. A síntese que pode ser feita com todos esses dados, é que com exceção da bolsa Pódio todas as demais alçaram os atletas contemplados em níveis socioeconômicos iguais ou inferiores à média dos trabalhadores brasileiros.

Se compararmos o valor recebido pela bolsa Atleta Olímpico/Paralímpico/Surdolímpico com o salário necessário em dezembro de 2023, segundo o Dieese²²⁶, veremos que o atleta beneficiado estava recebendo menos que 50% do necessário para sustentar uma família composta por dois adultos e duas crianças, levando em conta despesas com alimentação, moradia, saúde, educação, vestuário, higiene, transporte, lazer e previdência. Num sentido geral, se a realidade de muitos atletas de nível olímpico ainda é precária no Brasil, quiçá a daqueles que não se encontram neste nível. Por exemplo, a delegação brasileira nos Jogos Olímpicos de Tóquio contou

²²⁴ Vale registrar que em 2024, o presidente Lula, por meio do Decreto nº 12.108/2024, reajustou os valores da do PBA em 10,86% após longos 14 anos sem correção. A medida é justa, mas insuficiente diante de o acumulado de 119% de perdas de 2010 a 2024. Ver em: <https://ge.globo.com/df/noticia/2024/07/11/lula-assina-decreto-de-reajuste-do-programa-bolsa-atleta.ghtml>. Acesso em 13 out. 2025.

²²⁵ Ver em: <http://www.inteligenciaesportiva.ufpr.br/site/>. Acesso em 24 mar. 2025.

²²⁶ O salário necessário considera uma família composta por dois adultos e duas crianças, levando em conta despesas com alimentação, moradia, saúde, educação, vestuário, higiene, transporte, lazer e previdência. Ver em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em 7 abr. 2025.

com 309 atletas, sendo que 131 não tinham patrocínio algum, 36 realizavam permutas, 41 faziam vaquinhas para arrecadar dinheiro e 33 conciliavam o esporte com outros empregos.²²⁷ Dura realidade desses atletas que, infelizmente, vivem situação financeira similar à dos precarizados da era em que a “servidão” é um “privilegio” (Antunes, 2020).

6.1.2. Auxílio Esporte Escolar

Este auxílio consiste em um benefício assistencial associado ao findado Programa Auxílio Brasil (PAB), instituído pela Lei nº 14.284/2021 e regulado pelo Decreto nº 10.852/2021 e pela Portaria MC nº 808/2022, como parte do que esta lei chamou de "incentivos ao esforço individual e à emancipação produtiva", previstos no artigo 5º da referida norma. Trata-se, portanto, de um programa de incentivo financeiro voltado a estudantes-atletas de 12 a 17 anos, integrantes de famílias beneficiárias do PAB, logo em situação de pobreza, com reconhecido destaque em competições oficiais do sistema de jogos escolares brasileiros e que obtiveram resultados no ano anterior “até a terceira colocação em suas modalidades, em competições distritais ou estaduais” (Decreto nº 10.852/2021, art. 51, § 1º, inciso II). As competições válidas foram aquelas organizadas pelo Comitê Olímpico do Brasil (COB), Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), Confederação Brasileira do Desporto Escolar (CBDE) e suas federações filiadas, bem como pelos governos estaduais e pelo DF.

Quanto ao valor da bolsa, o benefício consistiu em um repasse financeiro composto por doze parcelas mensais de R\$ 100,00, destinadas diretamente ao estudante-atleta, cumuladas com uma parcela única de R\$ 1.000,00 paga à família do beneficiário, sendo vedado o recebimento simultâneo de mais de uma parcela fixa anual de mil reais por estudante, embora fosse permitido que mais de um membro da mesma família fosse contemplado (Portaria MC nº 808/2022). A gestão do benefício ficou sob responsabilidade da Secretaria Especial do Esporte, em articulação com a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), responsável pelos pagamentos, ambas vinculadas à estrutura do então Ministério da Cidadania. Nessa configuração, podemos dizer que a fonte de financiamento deste programa se deu com recursos da função orçamentária “Assistência Social” (código 08) e não da “Desporte e Lazer” (código 27). O término desse benefício assistencial ocorreu logo no início do governo Lula 3 (2023-

²²⁷ Ver em: <https://ge.globo.com/olimpiadas/noticia/campeao-olimpico-sem-clube-falta-de-patrocinio-vaquinhas-o-cenario-dos-brasileiros-em-toquio.ghtml>. Acesso em 24 mar. 2025.

2026), que alterou a estrutura e organização dos ministérios e estabeleceu novas diretrizes para o principal programa de transferência de renda do país, findando o Programa Auxílio Brasil (PAB) e reinstituindo o Programa Bolsa Família, via Lei nº 14.601/2023. No artigo 26 desta lei, o Auxílio Esporte Escolar foi extinto, mas os pagamentos previstos aos contemplados para o ano de 2023 foram assegurados a todos.

Quanto à abrangência desse auxílio assistencial, considerando sua existência operacional restrita a apenas dois anos, os dados, conforme Tabela 9, demonstram que neste tempo foram beneficiados 3.882 atletas, sendo 1.398 em 2022 e 2.484 em 2023. Se compararmos esses dados com os correspondentes no PBA, das bolsas Atleta Base e Estudantil, veremos que o alcance do Auxílio Esporte Escolar em 2022 e 2023 foi muito superior, da seguinte forma: 480% a mais que a bolsa Atleta Estudantil; 585% a mais que a Atleta Base; e 263% acima do somatório total dessas duas categorias do PBA. Neste ponto, a comparação do Auxílio Esporte Escolar com o PBA se deve ao fato de ambos apresentarem feixas etárias similares de corte, exigirem performance esportiva como critério de concessão do benefício e serem direcionados a atletas em estágio de formação, sendo a única diferença entre eles o nível dos resultados esportivos exigidos, pois enquanto o PBA impõe resultados em nível nacional o Auxílio se limita aos níveis estadual e distrital.

Tabela 9 - Dados comparativos de abrangência e gasto orçamentário do Auxílio Esporte Escolar e do PBA nas categorias Base e Estudantil (em milhares de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)

Bolsa	Nº de beneficiários			Gasto Orçamentário		
	2022	2023	Total	2022	2023	Total
Auxílio Esporte Escolar	1.398	2.484	3.882	2.961	5.380	8.361
PBA – Atleta Estudantil	241	568	809	86	204	290 ⁱ
PBA – Atleta Base	292	378	670	105	136	241 ⁱⁱ

Fonte: <http://www.inteligenciaesportiva.ufpr.br/site/bi-bolsa-atleta/>; Brasil, 2023; 2024. i Dados calculados multiplicando o número de beneficiários pelo valor da bolsa em 2022 e 2023, R\$ 370,00. ii Dados calculados multiplicando o número de beneficiários pelo valor da bolsa em 2022 e 2023, R\$ 370,00.

No que se refere ao gasto orçamentário, constante na Tabela 9, podemos visualizar que, tal qual ocorreu com os dados de abrangência, o gasto com o Auxílio Esporte Escolar foi muito superior. No caso, a categoria Estudantil consumiu apenas 3,5% e a Base 2,88% do montante destinado ao Auxílio no acumulado de 2022 e 2023, sendo que a somatória das duas dispôs de meros 6,33% nessa mesma relação. Agora, quando analisamos o gasto médio com cada atleta, essa relação se inverte, pois enquanto o PBA disponibilizou R\$

370,00 o Auxílio dispôs de apenas R\$ 180,00²²⁸, em média, uma diferença de quase 50% em favor das bolsas do PBA. Quanto à relação do gasto orçamentário do Auxílio Esporte Escolar com o todo dispendido na política específica aqui examinanda, ele consumiu a módica quantia de 0,4%, até porque esse auxílio teve existência por apenas dois anos.

Nessa conjuntura, faremos a análise de duas questões que consideramos centrais para entender esse Auxílio no contexto da política econômica esportiva destinada à manutenção da força de trabalho esportiva: as repercussões de uma demanda do setor esportivo junto à política esportiva ser realizada no interior da política de assistência social; e qual o papel do Auxílio Esporte Escolar na manutenção da força de trabalho esportiva. Para tanto, faz-se necessário entender, mesmo que rapidamente, a configuração da política de assistência social, a lógica teórica que lhe dá fundamento e o debate acerca da sua especificidade e intersetorialidade. Isso nos fará compreender a motivação central – ainda que não única – do esporte estar presente nesta política e trará elementos teóricos para entender a discrepância entre o valor da bolsa do PBA e o do Auxílio.

A assistência social, tal como concebida na Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, consolidou-se como um direito social e dever do Estado, cuja operacionalização ganhou contornos mais estruturados a partir da edição da Política Nacional de Assistência Social - PNAS (Brasil, 2004). O processo de institucionalização dessa política esteve associado à consolidação de um sistema próprio – o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – que organiza a oferta de serviços e benefícios, pautando-se na descentralização político-administrativa e na participação social (Brasil, 2005; 2012). A PNAS introduziu inovações significativas, como a concepção da assistência social como política de proteção social não contributiva, orientada para a garantia das chamadas seguranças sociais e organizada por meio da proteção social básica e especial (Brasil, 2004).

A operacionalização da assistência social, conforme delineada pela PNAS, estrutura-se a partir da noção de seguranças afiançadas – de sobrevivência, de acolhida e de convívio – que, por sua vez, orientam a organização dos serviços. A proteção social básica tem caráter preventivo e atua na promoção de vínculos familiares e comunitários, enquanto a proteção social especial se destina a indivíduos e famílias com direitos tipificados pela norma violados, exigindo intervenções especializadas e reparadoras. A gestão dos serviços é realizada, respectivamente, por meio dos Centros de Referência de

²²⁸ Somatório de 12 parcelas de pagamentos ao ano mais o parcela única de mil reais dividido por 12 meses de recebimento.

Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), os quais compõem a rede pública da assistência social. A implementação dos serviços ocorre com base em normativas como a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2009) e as Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS – (Brasil, 2005; 2012), que detalham as formas de oferta, os parâmetros de qualidade e os trabalhadores da política.

No campo teórico, a assistência social tem sido objeto de debate em torno de dois conceitos fundamentais: a especificidade e a intersetorialidade. O centro da controvérsia reside na tentativa de definir se a assistência deveria ser uma política setorial com conteúdo próprio ou se sua natureza a define como uma política eminentemente intersetorial, com ações setoriais residuais. Para Pereira (1997; 2004), a especificidade da assistência social reside em seu público-alvo, composto por indivíduos em situação de pobreza, enquanto a intersetorialidade seria sua forma de atuação predominante, ou seja, deveria ser reconhecida como genérica na atenção e específica nos destinatários, distinguindo-se das demais políticas sociais setoriais, que são específicas na atenção e genéricas nos destinatários.

Assim, a Política de Assistência Social não teria de ser entendida como universal, tal como outras políticas sociais eminentemente setoriais, como a educação, a saúde e o esporte, na sua vertente social, por exemplo, mas como universalizadora de bens, serviços e direitos garantidos aos seus usuários por meio daqueles que têm a premissa de buscar atingir a todos, indistintamente. Nessa perspectiva, Pereira (2004) argumenta que a assistência social deve promover o acesso de seus usuários às demais políticas setoriais, sem assumir para si a responsabilidade de compensar integralmente as falhas estruturais de outras áreas. Sua intersetorialidade seria, portanto, constitutiva e essencial, pois visa superar desigualdades e propiciar cidadania. A autora enfatiza que, ao tentar absorver parte das demandas sociais setoriais de outras políticas por meio de ações próprias, a assistência social corre o risco de se superdimensionar e tornar-se uma política meramente compensatória e paliativa.

Desse raciocínio é possível tirar uma primeira pista do porquê de os valores do Auxílio Esporte Escolar serem inferiores aos do PBA. Veja, quando o governo decidiu estender o atendimento, via bolsa, aos atletas em formação, o que seria, a priori, realizado pelo PBA, por meio da política de assistência social, o que ele fez foi investir essa política de uma demanda que lhe é estranha, de acordo com a sua especificidade, conforme entendimento de Pereira (2004). Logo, ela foi superdimensionada, isto é, foi ampliada

para além daquilo que deveria ser a sua configuração. Como resultado, passou a investir nesse tipo de bolsa da mesma forma que faz com todas as outras sobre seu domínio no atual modo de ser desta política, notadamente focalizadas em “políticas e programas sociais de caráter massivo e de baixo custo nos segmentos pobres mais vulneráveis” (Iamamoto, 2024, p. 26), tornando-a meramente compensatória, paliativa e ajustando seus valores ao que ocorre com outros que orbitam o PAB/PBF.

Esse *modus operandi* da assistência social ajusta-se, em maior medida, à perspectiva defendida por Sposati (2004) e pelo Banco Mundial que concebe a proteção social pública como ações de gestão do risco social diante de segmentos populacionais não apenas em situação de pobreza, mas em vulnerabilidade social, na linguagem oficial (Iamamoto, 2024), invertendo o defendido por Pereira (1997; 2004). Para Sposati (2004) a assistência social é uma política setorial de proteção social, dotada de conteúdos próprios que se materializam na garantia das seguranças sociais. Para a autora, o foco da assistência não deve ser nos elementos estruturantes da pobreza, mas, sim, nos riscos sociais decorrentes da fragilidade de vínculos, da exclusão e da vulnerabilidade dos indivíduos e famílias. A especificidade da assistência, nessa concepção, não se confunde com o público atendido, mas com os objetivos da política: prevenir, proteger e monitorar situações de risco, mediante a oferta de serviços e benefícios organizados em uma rede de proteção social. Por fim, entende-se que a intersetorialidade é desejável, mas secundária, devendo atuar como um mecanismo complementar à atuação setorial.

Esse entendimento, como um todo, moldou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a estruturação do SUAS, fazendo com que essa política passasse progressivamente a ser demandada em diversas frentes sociais, entre elas o esporte. Até 2021, esse fenômeno social adentrava a assistência social de forma setorial basicamente pelo Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), que utiliza a prática esportiva como meio de materialização do que chama de segurança de convívio (Passos, 2017). Contudo, com a reformulação do PBF e a ascensão do PAB, a política manteve o atendimento via SCFV e passou a direcionar esforços também para atender os beneficiários do PAB cujos filhos são estudantes-atletas, avançando no provimento da segurança de sobrevivência, algo até então inédito na esfera do esporte. Isso pode parecer incongruente à assistência social, mas apenas se considerarmos a perspectiva de Pereira (2004), visto que, na de Sposati (2004) e naquela constituída na PNAS, por a assistência ser uma política setorial garantidora de seguranças sociais, esse Auxílio encontrou meios de se instalar e se normalizar.

Uma das principais problemáticas resultantes dessa configuração não é apenas o valor da bolsa do Auxílio Esporte Escolar ser inferior ao das categorias estudantil e base do PBA, mas a de afastar a assistência social de sua função articuladora e contribuir para a desresponsabilização da política esportiva, que deixa de atender à população em situação de pobreza, tratando esse público como objeto exclusivo da assistência social, invisibilizando esse público para os formuladores de políticas públicas. Essa prática tende a reforçar uma lógica discriminatória ao estabelecer meios segregados para o atendimento da população assistida, em detrimento da inclusão desse grupo em iguais condições na política esportiva. Traçando um paralelo, com base na crítica de Pereira (1997; 2004), poderíamos supor que a relação da assistência social com o esporte, se priorizado o aspecto intersetorial, não deveria ser a de ofertar diretamente bolsas vinculadas à performance esportiva, mas de garantir que seus usuários tenham acesso ao PBA considerando a particularidade de seus momentos de vida, isto é, que seu público tenha reserva de vagas, por exemplo, no bolsa Atleta Estudantil, formalizando a lógica de tratar os desiguais de acordo com suas desigualdades.

Além disso, outro agravante é o sentido de exigir performance esportiva para que usuários da assistência social acessem benefícios sociais. Embora, numa leitura rápida, esse benefício pareça se alinhar com os objetivos da proteção social, os elementos estruturantes e conceituais desse auxílio o tornam mais afeitos aos interesses do setor esportivo por mão de obra qualificada. Com isso, os princípios fundamentais da assistência social – universalização dos direitos sociais, proteção integral, equidade e atendimento baseado em necessidades – são relativizados em favor de critérios meritocráticos e seletivos, próprios de políticas que se orientam mais por parâmetros de mercado. O resultado é a constituição de um programa que, embora se apresente como mecanismo de inclusão e proteção, reproduz uma lógica de exclusão e concorrência entre sujeitos, os quais partem de um mesmo ponto socioeconômico e buscam essencialmente o que a PNAS chama de “segurança de sobrevivência”. Assim, nossa análise aponta que o Auxílio Esporte Escolar, com critérios de acesso fundados no desempenho esportivo, coloca barreiras extramuros que afastam os sujeitos do direito assistencial que lhes é garantido, sujeitando-os à necessidade de apresentar resultados em competições para ter acesso a um recurso mínimo de proteção.

Igualmente, esse sentido sugere que só os “mais esforçados e capazes” reúnem as condições para ter mais incentivo do Estado para sair da condição de pobreza, como se isso fosse apenas fruto de questões individuais e não do modo de ser da sociedade

capitalista. Isso rompe com o princípio fundamental da assistência social previsto no artigo 203 da Constituição Federal e reafirmado pela LOAS, segundo o qual o atendimento deve ser prestado a “quem dele necessitar”, com base nas necessidades sociais dos sujeitos de direitos e não sob critérios de seleção e manutenção baseados em performance esportiva e ranqueamento, hierarquizando os pobres.

Como exercício de reflexão, seria como condicionar o recebimento do Bolsa Família ao desempenho escolar ou à produtividade laboral de seus beneficiários, o que descaracterizaria completamente sua função de proteção socioassistencial. Assim, o Auxílio Esporte Escolar, ao inverter os papéis e permitir que a política de assistência opere segundo os critérios de rentabilidade e desempenho próprios da política econômica esportiva, compromete a coerência interna da assistência social e esvazia seu potencial emancipador. Além disso, transfere para crianças e adolescentes, que deveriam ser objeto de proteção integral, a responsabilidade pelo sustento de suas famílias, dada sua condição de pobreza, sobrecarregando-os com exigências que deveriam ser alheias ao seu momento de vida. Algo no mínimo, preocupante!

Felizmente, nos moldes vigentes, essa política foi findada em 2023, com repercussão a partir de 2024. Não por estar direcionado aos segmentos sociais mais empobrecidos da população, mas por estar situada na Política de Assistência Social ao invés da Política Econômica Esportiva (PEE), espaço setorial privilegiado e mais condizente com os critérios de elegibilidade que lhe são próprios. Apesar do acerto em afastar essas iniciativas da Política de Assistência Social, que custeava o Auxílio e lhe dava materialidade, o governo Lula 3 falhou ao extinguir totalmente a ideia e não a incorporá-la à Política Esportiva, notadamente à Política de Manutenção da Força de Trabalho Esportiva. No caso, isso poderia ter sido feito transferindo o recurso financeiro que a sustentava para o PBA, ampliando a bolsa Atleta Estudantil e criando reserva de vaga à população beneficiária do Programa Bolsa Família, fortalecendo a ação do Estado nas duas frentes: a intersectorialidade da assistência social e a setorialidade da Política Esportiva.

6.1.3. Contrato de trabalho temporário via instituição militar

Complementando o gasto orçamentário com essa esfera de atuação macro, que perpassa o Ministério do Esporte, por meio do Programa Bolsa-Atleta, e do Ministério do Desenvolvimento Social, via Auxílio Esporte Escolar, o dispêndio destinado à provisão

monetária para atletas avançou também no Ministério da Defesa. A entrada das instituições militares como espaço privilegiado para sustentar monetariamente atletas de alto nível do esporte nacional não foi algo aleatório na cena político-esportiva, pois sua aderência ocorreu a partir de interesses convergentes entre o Ministério do Esporte e o Ministério da Defesa, iniciados em 2007²²⁹, estendendo-se, posteriormente, às entidades de administração do esporte.

O cenário que aproximou essas instâncias governamentais teve início no processo de candidatura do Brasil para sediar os 5º Jogos Mundiais Militares na cidade do Rio de Janeiro, em 2007, liderada pela Comissão Desportiva Militar do Brasil (CDMB), vinculada ao Ministério da Defesa (MD). Esta, por sua vez, contou com o suporte de diferentes setores governamentais, incluindo o Ministério do Turismo, por meio da Embratur, que colaborou em ações como a visita de inspeção e a elaboração do vídeo de candidatura do Brasil. O vídeo apresentou aspectos técnicos e turísticos do país, com declarações de apoio dos ministros da Defesa, Waldir Pires, e do Esporte, Orlando Silva, além do governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, e do prefeito César Maia²³⁰. Nesse mesmo ano, durante a 62ª Assembleia Geral do Conselho Internacional do Desporto Militar (CISM) realizada em Ouagadougou, Burkina Faso, o Brasil foi escolhido para sediar os 5º Jogos Mundiais Militares, programados para 2011 no Rio de Janeiro. Na disputa, a Turquia foi superada, considerada até então a favorita. Fatores decisivos para a vitória brasileira incluíram a infraestrutura esportiva já estabelecida para os Jogos Pan-Americanos de 2007, a experiência na organização de grandes eventos e o apoio das autoridades locais ao projeto²³¹.

Essa iniciativa abriu essencialmente duas frentes para o MD: desenvolver a infraestrutura necessária ao evento, que, apesar de menor, integra o ciclo de grandes eventos no país; e preparar a delegação brasileira para representar o país. A primeira frente será detalhada quando adentrarmos o exame da Política de Infraestrutura Esportiva. Já em relação à preparação dos atletas, passou-se a trabalhar para que fosse reunido um contingente de atletas de ponta, com vistas a formar a maior e melhor delegação da

²²⁹ Ver em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/esporte/programa-de-alto-rendimento>. Acessado em 26 mar. 2025.

²³⁰ Ver em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ctur/noticias/brasil-capta-jogos-mundiais-militares-de-2011>. Acessado em 26 mar. 2025.

²³¹ Ver em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ctur/noticias/brasil-capta-jogos-mundiais-militares-de-2011>. Acessado em 26 mar. 2025.

história do país, buscando alcançar uma colocação entre os melhores países no quadro de medalhas.

Segundo Guirra (2014), a participação das delegações brasileiras nos Jogos Mundiais Militares, iniciados em 1995 e realizados sistematicamente de quatro em quatro anos, sempre foi modesta, com o Brasil ficando em 37º lugar em 1995 (Roma), 22º lugar em 1999 (Zagreb), 15º lugar em 2003 (Catânia) e 33º lugar em 2007 (Hyderabad), não alcançando mais do que oito medalhas em um evento (historicamente oriundas do judô, atletismo, natação e pentatlo militar). Essa realidade deixava pouco espaço para as delegações tradicionalmente montadas pelas Forças Armadas, formadas apenas por militares de carreira, tivessem uma performance diferente nos Jogos Rio-2011. Faltava atletas qualificados nas fileiras militares e, como é sabido, para se formar atletas de ponta o tempo é longo e, normalmente, maior que quatro anos, ainda mais se considerarmos o aspecto quantitativo necessário para ascender no quadro de medalhas.

Para alterar essa realidade no curto prazo, o MD decidiu “pegar um atalho”, unindo forças com o Ministério do Esporte e o Comitê Olímpico Brasileiro (COB) para inserir na delegação militar brasileira atletas de nível mundial do esporte civil, tornando-os militares temporários por meio do que viria a ser o Programa de Incorporação de Atletas de Alto Rendimento (PAAR) do Ministério da Defesa. Nesse, os esportistas incorporados geralmente ingressam como Terceiros-Sargentos, patente que garante aos atletas status de praças graduados e acesso a benefícios como soldo, alimentação, fardamento, assistência médica e estrutura de treinamento oferecida pelas instituições militares, por meio de contratos de trabalho temporário que podem ser renovados até o limite de oito anos. Durante sua permanência, esses atletas podem continuar suas carreiras em âmbito civil, mas também representam oficialmente a Marinha, o Exército ou a Aeronáutica em competições esportivas nacionais e internacionais, mantendo, contudo, a obrigação de cumprir regras da vida militar, como a disciplina, a hierarquia e a participação em formações e cerimônias. (Guirra, 2014; Brasil, 2020²³²).

Claro que essa iniciativa foi de mão dupla, ou seja, enquanto o MD precisava de apoio de atletas qualificados para trazer medalhas e justificar o orçamento viabilizado para o evento, o setor esportivo, como mostramos, possuía uma demanda considerável de atletas sem contratos de trabalho ou mesmo sem patrocínio, inclusive os de nível mundial, haja vista a incipiente capacidade dos clubes esportivos de suprir essa demanda. Some-se

²³² Ver em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/esporte/olimpiadas/conheca-o-paar-1>. Acesso em: 26 mar. 2025.

a isso os valores do PBA, que são aquém da necessidade, conforme demonstrado no subtópico anterior. Neste contexto, o COB participou ativamente da articulação política e institucional que viabilizou o PAAR, visando utilizar os Jogos Mundiais Militares como parte de uma estratégia mais ampla de preparação para os Jogos Rio-2016. O Ministério do Esporte, por sua vez, viabilizou financeiramente e institucionalmente o PAAR, atuando em parceria com o Ministério da Defesa, inserindo o PAAR no Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento – Brasil Campeão, constante no Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal para o período de 2008 a 2011. Desse modo, a militarização dos atletas pode ser vista como uma ação conjunta entre o Ministério da Defesa, o COB e o Ministério do Esporte (Guirra, 2014).

Com a viabilização do PAAR, o Brasil alcançou um feito inédito e completamente fora da curva do que vinha ocorrendo historicamente, conquistando o primeiro lugar no quadro geral de medalhas nos 5º Jogos Mundiais Militares de 2011, realizados no Rio de Janeiro. A delegação brasileira obteve um total de 114 medalhas, sendo 45 de ouro, 33 de prata e 36 de bronze, superando potências tradicionais do esporte militar, como China, Itália, França e Alemanha. Esse resultado contrasta fortemente com as colocações modestas do país em edições anteriores, bastando lembrar que nunca havíamos alcançado mais de oito medalhas num único evento. Entre os nomes que reforçaram a delegação brasileira estavam medalhistas olímpicos como Leandro Guilherme, Flávio Canto, Natália Falavigna, Isabel Swan e Joana Maranhão (Guirra, 2014). Com a continuidade do PAAR, a participação brasileira nos jogos subsequentes manteve o país consistentemente entre os líderes, alcançando o 2º lugar nos Jogos de 2015 e o 3º lugar nos Jogos de 2019, os mais recentes realizados²³³.

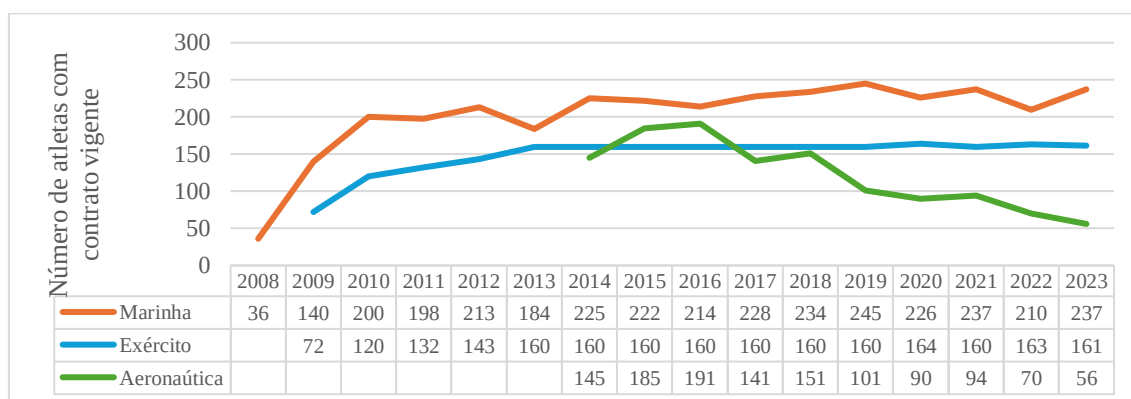
Com o PAAR se tornando permanente e crescente nas Forças Armadas, a instituição militar passou a ter lugar cativo na PEE, naturalmente como partícipe da Política de Manutenção da Força de Trabalho Esportiva, assumindo parte da força de trabalho ao contratar formalmente os atletas, tal qual fazem os clubes esportivos. No início do programa em 2008, apenas a Marinha lançou editais e contratou atletas, mas isso foi se estendendo às outras Forças, com o Exército participando a partir de 2009 e a Aeronáutica de 2014, mantendo-se todas até os dias de hoje. Buscando entender como esse programa se materializou na realidade a partir de dados empíricos, vejamos como foram seus resultados em termos de abrangência e gasto público.

²³³ Ver em: <https://www.uol.com.br/esporte/futebol/colunas/juca-kfourri/2024/08/14/forcas-armadas-ou-farsas-armadas.htm>. Acessado em 26 mar. 2025.

No que se refere à abrangência, os dados demonstram que o PAAR, no acumulado de 16 anos (2008–2023), formalizou 6.708 contratos com atletas, o que corresponde a uma média de 419 contratos por ano. Esse número, contudo, não expressa diretamente o total de atletas distintos atendidos ao longo do período, uma vez que o regime de “serviço militar temporário” permite a renovações dos contratos por até oito anos. Assim, um mesmo atleta pode figurar repetidamente nas estatísticas anuais, o que exige cautela na interpretação desses dados como medida direta de alcance do programa. Para saber o número de atletas distintos ao longo desse período, excluindo-se as renovações, estimamos, com base nos dados de atletas atendidos ano a ano e nos desligamentos realizados²³⁴, um total de 1.387 atletas somando as três Forças, sendo a Marinha responsável por 661, o Exército por 420 e a Aeronáutica por 306.

Esse quadro proporcional entre as Forças, no que se refere ao número de atletas distintos que tiveram seus contratos renovados ou não ao longo do tempo, também se reproduz no número de atendimentos ano a ano, conforme sintetizamos no Gráfico 16. Neste, é possível fazer uma leitura longitudinal dos atendimentos, permitindo visualizar que a Marinha foi a maior contratadora de atletas em todos os anos, seguida pelo Exército, apenas foi ultrapassada pela Aeronáutica em número de contratações em 2015 e 2016, justamente no ano anterior e no de realização dos Jogos Olímpicos Rio-2016. Após esse período, as contratações pela Aeronáutica entram em trajetória de queda sistemática até atingir seus níveis mais baixos em 2023, enquanto as realizadas pela Marinha e pelo Exército se mantiveram relativamente perenes.

Gráfico 16 - Quantitativo de atletas contratados pelo PAAR das Forças Armadas. Série 2008 – 2023



²³⁴ A fórmula utilizada parte da relação: Atendidos no ano = Atendidos no ano anterior – Desligamentos + Entradas. Reorganizando os termos para isolar as Entradas, temos: Entradas = (Atendidos no ano – Atendidos no ano anterior) + Desligamentos. Essa expressão permite estimar quantos atletas ingressaram no ano, mesmo sem o dado explícito de entradas anuais no programa. A criação da fórmula e o cálculo foi realizado por Inteligência Artificial. Fonte: OpenAI. Chat GPT 4.o. Inteligência Artificial. Disponível em: <https://chat.openai.com>. Acesso em: 26 mar. 2025.

Fonte: Relatórios fornecidos pelas Forças Armadas via Lei de Acesso à Informação. Elaboração nossa.

Vale mencionar que os atletas contratados no PAAR estão entre os melhores do Brasil e do mundo, sendo muitos deles de nível olímpico e até medalhistas. A abrangência desse programa entre os atletas que representaram o Brasil desde os Jogos de Londres-2012 tem sido crescente, na seguinte proporção em relação à delegação oficial: 19% (51 atletas) em Londres-2012; 31% (145 atletas) no Rio-2016; 30,4% (91 atletas) em Tóquio-2020/2021; e 35% (98 atletas) em Paris-2024. Além da importância na composição dos selecionados nacionais, o PAAR ganhou relevância ímpar na competitividade brasileira nos jogos olímpicos, pois desde Rio-2016 passou representar praticamente um terço ou mais do número de medalhas conquistadas, sendo que no Rio-2016 a proporção chegou a 68% do total²³⁵ e em Paris-2024 foi de 50%²³⁶ (10 medalhas).

A título de comparação, em Paris-2024 enquanto o PAAR tinha em suas fileiras 98 atletas, o clube esportivo brasileiro com maior representação nessa mesma olimpíada, o Esporte Clube Pinheiros – SP, levou 34 atletas, apenas 36% do que o PAAR forneceu, em termos comparativos. Mesmo se somássemos os oito maiores fornecedores de atletas para a delegação brasileira nessa Olimpíada, o resultado ainda seria inferior ao do PAAR, com 97 atletas²³⁷.

Em vista da relevância adquirida pelo PAAR na cena esportiva, com uma média de 419 atletas/ano contratados, participação nas delegações olímpicas sempre superior a 30% e participação no número de medalhas acima de um terço desde o Rio-2016, a soma de recursos para financiar esse programa tornou-se substancial. A série histórica dos gastos orçamentários relacionados a esse programa está consolidada no Gráfico 17. Nele, vê-se que a inclusão da Aeronáutica no programa aumentou os recursos, ampliando o gasto em cerca de 92% entre 2013 e 2014. A atuação dessa força foi significativa, ultrapassando as demais em 2015, ano dos 6º Jogos Mundiais Militares, realizados em Mungyeong, Coreia do Sul, e manteve-se elevada em 2016, ano dos Jogos Olímpicos do Rio.

²³⁵ Todos os dados sobre a participação dos atletas brasileiros vinculados ao PAAR nos jogos olímpicos forma retirados do portal do Ministério da Defesa. Ver em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/esporte/olimpiadas/conheca-o-paar-1>. Acesso em 27 mar. 2025.

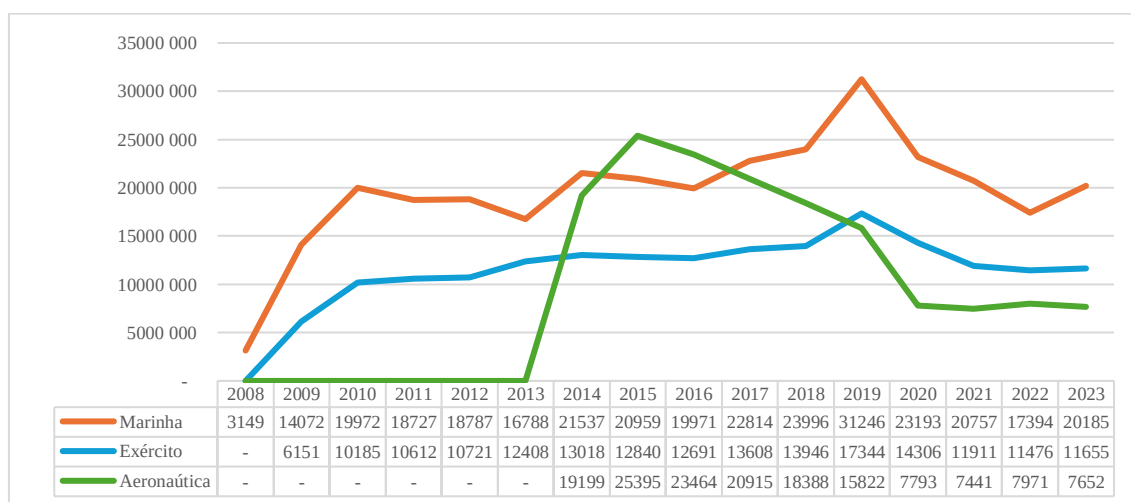
²³⁶ Ver em: <https://militares.estrategia.com/portal/atualidades/os-medalhistas-das-forcas-armadas-em-paris-2024>. Acesso em 27 mar. 2025.

²³⁷ Os clubes foram o Esporte Clube Pinheiros/SP, Praia Clube/MG, SESI/SP, Clube de Regatas do Flamengo/RJ, Sport Club Corinthians Paulista/SP, Minas Tênis Clube/MG, Unisanta/SP e Sogipa/RS. Esses e os dados do número de atletas convocados por esses clubes, foram retirados do portal eletrônico do Comitê Brasileiro de Clubes (CBC). Ver em: <https://www.cbclubes.org.br/noticias/2024-07-25/delegacao-olimpica-2024-99-dos-atletas-dos-esportes-apoiados-pelo-cbc-sao-de>. Acesso em 27 mar. 2025.

Em relação ao conjunto das Forças, a Marinha, pioneira no programa, foi a que teve maior dispêndio. Partindo do módico orçamento de 2008, teve um rápido crescimento até 2010 e uma leve queda nos três anos seguintes, quando voltou a crescer, praticamente, de forma progressiva até atingir seu pico em 2019, ano dos 7^a Jogos Mundiais Militares em Wuham/China. Nos anos seguintes a queda foi vertiginosa em meio à pandemia da COVID-19 e aos cortes de gastos empreendidos pelo governo Bolsonaro, este, por sua vez, fiel adepto do militarismo e defensor contumaz das Forças Armadas, principalmente em seus momentos históricos de autoritarismo e intervenção descabida na vida civil.

Os gastos do Exército seguiram uma trajetória similar à da Marinha, mas com uma magnitude inferior em todos os anos. Aliás, neste quesito, a Marinha foi de longe a maior provedora de recursos para esse programa, visto ter acumulados um gasto de R\$ 313,6 milhões, ao passo que o Exército dispendeu R\$ 182,9 milhões e a Aeronáutica R\$ 154 milhões, totalizando um montante de R\$ 650,5 milhões ao longo dos 16 anos pesquisados, correspondendo a 29,3% de todo o gasto realizado pela Política de Manutenção da Força de Trabalho Esportiva e 1,5% de todos os recursos dispendidos pela PEE.

Gráfico 17 - Gasto orçamentário do Programa de Incorporação de Atletas de Alto Rendimento (PAAR) do Ministério da Defesa, por Força singular. Série 2008 – 2023 (em milhares de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)



Fonte: Relatórios fornecidos pelas Forças Armadas via Lei de Acesso à Informação. Elaboração nossa.

Diante desse contexto, é possível analisar o status socioeconômico que os atletas vinculados ao PAAR²³⁸ alcançam em relação a outros trabalhadores do setor esportivo e aos trabalhadores em geral, bem como sua capacidade de acesso a bens e serviços

²³⁸ Os atletas vinculados a esse programa que acumulam ganhos com o PBA extrapolam essa análise, requerendo dados mais detalhados para discriminar esse segmento dentro do todo que o compõe.

essenciais. Para tanto, consolidamos, na Tabela 10, as informações sobre outro meio de prover recursos públicos para manter atletas, o Programa Bolsa-Atleta, especialmente os valores dispendidos na categoria Atleta Pódio²³⁹, por se tratar da única entre as demais que supera, em média, os valores recebidos pelos atletas do PAAR²⁴⁰. Ademais, trouxemos dois indicadores sociais do mercado de trabalho em geral: um calculado sobre a renda média de todos os trabalhos em âmbito nacional pelo IBGE²⁴¹ e outro, calculada pelo DIEESE²⁴², sugerindo o salário necessário para um trabalhador custear bens e serviços garantidos pela Constituição Federal de 1988.

Tabela 10 - Comparativo entre a renda média dos atletas vinculados ao PAAR com o indicador da renda média de todos os salários (RM) do IBGE, o salário necessário calculado pelo DIEESE e os valores médios da categoria Atleta Pódio do Programa Bolsa-Atleta (PBA)

Ano	PAAR	Salário - DIEESE		RM - IBGE		PBA - Atleta Pódio	
		Valor	% do PAAR	Valor	% do PAAR	Valor	% do PAAR
2018	5.484	3.775	69%	3.370	61%	10.859	198%
2019	7.283	4.135	57%	3.403	47%	11.420	157%
2020	6.373	4.717	74%	3.515	55%	11.168	175%
2021	6.515	5.558	85%	3.307	51%	8.710	134%
2022	7.630	6.408	84%	3.158	41%	10.765	141%
2023	8.173	6.484	79%	3.385	41%	11.244	138%

Fonte: Relatórios fornecidos pelas Forças Armadas via Lei de Acesso à Informação; PNADc-IBGE; <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>; <http://www.inteligenciaesportiva.ufpr.br/site/bi-bolsa-atleta/>. Ambos acessados em 8 abr. 2025.

A análise desta tabela nos possibilita afirmar, com dados médios e no período demarcado, que o PAAR remunera de forma superior tanto a renda média do trabalhador brasileiro, entre 39% e 59%, quanto a do salário necessário sugerido pelo DIEESE, entre 15% e 31%. Ainda que não conste na referida tabela, mas em relação é igualmente superior à bolsa Atleta Olímpico do PBA, fixada nesse tempo em R\$ 3.100,00. Neste ponto, é notável que esse programa oportuniza ao atleta atingir uma condição socioeconômica diferenciada em relação à maioria dos trabalhadores brasileiros, ainda

²³⁹ Calculado pela razão entre o total gasto nessa categoria por ano e a quantidades de atletas beneficiados, gerando um valor médio anual da bolsa por atleta. Após, dividimos por 12 meses, para saber a média mensal. Dados retirados do site <http://www.inteligenciaesportiva.ufpr.br/site/bi-bolsa-atleta/>. Acesso em 8 abr. 2025.

²⁴⁰ Estes dados se referem ao salário bruto recebido pelos atletas dividido

²⁴¹ O cálculo do IBGE levou em consideração o “rendimento médio mensal real das pessoas de 14 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência com rendimento de trabalho e responsáveis pelo domicílio, de todos os trabalhos, a preços médios do último ano”. Ver em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7446>. Acesso em 8 abr. 2025.

²⁴² O salário necessário considera uma família composta por dois adultos e duas crianças, levando em conta despesas com alimentação, moradia, saúde, educação, vestuário, higiene, transporte, lazer e previdência. Ver em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em 7 abr. 2025.

mais por haver uma relação formal de trabalho, com todos os seus direitos garantidos, apesar do caráter temporário do vínculo. Todavia, quando olhamos para outra fonte de provisão monetária, como a bolsa Atleta Pódio, essa relação se inverte.

Neste caso, essa bolsa se refere aos atletas brasileiros mais bem posicionados nos rankings mundiais, sendo muitos deles atletas medalhistas olímpicos, com um teto de R\$ 15.000,00. Considerando o cálculo realizado pela média mensal por atleta, a Tabela 10 demonstra que, nos anos pesquisados, o PAAR remunerou alguém da bolsa Pódio, sendo que, apesar de essa diferença ter apresentado um sentido regressivo, em 2023 ela ainda pagava 38% mais que o programa dos militares. Claro que a comparação se dá entre uma bolsa sem qualquer vínculo trabalhista e garantias associadas e uma remuneração sujeita a um contrato de trabalho formal, algo tendencialmente desejável em setores onde há escassez de empregos desse tipo, como é o caso do esporte de maneira geral. Nesse aspecto, o PAAR ganha relevância por oferecer não apenas remuneração, mas também um conjunto de garantias trabalhistas e assistenciais típicas do serviço público, como acesso à previdência, assistência médica e odontológica, estabilidade durante o período de incorporação e possibilidade de renovação contratual por até oito anos, sem contar as condições de treinamento e de competições que as Forças Armadas propiciam.

A questão que fica é se, de fato, seria papel das Forças Armadas assumirem a remuneração de atletas civis (militares por conveniência e oportunidade) de elite em suas fileiras ou isso pode ser lido como um arranjo institucional e conjuntural, tendo em vista a estrutura precária do mercado de trabalho de atletas no Brasil. Institucional, pois a decisão das Forças Armadas brasileiras de sediar os Jogos Mundiais Militares de 2011 no Rio de Janeiro esteve vinculada a uma estratégia de reposicionamento político da instituição perante a opinião pública. O evento foi concebido como uma oportunidade, no olhar dos militares, de reconstrução simbólica da imagem das Forças Armadas, projetando-as supostamente como uma instituição moderna, eficiente e integrada ao esforço nacional de desenvolvimento. Ao assumir a organização daquele que viria a ser o maior evento da história do CISM (Conselho Internacional do Desporto Militar) até então, os militares alinharam-se à agenda de grandes eventos internacionais no Brasil, abrindo os quartéis para as demandas do setor esportivo e, por consequência, da Política Econômica Esportiva (PEE), sendo o PAAR fruto desse contexto. Essa análise corrobora as sínteses de Guirra (2014), quando este aponta que “a realização dos Jogos Mundiais Militares no Brasil constitui-se como ação estratégica que reposiciona os militares no

campo político nacional e internacional, na medida em que o evento [...] representa a reinserção simbólica das Forças Armadas em um projeto de país” (Guirra, 2014, p. 52).

A leitura do aspecto conjuntural pode ser vista de forma articulada em duas pontas. Em uma delas, houve a necessidade dos militares de promover um avanço estrutural e estratégico no quadro de atletas que fariam parte da delegação nacional, ou seja, era necessário contar com uma equipe com nomes consolidados ou em processo de consolidação na cena esportiva que pudesse disputar medalhas com as nações mais desenvolvidas nesse quesito, visto que seu histórico de participação sempre foi acanhado, para dizer o mínimo. Em outras palavras, o Brasil iria sediar um evento de grande repercussão no país e no mundo e a sua participação no quadro de medalhas seria ínfima, caso as Forças Armadas contassem apenas com os militares de carreira. A outra ponta se refere ao contexto que estamos mostrando nesta tese: há uma dificuldade histórica e estrutural dos atletas, da base à excelência esportiva, encontrarem clubes esportivos capazes de contratá-los, possibilitando-lhes criar um vínculo de trabalho e condições estáveis para se desenvolverem esportivamente no médio e longo prazo. Isto é, existe uma demanda do setor esportivo por meios de financiar a força de trabalho, algo que o Ministério do Esporte já vinha assumindo com o Programa Bolsa-Atleta, mas que, como mostramos anteriormente, não é capaz de suprir sozinho.

Assim, articulando essas duas pontas e o aspecto institucional mencionado, é possível inferir que, a priori, não é papel das Forças Armadas e muito menos do orçamento público destinado ao Ministério da Defesa – que gastou mais de R\$ 650 milhões em 16 anos com esse programa, algo como R\$ 40 milhões anuais –, assumirem a remuneração de atletas civis em suas fileiras, ainda mais criando uma realidade artificial nas delegações militares brasileiras nos Jogos Mundiais para colocar o país entre os melhores nos rankings de medalhas. Segundo a Constituição Brasileira de 1988, art. 142, as funções das Forças Armadas se resumem à defesa externa do território nacional; à garantia dos poderes constitucionais (Executivo, Legislativo e Judiciário); e à preservação da lei e da ordem, quando solicitadas por um dos Poderes constitucionais; sendo todas exercidas sob autoridade suprema do Presidente da República, comandante-chefe das Forças Armadas. Dificilmente passou pela mente do constituinte que essas instituições tivessem funções na política esportiva brasileira, ainda mais em sua vertente econômica.

Entretanto, como diria Tom Jobim ao refletir sobre as complexidades e peculiaridades da sociedade brasileira: “o Brasil não é para principiantes”! Em nosso caso, diante das imensas contradições que existem no setor esportivo, incapaz de absorver

a contento a força de trabalho disponível, notadamente os atletas, quando aparece um agente disposto a atender parcela desta demanda, a tendência não é perguntar como ou porque meios, mas a louvar e apoiar com “unhas e dentes” a iniciativa, ainda mais quando se ofertam remunerações superiores ao salário necessário calculado pelo DIEESE e com todas as garantias típicas do serviço público, mesmo que por tempo determinado.

Outros países usam esse artifício para fomentar o esporte de excelência? Guirra (2014) mostra que sim, mas a diferença para a realidade brasileira é a dimensão que o PAAR adquiriu ao longo do tempo, passando de um arranjo para a preparação dos atletas para o ciclo dos Grandes eventos no país para se transformar em algo de tal relevância que, nos Jogos Olímpicos de Paris-2024, compôs 35% da delegação e 50% das medalhas. Em outros termos, a PEE, com as bençãos do COB e das Confederações Nacionais, entidades altamente interessadas no programa, pois mantêm a força de trabalho de que necessitam ativa e com recurso público, militarizou parcela importante da elite do esporte brasileiro. Somando-se isso ao Programa Bolsa-Atleta, tem-se a estrutura que sustenta, em grande medida, a força de trabalho (FT) esportiva brasileira diante do incipiente desenvolvimento econômico das modalidades esportivas e do mercado interclubes, meios privilegiados para, talvez, alterar essa realidade. Todavia, esta não é a síntese final, pois falta um terceiro ingrediente da política de manutenção da FT esportiva: os patrocínios não incentivados das empresas estatais.

6.1.4. Patrocínios não incentivados de empresas estatais a atletas

Nesta esfera micro de atuação do Estado, ao contrário das outras que provêm valores monetários aos atletas por vias orçamentárias, as fontes são extraorçamentárias e oriundas das seguintes empresas estatais ao longo do período estudado: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios); Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras); Eletrobrás e subsidiárias (Eletrosul, Eletronorte, CHESF e Amazônia distribuidora de Energia - AmE) Banco do Brasil (incluindo a BB Tecnologia e Serviços)²⁴³; Banco da Amazônia (BASA); e a Companhia Docas do Pará (CDP). Essa quantidade de empresas é relevante, visto que ao todo 22 realizaram patrocínios de forma diversa nas políticas específicas que compõem a PEE. Apesar disso, o montante destinado ao provimento de recursos diretos aos atletas na forma de patrocínio foi o mais baixo entre todos, com R\$

²⁴³ Apesar das subsidiárias da Eletrobrás e a BB Tecnologia e Serviços, em relação ao Banco do Brasil, terem autonomia administrativa e financeira, trataremos todas dentro de um mesmo conjunto formado por Eletrobrás e Banco do Brasil.

54.564.673, o equivalente a 0,7% do total que as empresas estatais destinaram ao setor esportivo (R\$ 8,17 bilhões)²⁴⁴. Ao passo que, para as organizações esportivas foram 72,2% e para infraestrutura de eventos esportivos, incluindo os Grandes eventos, foram 27,1%.

Essa realidade demonstra que nunca foi prioridade destas empresas direcionarem recursos não incentivados para atletas individualmente, se comparado com o que foi dispendido com as outras categorias da PEE. Postura que influenciou diretamente na constância e extensão dos gastos dentro da categoria “força de trabalho esportiva”, a qual ficou somente com 2,4% do total. Analisaremos esta esfera de atuação em relação a dois aspectos articulados na realidade: a abrangência e o gasto financeiro.

No que se refere ao primeiro, podemos analisá-lo pelo número de atletas distintos contemplados e pelo número de patrocínios, visto que o atleta pode renovar seu contrato com determinada empresa ao longo do tempo²⁴⁵. No primeiro caso, foram contemplados 150 atletas nas mais diversas modalidades, na seguinte proporção²⁴⁶: Petrobrás com 37,2% (55 atletas); Eletrobrás com 36,5% (54 atletas); Basa com 14,9% (22 atletas); CDP com 6,1% (9 atletas); Banco do Brasil com 4,7% (9 atletas); e o Correios com 0,7% (1 atleta). Isso faz da Petrobrás e a Eletrobrás, bem como de suas respectivas subsidiárias as grandes empresas patrocinadoras em termos de abrangência, lógica que se manteve quando observada pelo número de patrocínios ano a ano, conforme disposto no Gráfico 18.

Neste, fica perceptível o quão inconstante e muitas vezes aleatório foram os patrocínios no longo prazo, exceto pela Eletrobrás e suas subsidiárias que se mantiveram perenes ao longo de 12 anos (2004 a 2015), apesar da queda quantitativa que houve a partir de 2008. Nesse período ocorreu os Jogos Pan-Americanos Rio-2007, mas não necessariamente a atuação da empresa se deu em função do ciclo dos grandes eventos, ainda mais pela queda praticamente constante que ocorreu de 2005 a 2014, podendo a destinação destes está mais relacionada com a política interna de expansão da marca, disponibilidade e associado à conjuntura de mercado do momento. No entanto, essa não

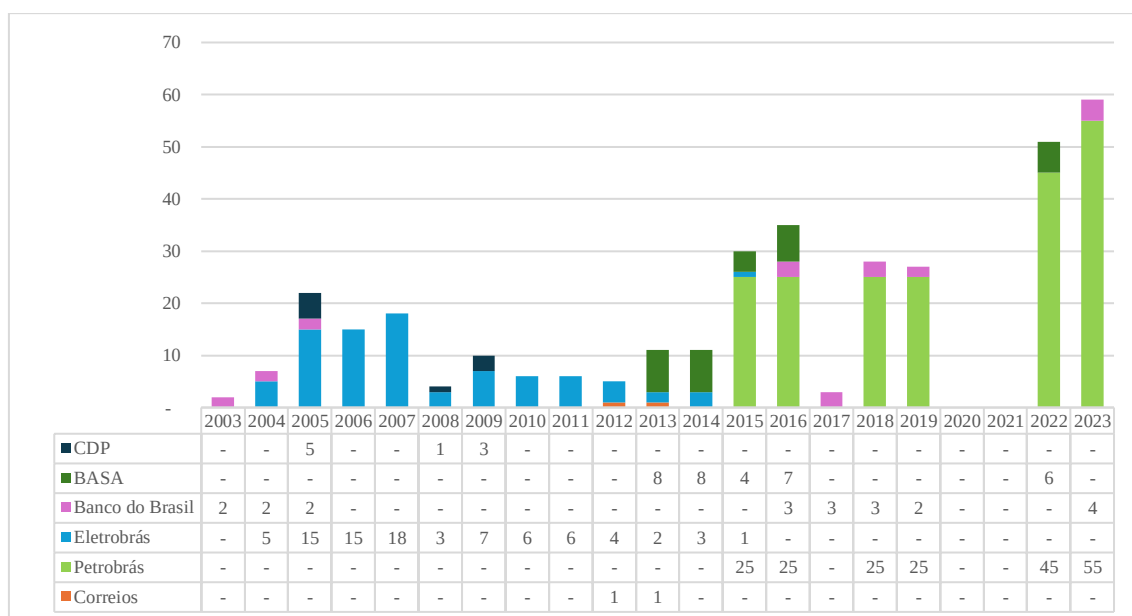
²⁴⁴ Valores retirados dos relatórios das empresas estatais consultadas por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI) e do Portal eletrônico: <https://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>, acessado em 10 mar. 2025. Todos os dados foram atualizados pelo IGP-DI a preços de 2023.

²⁴⁵ Me refiro ao quantitativo distinto de patrocínios por atletas, sem considerar quantas vezes eles foram renovados em anos subsequentes mais de um ano.

²⁴⁶ Todos os dados foram fornecidos pelas próprias empresas via Lei de Acesso à Informação, exceto pela Petrobrás, a qual retiramos os dados do site oficial da empresa. Ver em: <https://petrobras.com.br/sustentabilidade/time-petrobras>. Acesso em 01 abr. 2025.

é a maior empresa em número de atletas patrocinados, mas sim a Petrobrás, que pode não ter tido a constância e extensão anual da Eletrobrás, porém concentrou grandes quantidades nos anos em que esteve no mercado.

Gráfico 18 - Quantitativo de atletas com patrocínios não incentivados de empresas estatais entre 2003 e 2023



Fonte: Relatórios das empresas estatais via Lei de Acesso à Informação. Elaboração nossa.

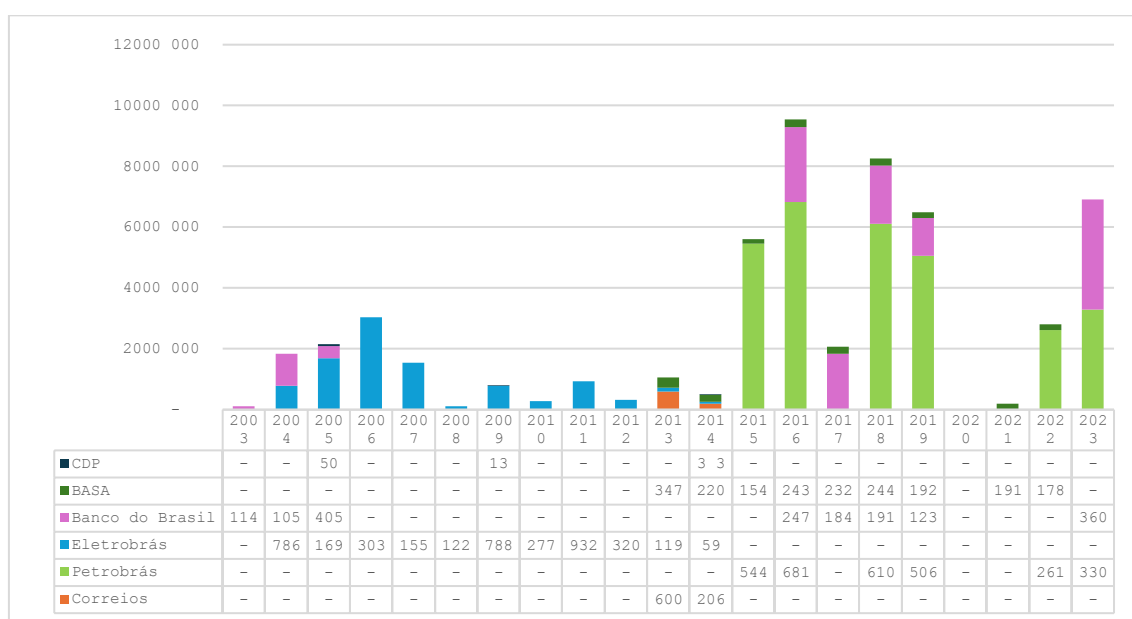
Inicialmente, no bojo do Plano Brasil Medalhas (Silva, Silvestre e Silva, 2019; Pereira, 2017), a Petrobrás passou a patrocinar um rol de atletas, o “Time Petrobrás”, totalizando, no acumulado, 200 patrocínios frente aos 85 alcançados pela Eletrobrás. Isso significa que esta empresa respondeu por 57% do total ocorrido no período estudado. Tal iniciativa, diante da conjuntura econômica e política vivida em 2017, cessou os apoios nesse ano, retornando em 2018 e 2019; contudo, com a pandemia da COVID-19 e as decisões dos gestores escolhidos pelo governo Bolsonaro, os atletas ficaram desamparados no momento mais difícil. Passado esse período, o Time Petrobrás voltou com mais força desde 2022 e vem mantendo seus patrocínios de forma contínua.

Sobre as outras empresas, que juntas representam apenas 19% da abrangência total, o destaque ficou com o Banco do Brasil e o BASA que tiveram 6% e 9% dos patrocínios, respectivamente. Essas duas concentraram seus patrocínios ao longo de quatro anos ininterruptos, com o BASA, a princípio, acompanhando o Plano Brasil Medalhas e focando no ciclo olímpico Rio-2016 e o Banco do Brasil, que apesar de ter tido dois patrocínios em 2003, só retornou ao mercado no último ano dessa Olimpíada, seguindo até 2019. Os outros atores atuaram de forma bastante tímida neste aspecto, com

a CDP formalizando 3% dos patrocínios em 3 anos (2005 e 2008-09) e os Correios (2012-2013) com 1%.

Aliando os dados de abrangência com os associados ao direcionamento do gasto público, organizamos no Gráfico 19 as informações sobre a participação de cada empresa e a sua relevância comparada por ano. Nele, fica nítido que a Petrobrás, apesar de ter atuado em apenas seis anos, foi a maior incentivadora. Estratégia similar tomou o Banco do Brasil, o segundo que mais dispendeu recursos, porém ao longo de cinco anos. Já a Eletrobrás, terceira com mais gasto agiu de maneira mais espaçada, ao longo de doze anos, sendo que começou com um caixa maior e com o tempo foi perdendo força. No que se refere aos Correios, sua atuação foi com quantias consideráveis para um curto período de patrocínios, apenas dois anos. Já o BASA agiu no mercado por um tempo importante, nove anos, mas sempre com valores baixos e a CDP nunca teve um orçamento alto e seu período de patrocínio foi curto.

Gráfico 19 - Gasto das empresas estatais com patrocínio não incentivados para atletas entre 2003 e 2023 (em milhares de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)



Fonte: Relatórios das empresas estatais via Lei de Acesso à Informação. Elaboração nossa.

Com esses dados e os de abrangência formulamos a Tabela 11, apresentando os gastos relativos ao número de anos incentivando, ao total de patrocínios e ao gasto proporcional por empresa. Observa-se que a maior patrocinadora em termos de abrangência, a Petrobrás, é também a que mais investiu recursos. Contudo, essa situação não se repetiu com a Eletrobrás, segunda maior em abrangência, pois teve um gasto inferior ao do Banco do Brasil num contexto em que proporcionou 300% a mais de patrocínios. Juntas, essas três empresas representaram 94,9% do total do investimento

acumulado entre 2003 e 2023, tornando as demais – Correios, BASA e CDP – residuais em números absolutos.

Tabela 11 - Dados quantitativos sobre a abrangência dos patrocínios absolutos e por ano, o gasto público por estatal ao ano e total, os valores relativos por patrocínio e por patrocínio/mês, e o proporcional por empresa sobre o total de todas (em R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)

Empresa Estatal	Anos de Patrocínios	Patrocínios Totais	Gasto por Ano	Gasto por Patrocínio	Gasto por Patrocínio/Mês	Gasto Total	Proporção sobre o Total
Petrobrás	6	200	4.892.736	146.782	12.232	29.356.414	51,3%
Banco do Brasil	6	17	2.183.683	770.712	64.226	13.102.097	22,9%
Eletrobrás	12	85	989.567	139.704	11.642	11.874.810	20,7%
Basa	3	33	668.420	60.765	5.064	2.005.260	3,5%
Correios	2	2	403.857	403.857	33.655	807.713	1,4%
CDP	3	9	27.397	9.132	761	82.190	0,1%
Total	34	332	1.838.231	188.253	15.688	62.499 861	100,0%

Fonte: <http://www.transparenciaoporte.unb.br/#/inicio>. Acesso em 10 nov. 2024; Relatórios das empresas estatais via Lei de Acesso à Informação. Elaboração nossa.

Agora, em termos de gasto médio por patrocínio isso altera a posição do Banco do Brasil e dos Correios, que tiveram maior gasto proporcional que os demais. O que decorre não apenas de questões relacionadas à disponibilidade orçamentária para o marketing esportivo, mas, sobretudo, por aspectos ligado à dinâmica do mercado esportivo e a quem está sendo patrocinado. Em específico, podemos elencar que certos atletas têm mais capacidade de gerar publicidade que outros, que determinados esportes exigem um tipo de estrutura mais sofisticada que outros, logo maior custo, e que alguns esportes tem maior apelo midiático que outros, dado o seu desenvolvimento econômico e inserção cultural.

Conforme perspectiva de Bolaños (2015) e Santos (2021), podemos dizer que o esporte mercantilizado adota características da indústria cultural, especialmente no que se refere à função publicidade. Nesse contexto, o espetáculo esportivo e os atletas, a depender do caso, são considerados mercadorias com potencial midiático, tornando-se eficazes meios de exposição de marcas para setores externos ao esportivo, uma vez que possuem a capacidade de expandir mercados consumidores e acelerar o ciclo do capital. Isso significa que os atletas que incorporam, individualmente, qualidades relevantes como credibilidade, engajamento e alcance midiático apresentam, potencialmente, maior valor de troca e capacidade de dinamizar o capital e pautas ideológicas de seus patrocinadores, convertendo-se, assim, nos mais requisitados e remunerados do mercado.

De certa maneira, essa lógica tende a explicar por que o Banco do Brasil, que patrocinou apenas 10% do quantitativo de atletas que a Petrobrás, teve um gasto médio por patrocínio de cerca de R\$ 624 mil²⁴⁷, superior ao da Petrobrás em 325%. No caso deste banco, entre 2006 e 2019, seus patrocínios foram para o multicampeão olímpico, o velejador Robert Scheidt (cerca de R\$ 884 mil ao ano, em média); a dupla Alisson Cerutti e Bruno Schmidt, também campeã olímpica do voleibol de praia (cerca de R\$ 784 mil ao ano, em média); e o piloto Felipe Nasr da Fórmula 1 (cerca de R\$ 477 mil ao ano, em média), sendo que este apesar de não figurar entre os melhores, pilotava em uma categoria do automobilismo de enorme alcance midiático e inserção cultural no Brasil e no mundo. Entre 2020 e 2022, este banco cessou seus patrocínios, voltando apenas em 2023 quando passou a apoiar outros atletas de grande renome, como o surfista Ítalo Ferreira (R\$ 617 mil) e Filipe Toledo (R\$ 665 mil), que atuaram em um esporte com alto nível de mercantilização no circuito mundial, e um fenômeno mundial de marketing e conquistas esportivas, a skatista Raissa Leal, a qual recebeu patrocínio de R\$ 1 milhão, igualando-se ao que Robert Scheidt recebeu em 2016. Esses dois atletas receberam o maior patrocínio individual entre todos os concedidos pelas estatais no período estudado.

Em relação aos Correios, o investimento médio em patrocínio foi o segundo mais elevado. Este fato deve-se principalmente ao apoio a um único atleta de grande sucesso esportivo e relevância social e midiática: o tenista Gustavo Kuerten (Guga), considerado o maior tenista da história do Brasil. Sua carreira se desenvolveu no circuito da ATP (*Association of Tennis Professionals*), que é extremamente organizado, amplamente divulgado e altamente lucrativo. Após essa situação singular, alcançamos a terceira estatal com mais gasto por patrocínio, a Petrobrás, que gastou em média R\$ 146 mil para cada patrocínio²⁴⁸, valor bem menor que o do Banco do Brasil. Isso se deve, em muito, ao volume maior de atletas que apoiou. Mesmo assim, esta empresa conseguiu captar atletas entre os mais destacados no país e no mundo tanto do ciclo olímpico do Rio-2016²⁴⁹ quanto no de Paris-2024, quando 44 dos seus 55 atletas foram para os jogos, sendo que sete foram medalhistas²⁵⁰.

²⁴⁷ Este e os demais dados financeiros não diretamente vinculados às tabelas e gráficos estão deflacionados pelo IDP-DI a preços de 2023.

²⁴⁸ Infelizmente, não encontramos dados confiáveis de quanto cada atleta recebeu individualmente.

²⁴⁹ Ver em: <http://rededoesporte.gov.br/pt-br/noticias/time-petrobras-2016-apoia-25-atletas-olimpicos>. Acesso em 30 mar. 2025.

²⁵⁰ Ver em: <https://agencia.petrobras.com.br/w/institucional/time-petrobras-encerra-jogos-olimpicos-de-paris-com-medalhas-em-7-categorias>. Acesso em 30 mar. 2025.

No tocante à Eletrobrás e às suas subsidiárias, a lógica foi mais espaçada e com atletas de níveis mais heterogêneos, apesar do patrocínio médio ter ficado em patamares próximos aos da Petrobrás, com R\$ 140 mil. Em seu rol, teve atletas de diversos níveis esportivos, sugerindo inserções variadas na mídia, e patrocínios voltados a esportes com alta demanda por recurso, como o hipismo. Assim, seus atletas melhores remunerados foram o cavalheiro Lucas Coutinho Coimbra Pinto que recebeu o equivalente deflacionado²⁵¹ a R\$ 484 mil em 2006, o nadador Kaio Márcio com R\$ 241 mil em 2005 e o velejador Bruno Fontes com R\$ 150 mil em 2010. Ao passo que Lucivaldo Santos do Taekwondo auferiu R\$ 15 mil em 2005 e Pedro Campelo da Ginástica de Trampolim em 2009, Marcos Fernando da Cruz do Mountain Bike em 2010 e Roberta Rodrigues Oliveira do atletismo receberam em 2011 entre R\$ 18 e 20 mil, igualmente deflacionados.

Avançando nas outras estatais, o BASA teve uma quantidade relevante de patrocínios, 33 ao todo, mas, devido ao orçamento mais enxuto, a média de gasto por patrocínio foi bem inferior à de todos os demais, com R\$ 61,7 mil. Dentre os atletas patrocinados por este banco, estão o judoca Luís Nogueira Filho (Luisinho) que recebeu o maior valor, R\$ 92 mil em 2013, e o nadador André Luís ficou com o menor, R\$ 15 mil no mesmo ano. Por fim, temos a CDP, que realizou patrocínios pontuais e de baixo valor, quando comparados aos demais, atingindo uma média de somente R\$ 9 mil por patrocínio. No caso, o maior valor percebido foi de R\$ 60 mil, direcionado à judoca Cândida Alice Paulo Gomes em 2005, e o menor, a carateca Marceley Katiuce de Almeida Ferreira, com R\$ 3,3 mil em 2014, o menor de todos os patrocínios entre todas as estatais. Desse modo, temos uma realidade em que há, na ponta superior, atletas com mais de um milhão de reais em patrocínios de uma única empresa e, na ponta inferior, atletas com contratos de pouco mais de três mil, formalizando neste aspecto da PEE uma realidade inerente aos interesses corporativos na sociedade capitalista, de determinar a relevância da mercadoria pelo valor de troca e não de uso.

Ainda com os dados da Tabela 11, revelamos o valor relativo caso os atletas recebessem por mês seus patrocínios²⁵². Com isso, podemos comparar esses ganhos aos de outros, como o Programa Bolsa Atleta (PBA) e o PAAR dos militares. Nestes casos, exceto pelos patrocínios da CDP e do BASA, todos os demais ultrapassam os valores médios da bolsa Pódio e do PAAR. Claro que isso é o ganho médio, o qual tende a ser

²⁵¹ Pelo IGP-DI a preços de 2023.

²⁵² Essa realidade é muito diversa e depende de cada contrato, visto os atletas poderem receber num único pagamento pelo período do contrato ou de forma parcela ao longo do mesmo.

muito puxado pelos patrocínios dos grandes atletas, mas, mesmo assim, sugere que a lógica do patrocínio quando ocorre, pode alterar a realidade do atleta pelo tempo acordado, o que tende a prover melhores condições de treinamento e competição, além de possibilitar auferir dividendos para a sua vida pessoal, ainda mais se conjugado com outros meios de renda.

Doravante, apesar da iniciativa, no contexto geral da Política de Manutenção da Força de Trabalho Esportiva, podemos afirmar que esse recurso é parco se comparado às demais fontes dessa política específica. Como dito anteriormente, ele representa apenas 2,4% do todo. A Petrobras e a Eletrobrás são, nesta ordem, as empresas que mais patrocinaram atletas, sendo a segunda mais focada no período anterior a 2014 e a primeira no posterior a este ano. No tocante ao gasto financeiro, a Petrobrás compôs mais da metade do montante total, sendo a maior incentivadora em termos absolutos, mas devido ao volume muito maior de patrocínios ficou ao Banco do Brasil, marca com o maior valor médio de apoio concedido. Já a Eletrobrás figurou como a patrocinadora mais longa, 12 anos para ser exato, mas muito em função de ter feito isso pelas suas diversas subsidiárias.

No aspecto da magnitude, percebemos que o valor médio ganho pelos atletas são iguais ou superiores ao Bolsa Pódio do PBA, exceto pelo BASA e pela CDP, tornando essa fonte de recursos para os atletas relevante para manter-se trabalhando e vivendo de forma minimamente digna. O problema é conseguir um, visto que apenas 150 atletas distintos conseguiram essa façanha ao longo de 21 anos e se fomos pela quantidade de patrocínios totais o dado médio é de menos de 17 por ano, num cenário onde há milhares disputando apoios Brasil afora. Conseguir um patrocínio de empresa estatal, podemos dizer, é uma tarefa que tende a ser desafiadora e injusta, para dizer pouco.

Do lado das estatais, independente de qual, o interesse, ao fim e ao cabo, é pela função publicidade da Indústria do Esporte – fortalecendo suas marcas e repercutindo seus interesses de mercado – e por legitimar-se frente à sociedade devido ao seu caráter público, além de gerar potenciais dividendos políticos em favor dos grupos políticos à frente das empresas e do governo federal, por meio da função propaganda da Indústria do Esporte. O debate sobre o papel das estatais sobre no esporte de excelência desde a sua base, perpassa todos esses fatores, mas não há como desconsiderar que a perspectiva política-ideológica assumida no governo federal tem alta capacidade de influência, vide o papel histórico desempenhado por elas nos governos petistas, dito “neodesenvolvimentista”, e nos anos Temer e Bolsonaro, marcadamente ultraneoliberais.

6.2. Síntese da política específica

A orientação predominante desta política, no processo de mercantilização dos esportes olímpicos, tem sido estimular toda a cadeia de desenvolvimento de atletas, buscando formar uma elite capaz de representar o país em eventos internacionais, naquilo que se convencionou chamar de “potência olímpica”. Essa diretriz aparece de modo explícito nos PPAs de diversos governos, na III CNE e no Plano Decenal do Esporte, cujo slogan foi “10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais” (Brasil, 2010). Essa constatação decorre não apenas da abrangência das medidas e dos valores relativos recebidos pelos atletas, mas também das aproximações analíticas entre esta política e a anterior, voltada ao fomento das organizações esportivas, consideradas dentro de uma perspectiva de totalidade.

No caso da política em tela, que consumiu 5,4% do total da PEE e 20% da fonte orçamentária, observa-se que, quando os atletas alcançam níveis mais altos de rendimento, abrem-se as possibilidades de acesso à bolsa Atleta Pódio (~R\$ 10.992,00), ao PAAR (~R\$ 4.924,39) e a patrocínios não incentivados de estatais (~R\$ 12.946,00)²⁵³. Somadas, essas fontes podem garantir provimentos superiores à média nacional e até acima do salário necessário calculado pelo DIEESE. Contudo, se compararmos esses valores aos salários médios²⁵⁴ das divisões do Campeonato Brasileiro (Teixeira, 2025), verificamos que o teto dessas provisões equivale ao rendimento médio dos jogadores da Série D (~R\$ 10.306,00). Há, portanto, atletas da elite olímpica vivendo em condições semelhantes às de trabalhadores do quarto escalão do futebol nacional, quando dependentes apenas dos recursos estatais. Essa realidade expõe a contradição entre o patamar técnico alcançado e a precariedade material de sua reprodução social.

O quadro torna-se mais grave se considerarmos os atletas de níveis imediatamente inferiores. Aqueles com destaque nacional e internacional disputam bolsas entre R\$ 1.850,00 e R\$ 3.100,00, valores que os situam abaixo da renda média dos trabalhadores brasileiros segundo a PNAD Contínua. A bolsa Atleta Nacional, inferior ao salário-mínimo, rebaixa seus beneficiários a condições precárias de vida e, em certos contextos, à pobreza absoluta. Somadas as duas categorias, elas representam cerca de 85% de todas as bolsas, excluídas as de formação e estudantil, revelando que a ampla maioria dos atletas

²⁵³ Todos os dados se referem a média de todo o período em que cada meio de provisão monetária esteve vigente entre do tempo de análise desse estudo.

²⁵⁴ Calculado entre os anos de 2018 e 2023.

brasileiros (sobre)vive com provisões residuais, enquanto uma minoria goza de condições próximas àquelas associadas à cidadania anotada na Constituição Federal de 1988.

Essa assimetria faz com que parte expressiva dos atletas enfrente dificuldades para garantir alimentação, moradia, saúde, educação e lazer, recorrendo frequentemente a bicos, vaquinhas virtuais, permutas ou ajuda familiar para manter sua atividade profissional. A imprevisibilidade nos ganhos, dependente da performance anual e da renovação de programas, pode comprometer o planejamento de vida e gerar insegurança quanto ao futuro desses atletas.

Tal realidade demonstra que a estrutura de desenvolvimento assentado no Padrão Liberal-Periférico (Filgueiras, 2018) tem repercussão no setor esportivo e na conformação desta política específica, visto que a estrutura criada para manter a força de trabalho ativa e disponível guarda íntima relação com a prevalência da superexploração da força de trabalho na dinâmica do capitalismo dependente brasileiro (Marini, 2012). No caso do esporte, diante do baixo desenvolvimento das forças produtivas, em especial na maioria das modalidades olímpicas, a tendência das entidades de administração e dos clubes esportivos tem sido recorrer ao fundo público como mecanismo para sustentar parcela significativa da força de trabalho esportivo (atletas), sendo o foco dessa política específica o fortalecimento dos selecionados nacionais, ainda que em última instância. A repercussão desse fato pode ser vista em duas pontas: na precarização remuneratória e nas condições de trabalho dos atletas; e no deslocamento da luta de classe da esfera capital/trabalho para as “barbas” do Estado, como se fosse algo meramente político e da forma da política pública e não da dinâmica estrutural do setor.

Historicamente, não é nenhuma novidade o Estado brasileiro fomentar os selecionados nacionais. No contexto atual, contudo, esse apoio adquire contornos ideológicos evidentes, pois os resultados esportivos bem-sucedidos são convertidos em instrumentos de propaganda, servindo à legitimação política e à coesão nacional. Assim, quando há resultados positivos dos selecionados e delegações nacionais, sobretudo quando carregados de vitórias e narrativas de superação e heroísmo, observa-se uma inclinação para o retorno institucional, ideológico e simbólico, quando bem manejados pelo governo de plantão na base da sociedade.

Esse expediente – fazer das conquistas esportivas uma forma de demonstrar força e desenvolvimento de um país na cena internacional e de pulsar a veia patriótica dos cidadãos, transformando-os em torcedores unidos em torno da busca pela glória esportiva – constitui uma das principais bases legitimadoras do financiamento público destinado à

manutenção da força de trabalho esportiva, da base à excelência. Nesse sentido, as conquistas esportivas funcionam como ativo simbólico do Estado, reforçando o orgulho nacional e justificando o aporte contínuo de recursos públicos aos atletas, mesmo em um contexto marcado pela precariedade material de sua reprodução social e pelas contradições estruturais do setor esportivo.

No âmbito da criação das condições gerais de produção, o fundo público tem sido hegemonizado pela lógica mercantil conduzida pelas entidades de administração do esporte, que se beneficiam nas duas pontas: de um lado, com o Estado sustentando a força de trabalho que lhes é funcional; de outro, com o repasse de recursos extraorçamentários, conforme discutido na seção anterior. O ponto central não é defender que o Estado deixe de apoiar os atletas que o representam internacionalmente, mas questionar a forma e o conteúdo com que essa política estrutura, de modo geral, os meios de formação, desenvolvimento e manutenção da força de trabalho esportiva na realidade brasileira.

Essa dinâmica pode ser observada sob dois aspectos principais. O primeiro refere-se aos valores relativos das bolsas governamentais, que – excetuando-se o caso das Forças Armadas – mantêm os atletas do estágio de formação ao nível olímpico em situação de informalidade e insegurança social. Ao longo de 19 anos do PBA, a taxa média de renovação foi de apenas 2,6 vezes, o que evidencia sua instabilidade. O segundo diz respeito à baixa articulação entre as políticas estatais voltadas às seleções nacionais e o mercado clubístico, cuja profissionalização segue limitada. Enquanto o Estado garante financeiramente atletas em toda a pirâmide esportiva, a estrutura criada não promove o desenvolvimento sustentável das modalidades nem gera vínculos estáveis de trabalho. Essa realidade expressa o estágio atual de precarização do trabalho no setor de serviços, guiado pela lógica neoliberal e pela reestruturação produtiva (Antunes, 2009), que no campo esportivo se materializa na substituição das relações tradicionais entre capital e trabalho por bolsas e contratos temporários custeados pelo fundo público.

Pode-se argumentar que os clubes também se beneficiam dessa realidade, pois a força de trabalho está sendo paga pelo Estado e eles podem usufruir dela a seu bel-prazer. Todavia, o processo de desenvolvimento econômico na realidade brasileira de qualquer modalidade, nos marcos do esporte-espetáculo mercantilizado – vide casos como o futebol, voleibol, basquete, futsal, automobilismo, estes últimos ainda em processo de consolidação – não ocorreu com seus atletas sendo custeados essencialmente por bolsas governamentais, criando uma estrutura de dependência, mas com os agentes inerentes a cada modalidade criando meios para auferir receitas pela função publicidade,

possibilitando aos clubes esportivos assumirem o pagamento da força de trabalho de acordo com o resultado dessas fontes. Neste caso, podemos tomar como exemplo vôleibol e o basquetebol, que possuem ligas patrocinadas²⁵⁵, há muito, por empresas estatais, como o Banco do Brasil e a Caixa, respectivamente.

Não é financeiramente viável que o Estado incorpore toda a massa de atletas que compõe o mercado de trabalho das modalidades olímpicas. O resultado dessa lógica é a manutenção de programas de alcance limitado, que privilegiam financeiramente os excepcionais e deixam a maioria com valores inferiores à renda média nacional ou ao salário-mínimo. As seleções nacionais, compostas por número restrito de atletas, reúnem apenas uma fração ínfima diante da grande oferta existente em cada modalidade. Em média, esportes coletivos convocam o dobro de titulares e reservas, e os individuais apenas aqueles que atingem índices ou rankings definidos internacionalmente. Diante disso, o restante dos atletas – muitos sem qualquer chance de alcançar o topo – carece de espaço e estrutura para desenvolver suas carreiras.

Sem um sistema consistente de competições clubísticas nem receitas mínimas que sustentem equipes permanentes, as bolsas governamentais tornam-se a base do sistema e não um complemento, materializando a especificidade da superexploração da força de trabalho que tem caracterizado o atual padrão de desenvolvimento capitalista brasileiro no setor esportivo. Essa estrutura permanece imersa em insegurança, pois basta uma retração orçamentária no Ministério do Esporte ou um governo menos comprometido com a área para que o financiamento seja drasticamente reduzido, deixando os atletas dependentes do PBA à mercê da conjuntura. O mesmo risco atinge o Ministério da Defesa, que coordena o PAAR, e as empresas estatais patrocinadoras, sujeitas a crises financeiras, escândalos de corrupção ou interferências políticas que podem interromper seus programas e comprometer o sustento de centenas de esportistas.

Em nossa análise, não é totalmente descabido ao Estado sustentar atletas com a intenção de representação nacional, mas do ponto vista estrutural e do trabalhador, isso não deveria ocorrer sem estar devidamente articulado ao desenvolvimento de um ambiente mais sustentável em nível nacional, no qual a função econômica do Estado poderia estar mais presente. Para tanto, não basta que esta política amplie as fontes ou magnitude do financiamento, pois sem alterar seu direcionamento o reforço seria no mesmo sentido e com os mesmos resultados atuais, não alterando a estrutura e a dinâmica

²⁵⁵ Essa realidade foi aprofundada no próximo capítulo, sobre a categoria Infraestrutura Esportiva.

de condições e oportunidades para os atletas se manterem. A prioridade não deveria ser, num primeiro momento, o quadro de medalhas de uma olimpíada, mas potencializar as condições gerais para o setor torne-se autossustentável em nível nacional, ampliando o cenário de empregabilidade e, a depender, até salarial. Podemos dizer que, sem alterar esse contexto, se tornar uma “potência olímpica”, tal qual está literalmente escrito em documentos oficiais do governo federal, é algo distante da nossa realidade e se ocorrer somente pelos meios instituídos, possivelmente não terá vida longa, pois não há sustentabilidade financeira e estrutura de longo prazo na base do setor esportivo, seria algo, a princípio, artificial.

Em um exame mais amplo desta política em vista de toda a PEE, o que tem ocorrido é que o desenvolvimento de uma cadeia produtiva do esporte-espetáculo em nível nacional não tem sido uma prioridade. Para visualizarmos isso, não basta analisar a Política de Manutenção da Força de Trabalho de forma apartada das demais, e sim como um todo articulado. Isso significa que a forma como está estruturada é reflexo da hegemonia das entidades de administração e de interesses de curto prazo associados a pequena política sobre todo o setor relacionado aos esportes olímpicos, tal qual vimos na Política de Fomento às Organizações Esportivas. Para estas entidades, se as seleções estão sendo alimentadas por uma força de trabalho paga pelo fundo público e há certa estabilidade nisso, a direção dos esforços dos comitês e confederações no desenvolvimento do mercado nacional e clubístico torna-se secundário. Nossa hipótese para o exame que se segue, da subcategoria “infraestrutura esportiva”, é que isso se manterá.

Capítulo 7 – Política de Infraestrutura Esportiva

Nossa análise, na trilha do examinado nas subcategorias “organizações esportivas” e “força de trabalho esportiva”, alcança a subcategoria “infraestrutura esportiva”. A primeira guarda relação com as entidades que respondem pelo setor, que seriam, de maneira generalista, ainda que não em todas as instâncias e formas jurídicas, mas, sobretudo, nas mais desenvolvidas, os capitalistas, com o Estado atuando para fomentá-las, destinando recursos a seus caixas e/ou aliviando dívidas fiscais. A segunda se refere à manutenção de parcela da força de trabalho que move o setor, os atletas, exceto os do futebol masculino. Trata-se de um elemento central do processo produtivo, tanto para as organizações que gerem as modalidades e o olimpismo e possuem seleções e delegações sob seus domínios quanto para as que são partícipes em nível clubístico. Neste ponto, o Estado custeia parte da força de trabalho que tende a ser utilizada por terceiros, tendencialmente com finalidades econômicas.

Na categoria em tela, realizada pelo que nominamos de Política de Infraestrutura Esportiva, destacamos a atuação estatal em relação à gestão de eventos esportivos, elemento chave para o desenvolvimento econômico em qualquer instância do setor esportivo no contexto do esporte-espetáculo mercantilizado, que se devidamente espacializado e estruturado pode se tornar um produto capaz de gerar valor (Mosco, 2016; Santos, 2021; Mascarenhas, Reis e Teixeira, 2024). Do mesmo modo, destaca-se a base material para estes possam ocorrer dentro da lógica modernizante que hegemoniza essa perspectiva no capitalismo tardio, notadamente em sua fase neoliberal, flexível e pós-moderna (Antunes, 2009; Harvey, 2008; 1992; Jameson, 1997);

A intervenção estatal, neste caso, tem se dado, no período estudado nesta tese, pelo estímulo ao capital constante inerente ao setor, a saber: (i) elementos necessários à gestão organizacional, promocional e financeira dos eventos esportivos; (ii) construção, adequação, gestão e manutenção de instalações esportivas para treinamento e competição. Historicamente, não é uma novidade o Estado atuar nesses aspectos, com registros anteriores ao processo de mercantilização do esporte em curso, mas, no contexto atual, tais ações estão intimamente associados a esse processo, visto que o setor esportivo, nas modalidades mais as menos desenvolvidas, encontra-se fortemente inclinado a esse objetivo. Assim, o papel estatal de criar as condições gerais de produção tem sido elemento marcante por meio de aporte financeiro, logístico, administrativo e regulatório.

Como vimos nas seções anteriores, quando o investimento esteve relacionado ao patrocínio das empresas estatais, a função ativada na indústria do esporte-espetáculo não se limita à propaganda, se estendendo à publicidade, inclusive com esta última tendencialmente predominando, devido aos interesses de mercado existentes em torno dessas empresas. Assim, o estímulo ocorre a partir de uma troca, na qual o recurso aplicado, a princípio, está alinhado ao interesse comercial da atividade-fim da empresa em expor na mídia suas marcas, produtos e seu papel no desenvolvimento econômico do país. No caso da função propaganda, ocorre a promoção midiática da empresa estatal para legitimar suas ações frente à sociedade e favorecer posições político-ideológicas, econômicas e eleitorais do governo de plantão. Essas ações tendem a gerar maior engajamento social, sobretudo quando associado a eventos de seleções e delegações nacionais, especialmente nos grandes eventos. Essa dualidade ocorre de forma articulada na sociedade e compõe a complexidade relação entre Estado e setor esportivo. Não por menos, o ciclo dos Grandes eventos foi o foco desta política específica no tempo estudado. Não que esse interesse seja a causa mor de sua aterrissagem em terras *Brasilis*, pois esteve a reboque de interesses mais amplos associados a política econômica de uma maneira geral, formulada, notadamente, ao longo dos governos petistas no período de flexibilização do Regime de Política Macroeconômica (Filgueiras, 2018; 2023) ou o que outros autores trataram como “neodesenvolvimentismo” (Boito Jr, 2018)

A flexibilização citada, ocorrida ao longo dos governos Lula 2 e Dilma 1, foi em grande medida possibilitada pelo *boom* das *commodities*, que gerou um excedente excepcional na balança comercial brasileira. Esse excedente foi um dos principais artifícios que o lulismo encontrou para ampliar o papel do Estado na economia e em expressões da questão social sem confrontar o capital financeiro. É fato que no governo Dilma esse contexto teve menor impacto, visto a crise do capital desde 2008, o que a levou a privilegiar estímulos via desonerações fiscais e outros expedientes para manter a lógica impressa (Oliveira, 2019; Carvalho, 2018; Filgueiras, 2018; Pinto e Gonçalves, 2015; Gonçalves, 2013).

Junto a isso, houve um conjunto de medidas internas que escoaram esse excedente, como a valorização sistemática do salário-mínimo, redução da taxa básica de juros e estímulo ao crédito às famílias e empresas, flexibilização dos gastos públicos e investimento maciço em infraestrutura nas cidades e necessárias ao capital se expandir e se deslocar no país (rodovias, portos ou aeroportos), tornando a construção civil um dos

meios preferenciais para investimento público (Oliveira, 2019; Carvalho, 2018; Singer, 2012; 2018).

Na esteira desses processos, o PAC²⁵⁶ (Programa de Aceleração do Crescimento) e iniciativas similares constituíram a via privilegiada para os investimentos estatais na economia, sendo o esporte um dos espaços de aterrissagem desses recursos, criando condições financeiras para o avanço do ciclo dos grandes eventos esportivos no país. Além desse fator, os grandes eventos também estiveram ligados a política externa, na esperança de que conferissem visibilidade internacional ao país, propagandeando a ideia de que o Brasil estava em franco desenvolvimento e estabilidade (Athayde, 2014; Mascarenhas et al., 2012; Resende, 2010). Esse é, podemos dizer, o contexto político-econômico mais amplo que deu vazão a um *quantum* de investimento público em infraestrutura sem precedentes no setor esportivo. Importante frisar que a maior parte desses recursos não foram para infraestrutura esportiva, e sim para transformações urbanas ligadas aos eventos num primeiro momento, ainda que posteriormente direcionadas à população em geral. Todavia, a lógica empreendida não foi meramente transformar a cidade num espaço de bem-estar relacionado a moradia, transporte e lazer dos trabalhadores, mas sim direcionar o sentido para as necessidades do capital a partir da noção de cidade empresarial (Castellani Filho, 2014, Athayde, 2014; Vainer, 2011).

Os capitais envolvidos nessa empreitada, sem sombra de dúvidas, foram beneficiados. O que não pode ser dito de segmentos da classe trabalhadora que sentiram na pele as consequências do desenvolvimento urbano sob essas premissas. Com base nos dossiês do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro (2013; 2015), foi possível observar que a viabilização desses eventos no país desencadeou um processo de reestruturação urbana marcado por violações sistemáticas de direitos humanos, especialmente nas cidades-sede. Milhares de famílias foram removidas de suas casas por força de obras associadas aos eventos, sem garantias legais adequadas, sem acesso prévio à informação e sem alternativas habitacionais justas. Só no Rio de Janeiro, até 2015,

²⁵⁶ Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi uma iniciativa do governo brasileiro lançada em 2007, durante o segundo mandato de Lula, com o objetivo de impulsionar o crescimento econômico por meio de investimentos em infraestrutura e políticas públicas. Durante o governo Dilma, o PAC foi ampliado e ganhou uma segunda versão, o PAC 2, que focou em áreas como habitação, saneamento, transporte e energia. Esses programas priorizaram obras estratégicas, como rodovias, ferrovias e projetos de habitação popular, além de buscar parcerias público-privadas para viabilizar investimentos. Apesar dos avanços, muitos projetos enfrentaram atrasos e desafios de execução, com várias obras paralisadas ou incompletas. Ver em: <https://www.poder360.com.br/governo/lula-lanca-novo-pac-com-2-688-obras-paradas-de-planos-antigos/>. Acesso em 23 abr. 2025.

estima-se que mais de 77 mil pessoas tenham sido removidas. Em muitos casos, o poder público usou justificativas frágeis, como risco ambiental ou obras de mobilidade, para expulsar comunidades de áreas valorizadas pelo mercado imobiliário, especialmente nas zonas sul, oeste e portuária. As práticas envolveram ameaças, ausência de diálogo, destruição de moradias sem aviso, e repressão policial contra muitas manifestações pacíficas das populações atingidas, configurando o que os relatórios descrevem como “terrorismo institucional”.

Essas intervenções ocorreram em um contexto de “cidade de exceção” (Vainer, 2011), no qual normas democráticas foram flexibilizadas em favor de grandes empreiteiras e grupos econômicos. Os reassentamentos, quando existentes, ocorreram em regiões periféricas, distantes dos locais de origem, com infraestrutura precária e com o rompimento de vínculos comunitários. A ausência de participação das comunidades, o uso de força para remoção e a privatização de espaços públicos revelam um modelo urbano voltado ao lucro, que subordinou o interesse público à lógica empresarial. Em vez de promover melhorias e legado social, os grandes eventos, nesses casos, aprofundaram desigualdades, segregaram populações e consolidaram a cidade como plataforma de negócios em detrimento dos direitos de seus habitantes. Nada mais neoliberal que isso.

Voltando à questão do investimento público, vejamos como ocorreu a distribuição das responsabilidades pela execução e pelo gasto financeiro com os grandes eventos no país, observando o que coube ao governo federal, aos entes subnacionais (estados e municípios) e à iniciativa privada. Noutras palavras, quem pagou a conta. Segundo dados da Matriz de Responsabilidade da Copa, consolidada por Carneiro (2018), o governo federal foi responsável por 50,93% dos gastos, entre financiamento para construções e reformas dos estádios (30,23%) e mobilidade urbana e investimentos em aeroportos, segurança, portos, telecomunicações e turismo (20,7%). No que concerne aos entes subnacionais o dispêndio foi de 33,07% do total, sendo que, desses, 14,59% foram com os estádios e 12,38% com mobilidade urbana. O restante, 6,1%, destinou-se a obras no entorno dos estádios, instalações complementares, portos e turismo. Somados aos gastos federais, o setor público foi responsável por 84% do custeio desse evento. No que coube à iniciativa privada, 16% do total, a maior parte foi para aeroportos (13,35%) e a menor para estádios (2,26%) e instalações complementares (0,39%).

No que se refere aos Jogos Olímpicos Rio-2016, Carneiro (2018), com base na Matriz de Responsabilidade, organizou os dados disponíveis apontando que a participação dos entes subnacionais neste evento foi mais tímida, se comparado à da

Copa, visto o governo municipal ter ficado com 10,55% (2,28% com infraestrutura esportiva e 8,27% com infraestrutura não-esportiva) e o estadual com 0,11%, todos destinados à infraestrutura esportiva. Quanto ao governo federal, o dispêndio sobre o total foi de 30,73%, sendo a maior parte destinada à infraestrutura esportiva (23,53%) e a menor a infraestrutura de energia elétrica (7,2%). Dentre todos, a maior participação foi da iniciativa privada (58,62%), principalmente devido à construção da Vila Olímpica e Paralímpica (40,23%), que incluía um acordo para vender os apartamentos após o evento e reter os valores obtidos. Importa ressaltar, ainda, que esse empreendimento foi financiado com recursos públicos da CAIXA no valor de R\$ 2,33 bilhões. Além disso, os agentes privados foram responsáveis por parte da infraestrutura não esportiva no Parque Olímpico da Barra (15,9%) e da esportiva (2,49%), esta última igualmente distribuído entre o campo de golfe, novas arquibancadas no Sambódromo e adequação da Marina da Glória.

Por fim, cabe discriminar os valores dispendidos com os Jogos Pan-Americanos Rio-2007 e com os Jogos Mundiais Militares Rio-2011. No primeiro, Carneiro (2018) aponta que o governo federal ficou responsável por 58,46% do total, dos quais a maior parte, 52,35%, foi gasta com infraestrutura esportiva e não esportiva do evento em si²⁵⁷ e o restante com a construção, via empréstimo da CAIXA, da Vila Pan-Americana

²⁵⁷ “*Segurança*: Aquisição de equipamentos, veículos e aeronaves; programas de prevenção; infraestrutura de segurança; tecnologia da informação e outros. *Tecnologia*: Prestação de serviços (integrador de tecnologia da informação, infraestrutura de áudio e vídeo e telecomunicações); contratação da emissora oficial dos Jogos Panamericanos; aquisição de equipamentos e programas de informática para o Comitê Organizador. *Recursos humanos*: Custeio dos recursos humanos e da operação do Comitê Organizador e do Comitê de Gestão do Governo Federal para o Pan; pagamento de recursos humanos para operações diversas do Pan e do Parapan; pagamento de consultorias nacionais e internacionais; pagamento de despesas de árbitros e coordenadores técnicos. *Operações*: Contratos de logística e seguros; transporte e alimentação; serviços de limpeza; aquisição de passagens aéreas para atletas, árbitros e dirigentes. *Turismo*: Programas de promoção do País no exterior e ações diversas durante os Jogos Pan-americanos; campanhas educativas na cidade do Rio de Janeiro (qualificação de voluntários, formação profissional de jovens e outros). *Comunicação e marketing*: Produção das cerimônias de abertura, de encerramento e de premiação do Pan e do Parapan; serviços gráficos e de editoração de publicações diversas; criação e manutenção de portal eletrônico oficial; ações de proteção às marcas; serviços de tradução simultânea, entre outros. *Parapan-americanos*: Todos os serviços e despesas relativas à organização e realização dos Jogos Parapan-americanos (tecnologia, recursos humanos, operações, comunicação e marketing, esporte, cultura e educação e instalações). *Esporte*: Aquisição de equipamentos esportivos; organização e apoio a eventos esportivos diversos; serviços de operação esportiva e de transporte de animais de competição; serviços e equipamentos de antidopagem. *Cultura e educação*: Realização de seminários; produção e organização do revezamento da Tocha Pan-americana; produção do diagnóstico social sobre comunidades populares da cidade do Rio de Janeiro. *Instalações*: Construção, reforma e adaptação das instalações esportivas e não-esportivas utilizadas nos Jogos Pan e Parapan-americanos; montagem de instalações provisórias de apoio à realização das competições e da identidade visual dos eventos; serviços e adaptações complementares (Comitê de Gestão do Governo Federal para os XV Jogos Pan-Americanos e III Jogos Parapan-Americanos Rio 2007, 2008, p. 80).

(11,45%). Logo após esse, o município²⁵⁸ do Rio de Janeiro foi o que teve maior participação, com 28,57%, e o estado²⁵⁹ do Rio de Janeiro com 6,14% do total. Da iniciativa privada, o Comitê Organizador²⁶⁰ ficou com 5,43% e outros agentes²⁶¹ como ONGs, institutos, associações, empresas privadas, com 1,4%. Nesse evento, a participação do setor público foi maior que nos grandes eventos já citados, somando 93,17%. Em relação aos Jogos Mundiais Militares de 2011 no Rio de Janeiro, o mesmo autor, com dados do Tribunal de Contas da União (TCU), afirma que 100% dos gastos ficaram a cargo do governo federal, mais precisamente 99,79% via orçamento federal²⁶² e o restante por meio do patrocínio da Petrobrás.

Esses quatro eventos – Jogos Pan-Americanos Rio-2007, Jogos Mundiais Militares Rio-2011, Copa do Mundo FIFA 2014 e Jogos Olímpicos Rio-2016 – marcaram o chamado ciclo dos grandes eventos no país, perdurando por 10 anos (2007 – 2016)²⁶³. Como visto pelos dados apresentados, a conta foi paga de forma maciça pelo setor público que ficou, se juntarmos todos, com 77% do dispêndio, enquanto o setor privado com apenas 23%. E se olharmos apenas para o montante a cargo do governo federal, a proporção foi de 50%, considerando todas as fontes públicas e privadas (Carneiro, 2018). Nossa pesquisa não pretende analisar a integralidade dos gastos do governo federal, mas especificamente aquela diretamente relacionada à infraestrutura esportiva – associada à gestão dos eventos e à edificação de instalações esportivas – necessária à realização dos

²⁵⁸ Dentre eles, dispêndio com tecnologia; recursos humanos; operações; turismo; comunicação e marketing; Parapan-Americano organização dos jogos, equipamentos, traslado de animais, antidopagem e eventos promocionais; cultura e educação; e instalações esportivas e associadas na vila Pan-Americana (Comitê de Gestão do Governo Federal para os XV Jogos Pan-Americanos e III Jogos Parapan-Americanos Rio 2007, 2008, p. 80).

²⁵⁹ Ficou responsável por parte dos gastos com segurança; operações; comunicação e marketing; organização dos jogos, equipamentos, traslado de animais, antidopagem e eventos promocionais; e instalações esportivas e associadas na vila Pan-Americana (Comitê de Gestão do Governo Federal para os XV Jogos Pan-Americanos e III Jogos Parapan-Americanos Rio 2007, 2008, p. 80).

²⁶⁰ Atuou em relação a tecnologia; recursos humanos; operações, comunicação e marketing, Jogos Parapan-Americano; organização dos jogos, equipamentos, traslado de animais, antidopagem e eventos promocionais; e instalações esportivas e associadas na vila Pan-Americana (Comitê de Gestão do Governo Federal para os XV Jogos Pan-Americanos e III Jogos Parapan-Americanos Rio 2007, 2008, p. 80).

²⁶¹ Desses foram custeados gastos com turismo (recursos oriundos das contrapartidas de diversas instituições em convênios firmados com o governo federal); organização dos jogos, equipamentos, traslado de animais, antidopagem e eventos promocionais (parcela do investimento realizado pela concessionária do Estádio de Remo da Lagoa – Glenn Entertainment); e instalações esportivas e associadas na vila Pan-Americana. Além desses, a construtora Agenco deu como garantia do financiamento da CAIXA para a construção da Vila Pan-Americana o valor de R\$ 15 milhões (Comitê de Gestão do Governo Federal para os XV Jogos Pan-Americanos e III Jogos Parapan-Americanos Rio 2007, 2008, p. 80).

²⁶² Relativo a construção da Vila Militar; gestão e administração do programa, implantação da infraestrutura tecnológica e de comunicações; construção e adequações de instalações esportivas; segurança; e preparação das equipes brasileiras (TCU, 2011a).

²⁶³ Se considerarmos que os gastos federais com o Pan Rio-2007 começaram em 2004, este tempo se estende para 13 anos.

grandes eventos, retirando desta conta os associados à infraestrutura urbana e a outras de natureza similares. Como a forma de organização dos dados pelas Matrizes de Responsabilidade da Copa e Olimpíadas, do TCU e do Comitê de Gestão do Governo Federal para Jogos Pan-Americanos Rio 2007 difere daquele adotada nesta tese, não é possível precisar qual parcela desses 50% correspondem exatamente ao foco específico de nossa análise.

No que se refere à nossa investigação, não nos limitamos apenas à infraestrutura destinada aos grandes eventos, mas a tudo que ocorreu antes desse ciclo, durante e após, considerando, para isso, os eventos em geral que ocorreram com suporte financeiro do governo federal e se desenvolveram no país alheios à lógica dos grandes eventos e/ou a reboque destes, mas que, a princípio, não tinham relação direta com eles em si e poderiam ocorrer, por exemplo, caso os grandes eventos fossem em outro país. O destaque dado a esses últimos ocorre devido aos nossos dados, segundo a metodologia desta tese, apontarem que eles consumiram 82,4% dos recursos destinados à Política de Infraestrutura Esportiva, enquanto os eventos em geral representaram 17,6%, mostrando a sua dominância nesse quesito. A organização dos dados que desenvolvemos para chegar à síntese de que os aspectos históricos-conjunturais da atuação estatal junto ao setor esportivo estruturam essa política pode ser vista no Quadro 9.

Quadro 9 - Organização histórico-conjuntural da Política de Infraestrutura Esportiva (2003 - 2023)

Fonte	Direcionamento do Gasto Público	Esfera de Atuação Micro	Esfera de Atuação Macro	Política Específica
Orçamentária Extraorçamentária Gasto Tributário	Promoção de eventos esportivos de alto rendimento Patrocínios não incentivados de empresas estatais Lei de Incentivo ao Esporte – Lei nº 11.438/2006	Eventos Esportivos em Geral	Gestão organizacional, promocional e financeira de eventos esportivos	Política de Infraestrutura Esportiva
Orçamentária Orçamentária Orçamentária Orçamentária Extraorçamentária Gasto Tributário Gasto Tributário	Realização dos Jogos Pan-Americanos Rio 2007 Organização dos 5º Jogos Mundiais Militares Apoio a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 Preparação e organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 Patrocínios não incentivados de empresas estatais aos grandes eventos Copa do Mundo FIFA 2014 – Lei nº 12.350/2010 e Lei nº 12.663/2012 Olimpíadas Rio-2016 – Lei nº 12.780/2013, alterada pela Lei nº 13.265/2016	Grandes eventos		
Orçamentária Orçamentária Orçamentária Orçamentária	Implantação dos CIE - Centros de Iniciação ao Esporte Gestão, manutenção e aperfeiçoamento da Rede Nacional de Treinamento Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte de alto rendimento Gestão e Manutenção do Legado Olímpico e Paraolímpico	Instalações destinados ao esporte de excelência em geral	Construção, adequação, gestão e manutenção de instalações esportivas	

Gasto Tributário	Importação e produção nacional de equipamentos, bens e materiais esportivos – Lei nº 10.451/2002; Lei nº 11.488/2007			
Gasto Tributário	Lei de Incentivo ao Esporte – Lei nº 11.438/2006			
Orçamentária	Implantação de infraestrutura para a realização dos Jogos Pan-Americanos Rio 2007	Instalações esportivas para os grandes eventos		
Orçamentária	Infraestrutura para os 5º Jogos Mundiais Militares			
Orçamentária	Implantação de controle de acesso e monitoramento nos estádios de futebol para segurança do torcedor			
Orçamentária	Implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016			
Gasto Tributário	RECOPA - Regime especial de tributação para construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol (Lei nº 12.350/2010, regulada pelo Decreto nº 7.319/2010)			

Fonte: Portal Transparência no Esporte da UnB; Relatório das empresas estatais via LAI. Elaboração nossa.

Neste, podemos observar que as três fontes de financiamento participaram do estímulo à infraestrutura esportiva, sendo que o direcionamento do gasto público nos levou a perceber que o Estado atuou em duas esferas macro distintas, porém articuladas entre si: (i) a gestão organizacional, promocional e financeira de eventos esportivos; (ii) e a construção, adequação, gestão e manutenção de instalações esportivas. Devido às demandas associadas aos grandes eventos terem sido dominantes e excepcionais ao longo do ciclo que abarcou, apresentamos cada esfera macro desdobrada em duas micro, uma vinculada aos eventos esportivos em geral e outra específica aos grandes eventos. Em suma, nosso foco está em compreender tanto o cenário ordinário do estímulo da política ao desenvolvimento de eventos esportivos no país quanto ao extraordinário impulsionado pelo ciclo dos grandes eventos, tanto no que se refere à gestão dos eventos e quando à construção e manutenção de instalações esportivas, analisando a lógica interna inerente a cada dimensão e as inter-relações entre eles.

7.1. Gestão organizacional, promocional e financeira de eventos esportivos

Esta esfera visa explicar a estrutura e a dinâmica do incentivo estatal para o desenvolvimento de eventos esportivos no país, abrangendo desde o nível regional até o internacional, em particular os que foram financiados com recursos federais. Para uma melhor compreensão do período de 2003 a 2023, quando nos referimos à esfera micro ligada aos eventos esportivos em geral, estaremos discutindo todos aqueles que estão ligados ao setor esportivo em nível regional, nacional e internacional, exceto os associados aos grandes eventos que ocorreram no país. Mesmo os eventos que guardam vínculo com estes por terem ocorrido em função deles, por serem classificatórios e/ou

preparatórios, serão considerados como de caráter geral. Quando a análise de der em função dos grandes eventos, consideraremos os seguintes: Jogos Pan-Americanos e Parapan-Americanos Rio-2007 (Pan Rio-2007), Jogos Mundiais Militares Rio-2011 (JMM Rio-2011), Copa do Mundo FIFA no Brasil em 2014²⁶⁴ (Copa) e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016 (Jogos Rio-2016).

O papel da política em torno dos grandes eventos, quando atuou direta e indiretamente na estruturação e articulação organizacional, disponibilizando recursos humanos e logísticos e apoio técnico; na promoção, por meio de ações de divulgação institucional e estratégias de marketing associadas ao evento em si e à imagem do país internamente e no exterior; e no âmbito financeiro, através de diversos gastos tributários que impulsionaram receitas e lucros das entidades organizadoras, foi muito mais profundo e interventivo do que no caso dos eventos em geral. Nesses últimos, o papel do Estado tendeu muito mais à esfera da transferência de recursos, patrocínios e fiscalização dos gastos, deixando para os agentes responsáveis por eles o papel da gestão como um todo. Buscaremos, ao longo da explanação, evidenciar essas particularidades e mediar as demandas dos diferentes atores do setor esportivo com a atuação estatal nesse contexto.

7.1.1. Gestão de eventos esportivos em geral

Como anunciado em linhas anteriores, o gasto público com infraestrutura de gestão de eventos e de instalações e equipamentos voltado ao setor esportivo em geral do país, se comparado aos grandes eventos, foi residual, fixando-se ao longo de 21 anos em somente 16% do total. Desse total, 75% (R\$ 1,64 bilhão²⁶⁵) foram aportados em aspectos ligados à gestão organizacional, promocional e financeira, e 25% (R\$ 554,3 milhões) à construção, adequação e manutenção de instalações e equipamentos esportivos em geral, incluídos nessas fontes os recursos orçamentários, extraorçamentários – vinculadas aos patrocínios não incentivados das empresas estatais – e do gasto tributário.

Esse montante investido na gestão de eventos em geral equivale dentro da esfera macro em tela a 21,6% do total quando somado ao destinado à gestão dos grandes eventos. A quase totalidade dos gastos, dentre as subfontes analisadas, pertence aos patrocínios estatais não incentivados, responsáveis por 96,6%, ou R\$ 1,52 bilhão. Isso corresponde, em média, a R\$ 89,3 milhões ao ano, se considerarmos apenas os anos que tiveram algum

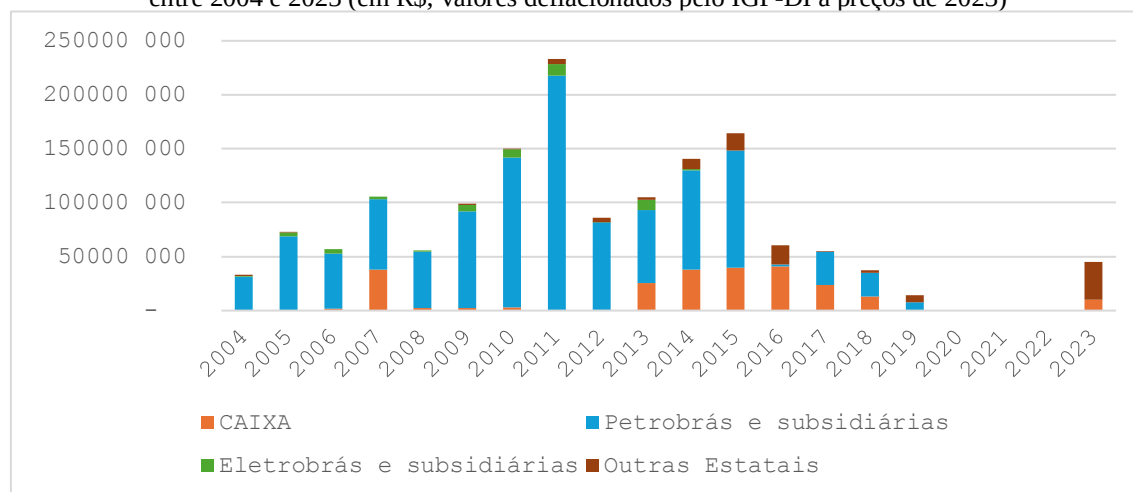
²⁶⁴ Incluso neste a Copa das Confederações FIFA no Brasil em 2013.

²⁶⁵ Deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023.

Patrocínio; no caso, foram 17 anos entre 2004 e 2023, pois de 2020 a 2022 não houve aporte em função da pandemia da COVID-19 e de contenções orçamentárias. As empresas estatais partícipes foram a CAIXA, Correios, Petrobrás e subsidiárias (Transpetro, Liquigás, BR distribuidora), Eletrobrás e subsidiárias (Eletrosul e CHESF) e estatais diversas (Banco do Brasil e BB Tecnologia e Serviços, Infraero, BNDES, Banco do Nordeste e Autoridade Portuária de Santos), as quais foram unidas num único bloco por terem realizados patrocínios muito espaçados, voláteis e, por vezes, de valor diminuto. Dentre essas, a maior patrocinadora foi a Petrobrás com R\$ 1,13 bilhão (74,2%), seguida pela CAIXA com R\$ 240 milhões (15,8), Eletrobrás e subsidiárias com R\$ 50 milhões (3,3%), Correios com R\$ 31 milhões (2,0%) e as Outras Estatais com 71 milhões (4,7%)

No Gráfico 20, podemos visualizar a distribuição desses recursos por empresa em cada ano de 2004 a 2023, sendo notável que o período entre 2007 e 2015 foi o que teve os maiores aportes. Esse período foi de expressivo crescimento das estatais em termos de mercado e de participação no desenvolvimento econômico do país, possibilitando a duas empresas, a Petrobrás e suas subsidiárias e a CAIXA, responderem por 92,1% do total de patrocínio para eventos esportivos em geral. A Petrobrás e subsidiárias foi muito atuante entre 2004 e 2015, a CAIXA entre 2013 e 2018 e, com valores menores, a Eletrobrás e subsidiárias entre 2005 e 2013. As outras estatais tiveram valores mais concentrados entre 2012 e 2019. O ano de 2023 é singular, pois marca o retorno do campo político que hegemonizou o período de maiores aportes, mas, se analisado com maior detalhe, revela que praticamente se tratou de patrocínios do Banco do Brasil e de alguns da CAIXA, que nem de perto se aproximam dos melhores anos da série.

Gráfico 20 - Distribuição financeira dos patrocínios para eventos esportivos entre as empresas estatais entre 2004 e 2023 (em R\$, valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)



Fonte: Relatório das empresas estatais via Lei de Acesso à Informação. Elaboração nossa.

O período que marca o declínio dos patrocínios estatais situa-se na virada de 2015 para 2016, quando os recursos caíram drasticamente, em mais de 60%. A explicação está, em maior medida, na agudização da crise do capital instalada, nos casos de corrupção e nas ações em conluio entre procuradores do Ministério Público ligados a Operação Lava-Jato e parte do Judiciária, que prejudicaram as maiores empresas em aspectos de mercado, especialmente no caso da Petrobrás principalmente, e a crise política no governo Dilma 2, a qual comprometeu a governabilidade no Congresso Nacional e o abandono de capitais de relevo no país que há muito apoiavam os governo petistas, culminando no golpe jurídico-parlamentar-midiático contra o mandato de Dilma Rousseff (Boito Jr, 2018).

Os governos que sucederam, alinhados à pauta ultraneoliberal e privatizante (Rossi, 2024; Araújo. 2023; Behring, 2023; Salvador e Penante; 2022), não prezavam pelo papel socioeconômico das empresas públicas no desenvolvimento do país e atuaram restringindo investimentos no setor esportivo a níveis inferiores aos de 2007 até o ponto em que o declínio chegou ao menor nível da série histórica em 2019. Nos anos seguintes, todo esse contexto, aliado à pandemia da COVID-19, fez com que os patrocínios para eventos desaparecessem por completo, retornando timidamente com o governo que o sucedeu, o qual carrega em si uma visão político-econômica distinta da anterior em relação ao papel estatal²⁶⁶.

Outro aspecto importante para se analisar é a composição desses patrocínios, ou seja, para quais esportes foram destinados esses investimentos. Isso lança luz sobre um elemento relevante para o desenvolvimento econômico do setor esportivo, pois o evento esportivo tem um papel fundamental na dinâmica dos clubes esportivos e de futebol na geração de receitas. Neste caso, os dados que apresentaremos na Tabela 12 possibilitam entender quais são os esportes privilegiados pelas estatais e saber se o Estado tem atuado dirimindo desigualdades no setor ou as reforçando. No geral, se fôssemos ranquear os cinco esportes mais patrocinados em termos de magnitude financeira, os dados apontam para o seguinte: 1º lugar: esportes a motor; 2º lugar: futebol; 3º lugar: tênis; 4º lugar: basquetebol; e 5º lugar: surf. Em termos de abrangência, isto é, quantas ações foram destinadas a cada esporte o ranking seria o seguinte: 1º lugar: esportes a motor; 2º lugar: esportes náuticos; 3º lugar: surf; 4º lugar: tênis; e 5º lugar: futebol.

²⁶⁶ A continuidade e/ou crescimento do investimento federal ao longo do governo Lula 3 é algo que demanda um estudo específico e foge do escopo dessa tese.

Tabela 12 - – Gasto absoluto e relativo das empresas estatais com patrocínio por esporte e número de ações (em R\$, deflacionado pelo IGP-DI a preços de 2023)

Empresa Estatal	Esporte	Nª de ações	Valor	% do gasto da empresa	% do gasto total
CAIXA	Futebol	34	163.113.465	68,0%	11,0%
	Basquetebol	11	57.569.458	24,0%	3,9%
	Esportes a motor, ciclismo, ginástica e eventos comemorativos/promocionais	23	11.993.637	5,0%	0,8%
	Outros ²⁶⁷	52	7.196.182	3,0%	0,5%
	Total	120	239.872.742	100%	16,2%
Petrobrás e Subsidiárias	Esportes a Motor	210	553.747.644	49,2%	37,3%
	Futebol	25	332.068.359	29,5%	22,4%
	Tênis	22	150.264.312	13,3%	10,1%
	Surf	51	36.833.906	3,3%	2,5%
	Esportes Náuticos	56	6.871.157	0,6%	0,5%
	Outros ²⁶⁸	83	46.859.036	4,2%	3,2%
	Total	447	1.127.545.548	100%	75,9%
Eletrobrás e Subsidiárias	Basquetebol	12	23.912.729	72,2%	2,3%
	Esportes a Motor, Tênis e Voleibol	44	6.956.207	14,8%	0,5%
	Outros ²⁶⁹	65	6.114.317	13,0%	0,4%
	Total	121	46.983.252	100%	3,2%
Outras Estatais	<i>E-Sports</i>	6	18.855.374	26,5%	1,3%
	Canoagem	9	15.368.908	21,6%	1,0%
	Tênis	17	13.447.795	18,9%	0,9%
	Surf	1	13.092.033	18,4%	0,9%
	Outras ²⁷⁰	18	10.388.244	14,6%	0,7%
	Total	51	71.152.354	100%	4,8%
Total Geral		739	1.484.652.761	100%	

Fonte: Relatórios das empresas estatais via Lei de Acesso à Informação. Elaboração nossa.

Se fizermos uma média de gasto por ação patrocinadora, o valor seria R\$ 2,0 milhões para cada um, mas isso não reflete a realidade, na qual o que impera é a desigualdade inerente à lógica de mercado. No caso, esportes mais desenvolvidos, com

²⁶⁷ Esportes que compõe esse bloco na CAIXA: atletismo, esportes a motor, badminton, bicicross, bocha, canoagem, duathlon, esportes aquáticos, esportes náuticos, futebol de areia, futsal, golfe, hipismo, lutas, multiesportes, rafting, remo, tênis, trekking, triathlon, voleibol e voo livre.

²⁶⁸ Esportes que compõe esse bloco na Petrobrás: boxe, canoagem, dança, esgrima, esporte aéreos, esportes aquáticos, esportes radicais, futsal, golfe, handebol, hipismo, esportes paralímpicos, remo, skate, tiro, triathlon e voo livre.

²⁶⁹ Esportes que compõe esse bloco na Eletrobrás: atletismo, basquetebol, bicicross, ciclismo, esportes aquáticos, esportes náuticos, futebol, futebol de mesa, futsal, futevôlei, ginástica, golfe, hipismo, lutas, hóquei, multiesportes, esportes paralímpicos, remo, *sepak takraw*, skate, squash, surf, turfe e xadrez.

²⁷⁰ Esportes que compõe esse bloco em Outras Estatais: *beach tennis*, skate, futsal, esportes aquáticos, esportes náuticos, futebol, lutas, basquetebol.

eventos consolidados, maior apelo midiático e público cativo junto à audiência são privilegiados, o que explica esportes como o futebol, tênis e surf terem recebido patrocínios financeiramente maiores que os esportes náuticos, por exemplo. Outro fator é o alinhamento do esporte à atividade-fim da empresa e a estratégia de posicionamento de marca, caso da Petrobrás. Nesta, a estatal criou um programa específico, o “Petrobrás Esporte Motor”, para direcionar seus gastos de forma planejada em esportes que se relacionam àquilo que ela produz, petróleo e seus derivados, como óleos lubrificantes e combustíveis.

Conforme Pereira (2017) afirma, esse programa tem dois objetivos centrais: testar, em condições competitivas, os produtos desenvolvidos pela empresa, e fortalecer sua imagem institucional por meio da associação com as competições automobilísticas. As ações envolviam patrocínios a eventos de kart, turismo, caminhões e fórmulas, além de cooperação tecnológica e apoio a pilotos e equipes. Não por menos, o orçamento destinado a esse fim abrangeu quase 50% do total.

Vale frisar que o futebol teve um peso singular no financiamento da CAIXA e da Petrobrás, avançando sobre as maiores competições do país, como o Campeonato Brasileiro e a Copa do Brasil, e internacionais sul-americanas, como a Copa Libertadores e a Sulamericana de clubes e a Copa América de seleções. Junto a esses, houve patrocínios altos para eventos de automobilismo, como a Fórmula 1 e Stock Car, de tênis, ligado ao circuito mundial da ATP e WTA, de basquetebol, apoiando a NBB e a LBF, e dos *e-sports*, como a CCXP e Brasil Game Show (BGS). Se olharmos a média de gasto por ação patrocinadora nas modalidades, veremos que os maiores investimentos foram: 1º lugar: futebol (R\$ 13,2 milhões); 2º lugar: tênis (R\$ 6,8 milhões); 3º lugar: *e-sports* (R\$ 3,1 milhões); 4º lugar: basquetebol (R\$ 2,8 milhões); e 5º lugar: esporte a motor (R\$ 2,6 milhões). Esse valor médio é pressionado pelo desenvolvimento econômico dessas modalidades, que estão entre aquelas que possuem uma estrutura organizacional mais profissional e uma audiência cativa, sendo o futebol disparado a mais avançada neste aspecto no Brasil (algo esperado se considerarmos a realidade posta) e pelo tipo de inserção midiática comprada, que possui alto grau de variabilidade.

Por fim, cabe salientar que ao todo foram patrocinados 42 esportes²⁷¹, mas apenas quatro se destacam, abrangendo 87,8% do total financeiro gasto, sendo elas os esportes a

²⁷¹ Atletismo, esportes a motor, badminton, bicicross, bocha, canoagem, duathlon, esportes aquáticos, esportes náuticos, futebol de areia, futsal, golfe, hipismo, lutas, multiesportes, rafting, remo, tênis, trekking, triathlon, voleibol, voo livre, ciclismo, futebol de mesa, futevôlei, ginástica, hóquei, esportes paralímpicos,

motor, o futebol, o basquetebol e o tênis. As demais foram beneficiadas de forma bastante espaçada, com valores módicos ou se com valores altos, por um curto prazo de tempo. Uma síntese desses dados e dos anteriores pode ser conferida na Tabela 12.

A questão proposta no início – se a política via empresas estatais tem reforçado ou atenuado as desigualdades no setor esportivo – encontra resposta mais próxima do primeiro polo. Ainda que se trate de instituições públicas, sua lógica de atuação é regida por princípios de mercado, sendo seu interesse na função publicidade tendencialmente hegemônico nessa direção e não no equilíbrio socioeconômico do setor. Mesmo assim, é legítimo o tensionamento da classe trabalhadora e dos agentes das modalidades menos desenvolvidas para que conquistem maior espaço, promovendo sustentabilidade e justiça distributiva. Afinal, conforme o art. 217, II, da Constituição Federal de 1988, o esporte de excelência deve ser privilegiado em “casos especiais”, o que poderia se aplicar, a nosso ver, às modalidades em dificuldades de se desenvolver economicamente.

No campo orçamentário, as ações voltadas à promoção de eventos esportivos em geral representaram apenas 9,4% do total, cerca de R\$ 154 milhões entre 2003 e 2011. Com base em Carneiro (2019), agrupam-se aí todas as iniciativas de fomento a eventos nacionais e internacionais, inclusive para pessoas com deficiência – estas últimas de curta duração, entre 2003 e 2005²⁷². A média anual foi de R\$ 17 milhões, concentrando-se 65% do total no PPA 2008-2011. Ainda que faltem dados detalhados sobre a destinação, nota-se que, a partir do PPA 2012-2015, tais ações foram extintas, coincidindo com o redirecionamento de recursos para os Grandes eventos esportivos. Entre 2010 e 2011, por exemplo, a execução orçamentária desses eventos gerais caiu 80%, enquanto os dispêndios voltados aos megaeventos cresceram 200%.

De modo geral, a ascensão dos Grandes eventos deslocou o eixo de financiamento dessa esfera de atuação, pois o gasto orçamentário cessou após 2011, e os patrocínios não incentivados das estatais diminuíram gradualmente – 27% do PPA 2008-2011 para o 2012-2015 e 65% deste para o 2016-2019 –, sendo praticamente zerados nos anos seguintes. O dispêndio com os chamados eventos esportivos em geral respondeu por apenas 16% do total destinado a essa esfera macro entre 2003 e 2023, sendo o restante concentrado nos Grandes eventos, foco da próxima seção.

sepak takraw, skate, squash, turfe, xadrez, dança, esgrima, esporte aéreos, esportes radicais, handebol, tiro, voo livre, beach tennis e surf

²⁷² A ação “Promoção de eventos científicos e tecnológicos para o esporte de alto rendimento”, ativa entre 2003 e 2005, será tratada na análise da categoria “ciência, tecnologia e controle de doping”.

7.1.2. Gestão de Grandes eventos

Nesta esfera, nossa discussão alcança o ciclo dos grandes eventos no país, marco histórico na intervenção estatal no setor esportivo no século XXI. A análise dos gastos federais com a gestão organizacional, promocional e financeira desses eventos permeia as três fontes de financiamento, todas essenciais para que as receitas das Federações Internacionais e de suas entidades associadas, bem como de seus parceiros comerciais, realizassem lucros espetaculares com esses eventos. A magnitude do gasto público federal com esse aspecto foi superior àquela realizada com a construção e adequação dos espaços de competição relacionados aos grandes eventos – em diversos momentos no centro dos debates e críticas no campo acadêmico, na mídia e junto à população em geral –, visto que parte significativa desse investimento foi transferida para os estados e municípios. Para tanto, nossa exposição irá explorar a dinâmica adotada pelo Estado ao fomentar a gestão dos grandes eventos, de acordo com as fontes de financiamento e com o que foi destinado para cada evento, a saber: Jogos Pan-Americanos e Parapan-Americanos Rio-2007, os Jogos Mundiais Militares Rio-2011, a Copa do Mundo FIFA no Brasil de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016.

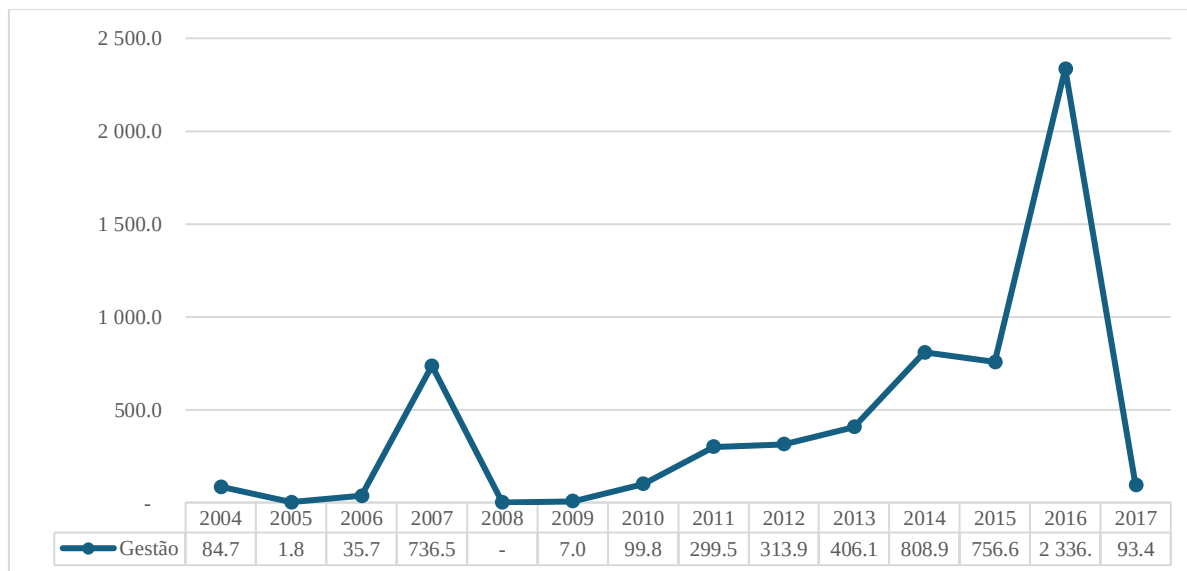
Nesta linha, nossa investigação percebeu que o gasto público federal total com esta esfera micro foi de R\$ 5.979.886.569²⁷³ ou o equivalente a 78,4% de todo o investimento realizado na esfera macro relacionada à gestão organizacional, promocional e financeira de eventos esportivos e 43,4% de toda a Política de Infraestrutura Esportiva. Isso demonstra o quão predominantes foram os gastos nessa esfera micro em relação à anterior, associada aos eventos em geral.

Esse dispêndio, conforme consta no Gráfico 21, ocorreu entre 2004 e 2017, com exceção do ano de 2008, somando 13 anos de investimentos em grandes eventos. O ano de 2008 ficou sem aporte devido ao vácuo entre o término dos Pan Rio-2007 e o efetivo início dos compromissos assumidos pelo Brasil para sediar os JMM Rio-2011. Já o gasto com a Copa de 2014 e com os Jogos Rio-2016 teve início somente em 2010, quando a fase de planejamento foi concluída (Figuerôa, Mezzadri e Silva, 2013). Ainda no referido gráfico, é possível notar que o ano de realização de cada grande evento foi marcado por uma alta no investimento público, sendo o aporte relacionado ao Pan Rio-2007 o mais espetacular, com crescimento de quase 2.000%. Nos outros casos, o JMM Rio-2011 teve alta superior a 200%, a Copa de 2014 de cerca de 100% e o vinculado aos Jogos Rio-

²⁷³ Atualizados pelo IPD-DI a preços de 2023.

2016 de aproximadamente 210%. Para compreendermos a dinâmica desse comportamento, vejamos em separado cada grande evento em ordem cronológica.

Gráfico 21 - Investimento da Política de Infraestrutura Esportiva na gestão de grandes eventos. Série 2004 – 2017 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)



Fonte: Relatórios das empresas estatais via Lei de Acesso à Informação. Portal eletrônico: <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>. Acesso em 20 mar. 2025.

Segundo Athayde (2014), a participação do governo federal no processo de candidatura do município do Rio de Janeiro para sediar o Pan Rio-2007, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi tímida, limitando-se a marcar posição de apoio, mas sem se envolver ativamente na organização e financiamento em um primeiro momento. Essa responsabilidade ficou a cargo do COB e dos governos municipal e estadual do Rio de Janeiro, cidade escolhida para sediar este evento em 2002. Ao longo do desenvolvimento das obras e da gestão do evento, ficou nítido que o gasto previsto era insuficiente, tanto pelos custos reais quanto pela baixa adesão do propalado investimento privado. Isso foi de tal forma expressivo que, entre o que foi previsto e o que de fato ocorreu, a diferença foi de 3,16 vezes superior (Brasil, 2008).

Diante dessa realidade, a saída encontrada pelos organizadores dos jogos foi buscar apoio financeiro federal para viabilizar o evento, encontrando receptividade no Ministério do Esporte e na Casa Civil. Três questões foram importantes para o governo federal ceder aos apelos dos entes federativos e do COB: o desgaste político que o governo Lula enfrentaria num contexto em que se preparava para disputar a reeleição; a constatação de que sem o aporte federal o evento se tornaria inviável; e a situação constrangedora em que o país se colocaria na cena internacional, aspecto caro ao governo Lula. Desse modo, o governo federal, ao empenhar esforços para viabilizar o Pan, passou

a fazer desse evento uma estratégia de afirmação internacional do país, um meio de propaganda de suas ações diante da sociedade e, de certa forma, de preparação do terreno para voos mais altos, notadamente associados à Copa do Mundo e aos Jogos Olímpicos. Essa guinada pode ser considerada, inclusive, o ponto de virada da política esportiva em direção aos grandes eventos (Mascarenhas, 2012).

Para tanto, o governo Lula 1 inseriu o apoio aos Jogos Pan-Americanos no PPA de 2004-2007 e criou pelo Decreto nº 9.935/2003 o Comitê de Gestão das Ações Governamentais nos XV Jogos Pan-Americanos de 2007. Esse Comitê apontou em seu relatório final que, antes de o governo federal assumir o comando, várias ações não estavam sequer programadas e outras que haviam sido subestimadas, muito em função da conclusão de que “o evento projetado em 2002 era muito mais simples do que o que foi realizado. [Tanto que] a consolidação das obrigações da Prefeitura, do Estado, da União e do Comitê Organizador só ocorreu em 14 de fevereiro de 2007, com a assinatura da Matriz de Responsabilidades” (Brasil, 2007, p. 6). Isso mesmo, somente cinco meses antes da abertura do evento a Matriz tinha sido definida. Concluídas as ações necessárias para a efetivação do evento em julho do mesmo ano, o saldo em relação ao gasto com gestão foi de R\$ 858,7 milhões²⁷⁴, sendo que, desse total, 95,2% foram provenientes do orçamento do Ministério do Esporte, na função “Desporto e Lazer”, e o restante por meio do patrocínio da Petrobrás.

Em relação ao gasto orçamentário, o aspecto mais relevante foi a forma de sua realização. Em 2004 foi dispendido 10,4%, em 2005 isso foi reduzido a 0,2%, em 2006 teve um leve aumento para 1,3% e em 2007, ano da realização do evento, foram concentrados todo o restante, 88,1%, que equivale a quase R\$ 720 milhões. Para se ter uma ideia da magnitude dos gastos orçamentários com esse evento, somado todos os anos, o montante alcançou 91% de todo o dispêndio orçamentário com o Jogos Rio-2016, um evento de proporções muito maiores que o Pan. Não por menos, o Pan foi marcado por diversos problemas, muito relatados pelo TCU, como: falhas no processo de credenciamento de participantes, nos serviços de comunicação e nas ações de segurança – a ponto de a Agência Brasileira de Inteligência ameaçar se retirar do evento por desorganização; irregularidades nas cerimônias de abertura e encerramento, contratadas sem licitação em janeiro de 2007, sob justificativa de emergência, que, no entanto, destacou a falta de planejamento do Comitê Organizador; e concentração excessivo de

²⁷⁴ Deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023.

despesas, contratos e convênios nos momentos finais, o que motivou a abertura de investigações sobre irregularidades administrativas (Carneiro, 2018).

No que se refere aos gastos extraorçamentários, quatro empresas estatais aderiram ao evento e realizaram patrocínios, totalizando R\$ 24,9 milhões em 2006 e R\$ 16,5 milhões em 2007, o que perfaz R\$ 41,4 milhões²⁷⁵ em dois anos. Desse total, 58,5% foram destinados pela Petrobrás, 22,8% pela CAIXA, 18,6% pelos Correios e 0,1% pela CHESF, subsidiária da Eletrobrás. Esses valores, se comparados aos patrocínios realizados pela Petrobrás, CAIXA e Eletrobrás e subsidiárias para os “eventos esportivos em geral”, não alcançaram 24% nos mesmos anos. Isso revela que no PPA 2004-2007 o foco das empresas estatais recaiu sobre os eventos nacionais e internacionais por modalidades nos moldes discutidos na seção anterior, e vinculados às suas atividades-fim, ao fortalecimento de sua imagem e a questões de mercado. Noutras palavras, em relação aos patrocínios estatais o foco nos grandes eventos ainda não havia se materializado por meios dessas fontes de financiamento. O que não pode se dito da fonte orçamentária, uma vez que, nesse PPA, os gastos com a gestão dos grandes eventos já dominavam o cenário, consumindo 96% do todo.

Se as circunstâncias, o oportunismo e a falta de planejamento que ocorreram com o Pan Rio-2007 levaram ao governo federal a assumir a maior parte das despesas necessárias para realizá-lo, no caso dos Jogos Mundiais Militares Rio-2011 isso alcançou praticamente 100% de tudo que foi gasto, até porque as Forças Armadas são instituições de Estado e não possuem um caráter comercial. Contudo, essa condição não foi resultante da conjuntura e decisões de última hora tal qual o Pan, mas do alinhamento consolidado da política esportiva em direção aos grandes eventos. Como apontamos no capítulo sobre a categoria “força de trabalho esportiva”²⁷⁶, esse evento é fruto de um conjunto de interesses imediatistas que convergiram no mesmo tempo-espço, cada qual com suas demandas. No caso dos militares, seus interesses concentravam-se em reforçar sua imagem institucional frente à sociedade, ampliar recursos federais para viabilizar o evento no país e ter maior reconhecimento do esporte militar no contexto esportivo geral do país (Guirra, 2013). Já o setor esportivo, notadamente as entidades de administração e os atletas mais destacados em diversas modalidades, via a possibilidade de a instituição militar manter atletas de nível mundial e olímpico em suas fileiras, custeando dois aspectos de importância ímpar: a remuneração e as condições de treinamento.

²⁷⁵ Todos esses gastos foram Deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023.

²⁷⁶ Ver capítulo 6 desta tese.

Do lado do governo federal, esse evento, de menor proporção econômica, social e midiática se comparado aos demais, aparecia como mais uma oportunidade de reforçar a lógica dos grandes eventos no país, de repercussão internacional do país, de estimular o caráter “desenvolvimentista” que se tentava imprimir na economia nacional e de se aproximar dos militares, historicamente distantes de governos mais progressistas, caso dos petistas, com ressalvas. O gasto com a gestão desse evento totalizou R\$ 188,3 milhões entre recursos orçamentários e extraorçamentários.

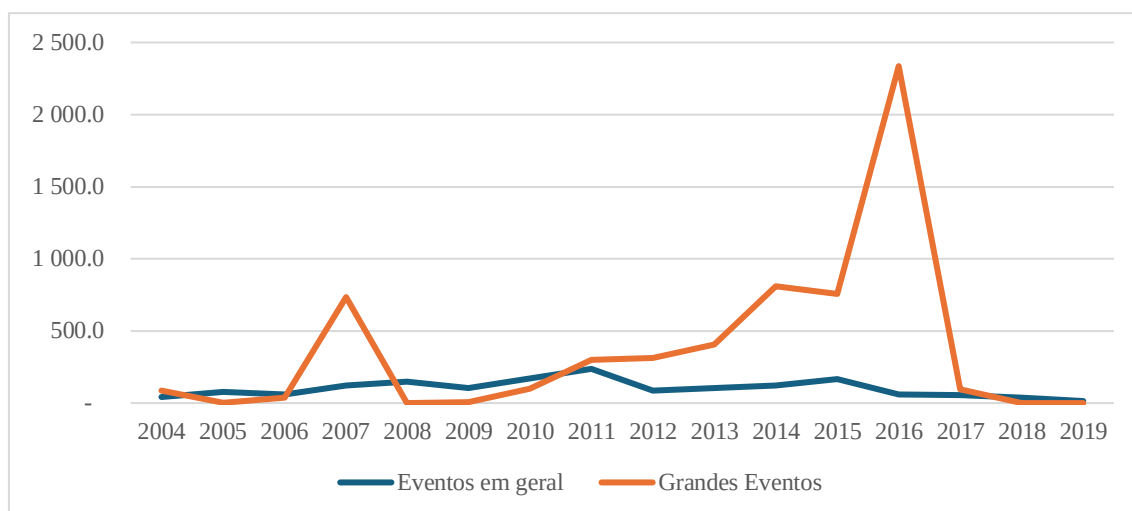
Em relação ao gasto orçamentário, Carneiro (2018) aponta que a totalidade dos recursos proveio de aportes do orçamento federal na função “Defesa Nacional” e deste para a subfunção “Desporto de Rendimento”. Em referência aos investimentos em gestão, os dados mostram que entre 2009 e 2011 foram destinados R\$ 182,9 milhões²⁷⁷, ou 97% do total, para esse fim em recursos orçamentários, com o ano de 2009 consumindo 0,8%, o de 2010 24,2% e o de 2011, ano da sua realização, 75%. Apesar da menor envergadura e relevância social, se comparado aos outros, o gasto orçamentário do governo federal neste aspecto atingiu, por exemplo, 73% do dispendido com a Copa do Mundo de 2014²⁷⁸, sendo que este último ocorreu ao longo de seis anos enquanto os Jogos Militares em apenas três anos. Ou seja, apesar de menor, foram proporcionalmente consideráveis os custos desse evento. No tocante ao extraorçamentário, na figura do patrocínio esportivo, apenas a Petrobrás aportou recursos, destinando R\$ 5,5 milhões em 2009, equivalente a 3% do total considerando o orçamentário e o extraorçamentário.

Unindo todas as fontes de financiamento da Política de Infraestrutura Esportiva na esfera macro da gestão organizacional, promocional e financeira, podemos dizer que, apesar do pico de 2007 com o Pan ter se dissipado no ano seguinte, o ponto de virada dos investimentos públicos neste aspecto em direção aos grandes eventos foi em 2011, quando passou a destinar recursos em maior magnitude para estes em relação aos eventos em geral. Essa tendência, conforme exposto no Gráfico 22, se manteve até 2017, quando esses aportes findaram, sendo que os gastos com eventos em geral se estenderam por mais dois anos, até 2019, assim que igualmente cessaram e não retornaram até 2023.

Gráfico 22 - Relação entre o gasto federal com eventos esportivos em geral e grandes eventos. Série 2004 – 2019 (em milhões de R\$, valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)

²⁷⁷ Valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023.

²⁷⁸ Importante ressaltar que esta comparação considera apenas o gasto federal e exclui os realizados pelos estados e municípios.



Fonte: Relatórios das empresas estatais via Lei de Acesso à Informação. Portal eletrônico: <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>. Acesso em 20 mar. 2025. Elaboração nossa.

Especificadamente sobre a Copa do Mundo FIFA no Brasil de 2014²⁷⁹ (Copa), a decisão sobre a sua realização em nosso país ocorreu em 2007 na sede da FIFA em Zurique/Suíça. O empenho do governo federal e dos governos estaduais e municipais das cidades com previsão de sediar jogo foi notável, inclusive com a presença recorrente do presidente Lula. Passada essa fase, o período de preparação e efetivação do evento teve a participação direta do Estado, nas três instâncias federativas, das entidades de administração, FIFA e CBF, e da iniciativa privada. Esta última, em relação a infraestrutura esportiva, esteve mais associada as obras de construção dos estádios, muitos com financiamento público. Quanto aos estados e municípios, suas funções estiveram mais associadas a reforma e/ou construção dos estádios que eram de sua propriedade e na articulação com o setor privado, no caso daqueles que havia parceria público-privada e concessões (Brasil, 2011).

O governo federal exerceu um papel central de coordenação, articulação política com os demais entes federativos relacionados as cidades-sede, fiscalização e cofinanciamento da preparação da Copa, criando o CGCopa²⁸⁰ e o GECopa²⁸¹, além de estabelecer a Matriz de Responsabilidades em conjunto com os estados e municípios. Em relação os recursos destinados a gestão do evento, as seguintes fontes de financiamento

²⁷⁹ Incluso os realizados com a Copa das Confederações FIFA 2013 no Brasil.

²⁸⁰ Instituído pelo Decreto nº 14/2010, Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014 teve a atribuição de estabelecer as diretrizes do Plano Estratégico das ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa e supervisionar os trabalhos realizados pelo GECopa.

²⁸¹ Instituído pelo Decreto nº 14/2010, Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 era um órgão subordinado ao Ministério do Esporte voltado a instituir o plano estratégico, definir as ações do orçamento que irão destinar recursos a realização da Copa e monitorar, acompanhar, coordenar e aprovar as atividades do governo federal entre os ministérios e junto aos entes federativos.

foram requeridas: (i) orçamentária, por meio da função “apoio à realização da Copa do Mundo FIFA 2014”, sendo ela vinculada ao MEsp e descrita com a atribuição de “garantir a realização e o monitoramento de todas as ações definidas pela estrutura de governança da Copa do Mundo FIFA 2014, a partir da Matriz de Responsabilidades e Câmaras Temáticas, contemplando os legados do evento” (Brasil, 2012, p. 37); e (ii) gasto tributário, por meio de isenções concedidas pela Lei nº 12.350/2010 e 12.663/2012. Em relação a este evento, não há registro de gastos extraorçamentários, tampouco de patrocínios de empresas estatais.

Pela fonte orçamentária²⁸², o total dispendido foi de R\$ 251,2 milhões ao longo de seis anos entre 2010 e 2014, sendo que cerca de 59% desse montante foi gasto no ano da Copa da Confederações em 2013 (32%) e no da Copa do Mundo em 2014 (27%). Nota-se que no ano da realização do primeiro, considerado um “evento-teste”, o dispêndio foi maior que no ano do segundo, tido como o evento principal. Carneiro (2018) explica que a aparência dos dados consolidados mostra uma maior concentração de recursos em 2013 devido à diluição dos gastos com a Copa do Mundo terem sido ao longo de seis anos, resultando na combinação dos investimentos já em curso com as demandas para o evento principal e o evento-teste. No tocante aos gastos totais, entre todos os grandes eventos, a gestão da Copa do Mundo consumiu somente 12%, ficando à frente apenas do dispendido com os Jogos Mundiais Militares em 2011.

Avançando na análise dos gastos tributários, a Lei nº 12.350/2010 foi o instrumento que materializou as demandas da FIFA e de seus parceiros para que o evento ocorresse no país sem restrições fiscais. Foram beneficiadas diretamente a FIFA, sua subsidiária no Brasil, o Comitê Organizador Local (COL), a CBF, confederações continentais e nacionais filiadas à FIFA, além de seus parceiros comerciais, prestadores de serviços e voluntários. Também foram incluídas pessoas físicas não residentes contratadas para atuar nos eventos e entidades sem fins lucrativos que receberam doações de bens utilizados na competição.

A lei concedeu isenções e suspensões de uma ampla gama de tributos federais, como II (Imposto de Importação), IPI, IOF, IR (IRRF e IRPJ), CSLL, PIS/Pasep, Cofins, Condecine e CIDE-Inovação (Carneiro, 2018). Esses benefícios incidiram sobre operações de importação, exportação, câmbio, crédito, seguros, rendas e aquisições internas vinculadas à organização e à realização dos eventos, abrangendo bens duráveis,

²⁸² Todos os dados estão deflacionado pelo IGP-DI a preços de 2023.

materiais promocionais, prestação de serviços e vendas internas de produtos destinados exclusivamente à Copa.

No mesmo sentido, a Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa) criou um arcabouço jurídico de adequação às exigências da FIFA, prevendo: direitos comerciais exclusivos sobre marcas, publicidade e exploração em estádios e *fan fests*; licenciamento de produtos e transmissões; concessão de vistos a organizadores e torcedores estrangeiros; responsabilização civil da União por incidentes de segurança; garantias financeiras para a organização e investimentos em infraestrutura; e novas isenções tributárias à FIFA e seus patrocinadores.

Essas medidas concederam à FIFA e a seus associados uma posição fiscal privilegiada para explorar a Copa das Confederações e a Copa do Mundo no Brasil. A entidade entrou e saiu do país sem pagar qualquer imposto federal, o que supera, guardadas as devidas proporções, benefícios de políticas permanentes como a Zona Franca de Manaus. O resultado foi um gasto tributário federal de R\$ 263,35 milhões entre 2012 e 2015, sendo 72% em 2014 e 20% em 2013. Esses incentivos contribuíram para que a FIFA registrasse receita²⁸³ recorde de R\$ 25,733 bilhões, despesas²⁸⁴ de R\$ 11,857 bilhões e lucro líquido de R\$ 13,876 bilhões²⁸⁵ (FIFA, 2014). Tais benefícios fiscais integram, de forma recorrente²⁸⁶, o pacote de garantias exigido pela FIFA aos países-sede e foram condição determinante para que o Brasil fosse escolhido para sediar o evento. Esse processo expressa um dos elementos centrais do padrão de acumulação promovido pela lógica dos grandes eventos (Carneiro, 2018; Athayde, 2014; Ouriques, 2009; 2014).

Ao mesmo tempo em que o Estado concedia benefícios fiscais à FIFA e transferia recursos orçamentários para a viabilizar a gestão da Copa no país, o fazia com os Jogos Olímpicos Rio-2016. Além disso, o padrão de acumulação e as exigências materiais, de recursos humanos e de logística associado à gestão foram similares, com a diferença das olimpíadas serem disputas em um espaço de tempo menor, de 17 dias ante os 30 dias da Copa, e numa única cidade-sede. Todavia, em relação as fontes de financiamento – único grande evento a ter sido beneficiado simultaneamente pelas fontes orçamentárias,

²⁸³ Compõe as receitas a venda de direitos de transmissão (50,31%), patrocínios e parcerias (32,74%), Bilheteria (10,92%), hospitalidade (3,81%) e licenciamento de produtos (2,22%).

²⁸⁴ As despesas se relacionam: ao Comitê Organizador Local (COL) (20,37%); prêmios em dinheiro às seleções participantes (16,10%); preparação das delegações (2,16%); custos de hospedagem e transporte das equipes (1,89%); e compensação financeira aos clubes que cederam atletas às seleções (3,15%).

²⁸⁵ Todos os dados foram convertidos em Reais com o valor de fechamento de 31 de dezembro de 2014 e deflacionado pelo IGP-DI a preços de 2023.

²⁸⁶ Em 2010, a FIFA informou que recebeu US\$ 3,8 bilhões em receitas isentas de impostos. Ver em: <https://ctj.org/fifas-world-cup-of-tax-breaks/>. Acesso em 01 de mai. 2025.

extraorçamentárias e pelo gasto tributário – e à magnitude dos gastos, nada se compara ao ocorrido em torno dos Jogos Olímpicos²⁸⁷. Aliás, a diferença já começa na competição acirrada que a cidade do Rio de Janeiro teve que enfrentar para sediar os jogos, o que não ocorreu do mesmo modo que os outros. A disputa ocorreu principalmente com a cidade de Madrid e tinha como pano de fundo conflitos internos no COI entre o então presidente, o belga Jacques Rogge, simpático a candidatura do Rio, e seu antecessor, o espanhol Juan Antônio Samaranch, com preferência por Madrid, que queria emplacar seu filho na presidência desta entidade.

Conforme aponta Mascarenhas et al. (2012), se constituiu uma candidatura estruturada e coesa em torno de uma aliança entre o governo federal, estadual, municipal, COB e setor empresarial e da figura do presidente Lula, a época em alta na cena internacional e em espaços multilaterais de discussão geopolítica, o que se tornou um dos grandes diferenciais do Rio de Janeiro frente aos outros. Junto a isso, o marketing estabelecido e a política do COB com os membros votantes foram importantes. Assim, no dia 02 de outubro de 2009 o Rio, na rodada final da eleição, obteve 66 votos contra 32 de Madrid, sendo escolhido como cidade-sede deste evento. Em relação ao Estado, os interesses se assemelham aos envolvidos na Copa do Mundo. E no caso do mercado, cinco patrocinadores de primeira hora foram partícipes desse processo, a Bradesco, a Odebrecht, TAM, Embratel e o grupo EBX, cada qual interessado em ter vantagem em contratos e patrocínios associados a preparação e realização dos jogos e/ou na relação com o setor público municipal, estadual e federal.

Neste compasso, a formação da agenda pró Rio-2016 reforçou a condição de Lula como um estadista mitificado, do projeto em curso de desenvolvimento econômico do país, naquilo que Singer (2012; 2018) chamou de “reformismo fraco” e “ensaio desenvolvimentista”, e do reposicionamento do Brasil na arena geopolítica. Esses processos estiveram ancorados,

[...] por um lado, numa política conservadora de aproximação e subordinação do Estado brasileiro às entidades proprietárias dos Jogos, COI e COB, e, por outro, num projeto empreendedor orientado para o mercado, correspondendo aos interesses de determinadas frações da burguesia, o que corresponde ao intento de reorganização do capitalismo brasileiro (Mascarenhas et al., 2012, p. 30-31).

Para viabilizar os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, o governo federal promulgou quatro leis centrais: nº 12.035/2009, nº 12.396/2011, nº 12.780/2013 e nº

²⁸⁷ Considerar como incluso nas análises os Jogos Paralímpicos Rio-2016.

13.284/2016. A primeira, o chamado Ato Olímpico, instituiu garantias e regras especiais para a candidatura e a realização dos Jogos, incluindo facilitação de entrada e permanência de estrangeiros, cessão de imóveis da União, proteção de direitos comerciais e de propriedade intelectual, medidas de segurança e controle antidoping e isenção de taxas relacionadas à transmissão do evento.

A Lei nº 12.396/2011 criou a Autoridade Pública Olímpica (APO), consórcio entre a União, o estado e o município do Rio de Janeiro, com autonomia administrativa e financeira para coordenar e fiscalizar os projetos públicos necessários à realização dos Jogos, sendo extinta após o evento. Já a Lei nº 13.284/2016, conhecida como Lei Geral das Olimpíadas, consolidou a segurança jurídica e organizacional da competição em favor do COI e do Comitê Paralímpico Internacional (CPI), regulamentando direitos comerciais, exclusividade de exploração de marcas e símbolos, venda de ingressos, normas de segurança e as responsabilidades do governo federal.

Por fim, a Lei nº 12.780/2013, posteriormente alterada pela nº 12.265/2016, instituiu um amplo regime de desonerações tributárias, com isenção de tributos federais sobre importações, aquisições no mercado interno, rendimentos de pessoas físicas não residentes e taxas militares de fiscalização (Carneiro, 2018). A partir dela, iniciou-se o gasto tributário da União com os Jogos, totalizando R\$ 2,84 bilhões²⁸⁸ até 2017, concentrados em 2016 (72%), seguido de 2015 (15%), 2014 (7%), 2013 (5%) e 2017 (1%).

Se as desonerações tiveram um efeito importante para as receitas astronômicas da FIFA com a Copa do Mundo, no caso das Olimpíadas a relevância foi ainda maior, pois o total de receitas do COI com o evento foi de US\$ 3,7 bilhões em 2016, o que em Real equivale, com o câmbio comercial de R\$ 3,25 de 31 de dezembro de 2016 e deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023, a R\$ 20,5 bilhões. Ao contrário da FIFA, que concentra a maior parte de seus dividendos em si mesma, o COI tem uma política distinta, distribuindo²⁸⁹ cerca de 90% com o Comitê Organizador Rio-2016, os Comitês Olímpicos Nacionais, as Federações Internacionais por modalidade e outros. Carneiro (2018) aponta como problemática essa realidade, visto que as desonerações concedidas foram direcionadas a entidades, como o COI, que possuem grande poder econômico, e sem contrapartidas sociais de impacto. Isso se soma ao fato de a lógica tributária brasileira ser

²⁸⁸ Deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023.

²⁸⁹ Ver em: <https://epoca.globo.com/esporte/epoca-esporte-clubes/noticia/2017/07/coi-embolsa-us-57-bilhoes-com-os-jogos-olimpicos-no-rio-onde-foi-parar-o-dinheiro.html>. Acesso em 01 mai. 2025.

dominada pela regressividade, levando a maior fatia da conta para o bolso do trabalhador. Comparando esses gastos com outros da Política Econômica Esportiva nos 21 anos estudados, podemos notar que este foi superior, por exemplo, a todo o investimento realizado com a Política de Manutenção da Força de Trabalho Esportiva, incluídos os programas de bolsas, patrocínios e o PAAR.

No tocante à fonte orçamentária, foi utilizada a ação do Ministério do Esporte nominada de “preparação e organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016”²⁹⁰. Em sua descrição²⁹¹ consta que esteve voltada ao “planejamento e implantação de projetos de infraestrutura, bem como de outros projetos correlatos à preparação, à promoção e à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, no que tange a serviços, obras e a compromissos governamentais” (Brasil, 2015, p. 116). Toda essa ação consumiu R\$ 895,1 milhões entre 2010 e 2016, período que esteve vigente, sendo que 16% foram investidos entre 2010 e 2011, 71% ao longo do PPA 2012-2015 e 13% no ano dos Jogos Rio-2016. Assim, os Jogos superaram o Pan em quase 10% no gasto orçamentário, tornando-se o evento que mais consumiu recursos do Ministério do Esporte dentre todos os grandes eventos. Essa condição que já tinha sido percebida na análise dos gastos tributários, repete-se no que se refere aos investimentos extraorçamentários, concentrados nos patrocínios de empresas estatais.

As estatais, em conjunto, patrocinaram os Jogos Rio-2016 no montante de R\$ 682,9 milhões ao longo dos anos de 2014 a 2017. Cabe lembrar que essas empresas não apoiaram a Copa do Mundo e em relação ao Pan e os Jogos Militares se limitaram a ofertar valores que alcançaram apenas 6% e 1%, respectivamente, do total. Em relação aos Jogos Rio-2016 foram quatro patrocinadores: Correios, CAIXA, Petrobrás, Casa da Moeda do Brasil e Embratur. Observando a Tabela 13, é possível visualizar que os Correios foram de longe o maior patrocinador público deste evento, aportando 86,1% do total, com o detalhe de terem realizado esses aportes ao longo de quatro anos, enquanto as demais foram pontuais principalmente no ano dos Jogos, exceto pela Casa da Moeda que aportou em 2014. A predominância dos Correios e os demais dados sobre este aspecto

²⁹⁰ Incluiremos nesta os gastos com a Autoridade Pública olímpica.

²⁹¹ Esta ação, como descrito, não contemplou apenas gastos com a gestão do evento, mas com outros alinhadas a preparação das seleções nacionais brasileiras e aspectos materiais de infraestrutura. Tomando como exemplo o ano de 2015, o Relatório de Gestão do Mesp, descreve os valores gastos nessa ação, o qual nos calculamos que cerca de 60% foram dispendidos com a gestão dos Jogos Rio-2016 (Brasil, 2015). Desse modo, podemos considerar que essa ação se refere a gestão organizacional, promocional e financeira deste evento de forma predominante, mas não totalmente.

corroboram com os trabalhos de Carneiro (2018) e Pereira (2017), pioneiros nessa esfera de análise.

Tabela 13 - Patrocínio das empresas estatais aos Jogos Olímpicos Rio-2016 (em R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)

Estatal	2014	2015	2016	2017	Total	%
Correios	241 914 245	198 572 169	88 269 458	59 040 976	587 796 848	86,1%
CAIXA	-	-	42 603 142	-	42 603 142	6,2%
Casa da Moeda	21 036 021	-	-	-	21 036 021	3,1%
Petrobrás	-	-	17 893 320	-	17 893 320	2,6%
Embratur	-	-	13 633 005	-	13 633 005	2,0%
Total	262 950 266	198 572 169	162 398 925	59 040 976	682 962 336	100,0%

Fonte: Relatórios das empresas estatais via Lei de Acesso à Informação. Portal eletrônico: <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>. Acesso em 20 mar. 2025. Elaboração nossa.

Em suma, é possível afirmar que em todas as fontes analisadas a gestão organizacional, promocional e financeira dos Jogos Rio-2016 foi a mais dispendiosa para o governo federal, com destaque para os valores astronômicos que o governo deixou de arrecadar ao isentar os organizadores dos Jogos. Aliás, se considerarmos toda a mobilização governamental para elevar o Brasil ao top 10 no quadro de medalhas, organizar o evento no país e, como veremos adiante, erguer as instalações esportivas, os Jogos tiveram de longe o maior gasto público federal com infraestrutura esportiva dentre todos os grandes eventos, conforme visto na Tabela 14.

Tabela 14 - Síntese dos dados gerais do gasto público federal em relação à gestão organizacional, promocional e financeira dos grandes eventos no Brasil (em R\$, valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)

Fonte de Financiamento	Valor por Fonte	%	Valor Total	%
Jogos Olímpicos Rio-2016			4 418 611 559	74%
Gasto tributário	2 840 523 150	64,3%		
Orçamentário	895 126 072	20,3%		
Extraorçamentário	682 962 336	15,5%		
Jogos Pan-Americanos Rio-2007			858 709 781	14%
Orçamentário	817 301 173	95,2%		
Extraorçamentário	41 408 608	4,8%		
Copa do Mundo FIFA 2014 no Brasil			514 586 225	9%
Gasto tributário	263 354 694	51,2%		
Orçamentário	251 231 531	48,8%		
Jogos Mundiais Militares Rio-2011			188 346 332	3%
Orçamentário	182 887 348	97,1%		
Extraorçamentário	5 458 984	2,9%		
Total			5 980 253 897	100%

Fonte: Relatórios das empresas estatais via Lei de Acesso à Informação. Portal eletrônico: <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>. Acesso em 20 mar. 2025. Elaboração nossa.

Nesta tabela, também podemos concluir que somados os quatro grandes eventos analisados, a distribuição geral dos recursos de acordo com a fonte de financiamento, ficou em 52% providos pelo gasto tributário, 36% pela via orçamentária e 12% ao extraorçamentário por meio de patrocínios estatais não incentivados. Na comparação entre os gastos totais, somando todas as fontes de financiamento, os Jogos, como anunciamos, consumiram a incrível marca de 74% de todos os recursos, mesmo com os gastos exorbitantes com o Pan Rio-2007, com o governo federal assumindo todos os custos dos Jogos Militares e com as generosas isenções tributária para a FIFA.

7.1.3. Síntese em nível macro

Nossa análise, nesta esfera, abordou o papel do investimento público federal na gestão e na efetivação dos eventos esportivos e as correlações entre a preferência pelos grandes eventos em detrimento dos eventos esportivos em geral. No estímulo à produção de eventos – mecanismo central do esporte-espetáculo e de geração de receitas – apenas o PPA 2008-2011 priorizou as iniciativas gerais. A partir de então, o orçamento destinado a elas foi progressivamente suprimido até 2023.

Ainda que entidades de administração esportiva disponham de amplos recursos das loterias, a concentração de poder econômico e político no COB, no CPB e nas confederações nacionais reforçou desigualdades estruturais, beneficiando modalidades de maior visibilidade e relegando as demais à estagnação. Sem uma política pública organizada para enfrentar esse quadro, o Estado transferiu a gestão de vultosos recursos a entidades voltadas à reprodução do *status quo*. A Lei de Incentivo ao Esporte, embora formalmente apta a fomentar eventos, teve atuação marginal: apenas 14% dos proponentes captaram recursos para o esporte de excelência entre 2007 e 2024²⁹². Na prática, o financiamento concentrou-se nos patrocínios não incentivados de empresas estatais.

Entre 2003 e 2023, 42 modalidades foram beneficiadas, mas mais da metade das ações se concentrou em esportes a motor, náuticos, tênis, futebol e surfe – e, em termos financeiros, sobretudo no futebol, automobilismo e basquete. Isso reflete a predominância de Petrobrás e CAIXA, responsáveis por mais de 90% dos recursos, orientadas por critérios corporativos e de mercado. Em sentido oposto, a política voltada à gestão dos

²⁹² Ver em: <http://www.inteligenciaesportiva.ufpr.br/site/>. Acesso em 05 de mai. 2025.

grandes eventos foi sistemática e total. Desde o Pan-2007 e os Jogos Mundiais Militares-2011 até a Copa de 2014 e os Jogos Rio-2016, o fundo público arcou com praticamente todos os custos, inclusive por meio de renúncias fiscais e estruturas específicas como o CECopa, o CGCopa e a Autoridade Pública Olímpica. Os Jogos Rio-2016, em especial, exigiram mobilização financeira e institucional inédita, superando em quase três vezes o dispêndio dos três eventos anteriores somados.

Esse envolvimento do Estado expressou alianças políticas e econômicas sintonizadas com o projeto “neodesenvolvimentista” dos governos petistas, amparadas em estudos que propagavam supostos benefícios macroeconômicos e esportivos – muitos deles, como advertem Athayde (2014), na esteira de Damo (2012), Matheson (2012) e Andreff (2010), baseados em metodologias frágeis e estimativas superdimensionadas. Na realidade, os impactos positivos foram conjunturais, restritos ao período dos eventos, sem efeitos estruturantes no esporte nacional.

Como qualquer evento que ocorra em um determinado tempo-espaço, ainda mais diante da enorme proporção que os Grandes eventos representaram, eles tendem a impactar em alguma medida diversos setores econômicos, favorecendo uns e outros nem tanto e, em certa medida, estimulando o crescimento do PIB e a geração de empregos, por exemplo. Porém, o que percebemos é que seus efeitos se inclinam a resultados de momento, no ano de sua ocorrência e nos imediatamente anteriores e posteriores. Até porque esses eventos não retornariam ao país tão cedo, e toda a cadeia impactada dificilmente veria tal magnitude de investimento novamente.

O que estamos querendo dizer é que o Estado não irá dispor bilhões de reais para assumir compromissos totalmente fora do comum de forma reiterada e a sociedade tampouco aceitaria algo similar. Então, se olharmos para o setor esportivo, quem foram os grandes beneficiados com o investimento de quase seis bilhões de reais na gestão organizacional, promocional e financeira dispendidos ao longo de aproximadamente 10 anos? As entidades proprietárias dos eventos e seus parceiros comerciais, que deixaram o país sem qualquer contrapartida fiscal. O governo federal, interessado na função propaganda desses espetáculos, viu o retorno político frustrar-se com o desgaste iniciado nas manifestações de 2013 e agravado na crise que culminou em 2016 (Oliveira, 2019; Singer, 2018; Boito Jr., 2018).

Em síntese, a quase totalidade dos recursos federais destinados à gestão organizacional, promocional e financeira dos eventos atendeu a demandas de curto prazo e a agentes internacionais, esvaziando os mecanismos nacionais de fomento. O resultado

foi uma política que reproduziu a lógica de acumulação dos Grandes eventos – mercantilizada e dependente do fundo público – sem capacidade de gerar transformações sustentáveis no setor esportivo nacional. Essa dinâmica se estendeu à construção e à gestão de instalações esportivas, analisadas na seção seguinte.

7.2. Construção, adequação, gestão e manutenção de instalações e aquisição de equipamentos esportivos

Nesta esfera, a análise se volta à dinâmica da Política de Infraestrutura Esportiva em sua vertente vinculada à construção, adequação e manutenção de instalações destinadas ao esporte de excelência e à produção e aquisição de equipamentos necessários à realização do esporte nesse nível de prática. Nossa exposição contemplará duas esferas micro de análise: (i) instalações e equipamentos destinados ao esporte de excelência em geral; e (ii) instalações esportivas para grandes eventos. Ao contrário do que vimos na seção anterior – em que a articulação entre os investimentos na gestão dos grandes eventos pouco guarda relação direta com os investimentos nos eventos esportivos em geral –, nessa esfera, a princípio, todas as construções, adequações e aquisições têm ou deveriam ter algum grau de repercussão no setor esportivo nacional nos anos pós-Grandes eventos, exceto por aquelas de caráter temporário. Todavia, a viabilidade do seu uso, os custos de manutenção e o real impacto dessas estruturas no desenvolvimento do setor requer um exame mais criterioso. Da mesma forma, avançaremos na investigação sobre as fontes de financiamento e o direcionamento do gasto público, lançando luz sobre as prioridades e omissões do governo federal diante dessa esfera primordial ao desenvolvimento econômico do esporte no país.

Em sentido amplo, nessa esfera macro o gasto com infraestrutura material do setor esportivo atingiu a cifra de R\$ 6.155.558.665²⁹³ entre 2003 e 2023. Se olharmos para toda a Política de Infraestrutura Esportiva, esse valor representa cerca de 45% do total, visto que o restante foi dispendido no estímulo à gestão organizacional, promocional e financeira dos eventos esportivos, sejam os de caráter geral, sejam aqueles associados à lógica dos grandes eventos, sendo este último consumindo quase 80% do todo. De forma ainda mais dominante do que ocorreu no exame dos investimentos em gestão, no caso em tela o direcionamento dos recursos para materializar as instalações esportivas para os grandes eventos alcançou 87% do total distribuído nessa esfera macro, restando ao

²⁹³ Atualizados pelo IGP-DI a preços de 2023.

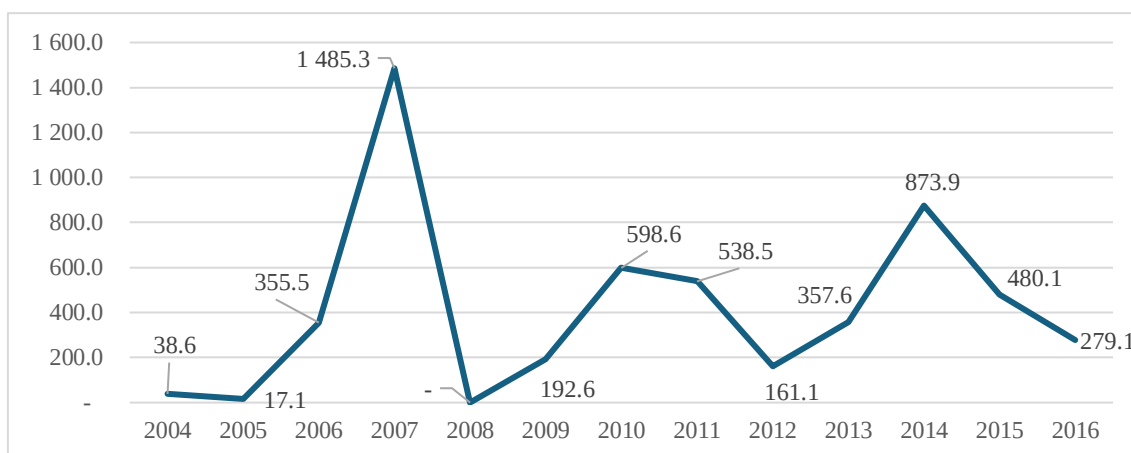
fomento às instalações e equipamentos esportivos em geral somente 13%. Em razão do volume e da extensão temporal que caracterizaram o gasto com grandes eventos, iniciaremos nossas análises por essa esfera micro.

7.2.1. Instalações esportivas para Grandes eventos

As ações empreendidas pelo governo federal para viabilizar os espaços de competição e treinamento para a realização dos grandes eventos no país mobilizaram um montante financeiro sem precedentes em direção ao setor esportivo. De forma similar ao que ocorreu com as transformações urbanas orientadas por demandas associadas aos grandes eventos – que serviram de catalisadores e legitimadores de um conjunto de medidas e da reorientação do fundo público para criar as condições necessárias à realização de obras de construção e adequação do transporte urbano, à alteração do domínio sobre espaços nas cidades-sede degradados e/ou ocupados por segmentos da classe trabalhadora visando à especulação imobiliária e à noção de cidade empresarial, bem como ao estímulo ao setor do turismo e outros – os espaços esportivos também foram alvo de maciços investimentos públicos do governo federal.

No aspecto temporal, esses investimentos começaram em 2004 e se prolongaram até 2016, com exceção do ano de 2008, no qual houve investimento público relacionado aos grandes eventos, como pode ser visto no Gráfico 23. Nele, percebe-se que o destaque no período inicial foi o gasto concentrado em 2007, ano da realização dos Jogos Pan-Americanos na cidade do Rio de Janeiro, justificado por parâmetros similares aos que observados nos investimentos direcionados à sua gestão, com exceção de que, no caso das instalações, o governo federal já tinha feito um aporte relevante em 2006. Os demais eventos tiveram seus custos mais diluídos no tempo, se comparado, apesar dos picos em 2010-2011 (Jogos Mundiais Militares) e 2014 (Copa do Mundo FIFA). Entretanto, quando observado os Jogos Rio-2016, o ano de sua realização apresentou o terceiro menor gasto desde 2011.

Gráfico 23 - Evolução do gasto público federal total com instalações esportivas para os grandes eventos no Brasil. Série 2004 – 2016 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)



Fonte: Portal eletrônico <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>. Acesso 20 mar. 2025.

Olhando para o papel de cada fonte de financiamento na realização das obras com recursos federais, observa-se que, do lado do orçamento todos os grandes eventos se beneficiaram. Já o gasto tributário foi utilizado somente em demandas inerentes à Copa de 2014 e os recursos extraorçamentários ficaram ausentes nessa dimensão. Em relação ao gasto orçamentário, consolidado na Tabela 15, podemos visualizar que o Pan Rio-2007 foi o evento com maior investimento dentre todos (39,2%), seguido pelos Jogos Rio-2016 (34%) e pelos JMM Rio-2011 (26,4%). No que se refere à Copa, o gasto foi menor por ter sido voltado de forma singular à ação orçamentária “Implantação de controle de acesso e monitoramento nos estádios de futebol para segurança do torcedor”, executada entre 2010 e 2013, consumindo 0,5%, ou R\$ 22,4 milhões, nesse período.

Tabela 15 - Gasto orçamentário com instalações esportivas para os grandes eventos no Brasil. Série 2004 – 2016 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)

	Pan Rio-2007	JMM Rio-2011	Copa de 2014	Jogos Rio-2016	Total
2004	38,6	-	-	-	38,6
2005	17,1	-	-	-	17,1
2006	355,5	-	-	-	355,5
2007	1 485,3	-	-	-	1 485,3
2008	-	-	-	-	-
2009	-	192,6	-	-	192,6
2010	21,8	569,3	7,5	-	598,6
2011	-	530,1	2,5	5,8	538,5
2012	-	-	6,5	32,1	38,5
2013	-	-	5,9	10,2	16,1
2014	-	-	-	857,9	857,9
2015	-	-	-	480,1	480,1
2016	-	-	-	279,1	279,1
Total	1 918,4	1 291,9	22,4	1 665,2	4 898,0
%	39,2%	26,4%	0,5%		

Fonte: Portal eletrônico <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>. Acesso 20 mar. 2025.

Em relação ao Pan Rio-2007, os gastos se deram por meio da ação “implementação de infraestrutura para a realização dos Jogos Pan-Americanos Rio 2007”, ativa entre 2004 e 2007 e, posteriormente, reaberta no ano de 2010. As atividades envolvidas nessa ação, tomando o exemplo de 2007, ano de maior magnitude, estiveram relacionadas, dentre outros, à finalização da implantação do Complexo Esportivo de Deodoro; à finalização da contratação das instalações temporárias; à contratação dos serviços logísticos dos Jogos; à aquisição da pista do velódromo; ao sistema viário da Vila Pan-americana; e à complementação das obras do Complexo Esportivo do Maracanã (Brasil, 2008).

No que se refere aos JMM Rio-2011, observa-se que o dispêndio para erguer as instalações esportivas para o evento, apesar de sua dimensão e relevância socioeconômica serem menores, se comparado aos demais, foi considerável e incluiu: a construção da vila dos atletas; melhorias no ginásio e no parque aquático, além da construção de uma nova pista de obstáculos, no Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes (CEFAN); a reforma no estádio e a construção de um novo ginásio para as competições de judô na Escola de Educação Física do Exército (EsEFEx); e as reformas na entrada principal, a construção de uma nova pista de obstáculos e de um ginásio de apoio na Universidade da Força Aérea (UNIFA)²⁹⁴. Carneiro (2018), com dados do TCU, aponta que, assim como os outros grandes eventos, este também enfrentou problemas que ameaçaram sua realização, como baixa execução orçamentária a um mês do início, atrasos na entrega da infraestrutura, falhas em obras como a do Complexo de Tiro da Ilha do Governador e irregularidades em contratos de serviços e licitações.

Em relação aos Jogos Rio-2016, o dispêndio federal ocorreu pela ação “Implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016”, vigente entre 2011 e 2016, sendo a mais longa dentre todas as ações citadas. Neste caso, o maior gasto com os aspectos em análise foi realizado com recursos federais, se comparado ao investido pelo estado e pelo município do Rio de Janeiro. Dados de Carneiro (2018) apontam que a distribuição dos recursos se deu da seguinte forma: 42,34% para a construção do complexo esportivo de Deodoro; 12,5% para a construção do Centro Olímpico de Tênis; 11,69% para a construção do Centro Olímpico de Esportes Aquáticos; 10,1% para a adequação do Centro Olímpico de Hipismo; 8,65% para a

²⁹⁴ Ver em: <https://cafajur.blogspot.com/2011/03/jogos-mundiais-militares-forcas-armadas.html?>. Acesso em 06 mai. 2025.

construção do Velódromo Olímpico; 8,27% para a construção da Arena do Futuro; e 6,45% para outros empreendimentos.

Olhando agora para os gastos tributários, notadamente aqueles associados à Copa do Mundo de 2014, sua realização ocorreu com base no Decreto nº 7.319/2010, alterado pelo Decreto nº 7.525/2011. Esses decretos regulamentaram o RECOPA (Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol), cujo objetivo foi oferecer suspensão tributária (posteriormente convertida em alíquota zero) para reduzir os custos de obras em estádios de futebol que seriam utilizados nesse evento. As isenções que este programa propiciou incidiram sobre o PIS/PASEP, a COFINS, o IPI e o Imposto de Importação (quando não houvesse similar nacional) para vendas, locações e importações de bens e serviços vinculados às obras de estádios. O benefício era exclusivo para pessoas jurídicas habilitadas e com projetos aprovados pelo Ministério do Esporte. No período em que esteve vigente, entre 2012 e 2014, a União deixou de arrecadar aproximadamente R\$ 480 milhões.

Além disso, o governo federal também dispôs recursos financeiros na forma de linhas de crédito para estados, municípios e clubes proprietários de estádios que sediarão jogos da Copa, dada sua dificuldade em levantar recursos devido à baixa liquidez em suas contas e dos limites de endividamento para viabilizar seus projetos em tempo hábil. O meio pelo qual isso se materializou foi o BNDES que, atendendo a comando do governo, criou uma linha de financiamento com juros subsidiados e prazos alongados, denominada programa BNDES ProCopa Arenas²⁹⁵. Este, por sua vez, repassou cerca de R\$ 4,14 bilhões²⁹⁶ para 11 projetos de Arenas, excetuando-se a Arena da Baixada que utilizou recursos próprios do Club Atlético Paranaense e da agência de fomento do estado do Paraná²⁹⁷. Sem esse montante robusto de aporte financeiro público, possivelmente a realização da Copa do Mundo seria inviável (Figueiredo, 2017). Os critérios estabelecidos limitaram os empréstimos a R\$ 400 milhões por estádio, desde que o valor não ultrapassasse 75% do total do projeto. A Taxa de Juros de Longo Prazo definida foi de 1,9% ao ano, com carência de até três anos e prazo para pagamento em até 12 anos,

²⁹⁵ Ver em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/patrocinios/patrocinio-ao-esporte/bndes-procopa-arenas>. Acessado em 14 dez. 2024.

²⁹⁶ Ver em: <https://www.uol.com.br/esporte/futebol/ultimas-noticias/2024/06/12/apos-10-anos-nove-dos-12-estadios-da-copa-2014-ainda-nao-foram-pagos.htm#:~:text=O%20ProCopa%20Arenas%20destinou%20R,foi%20de%20R%24%20400%20milh%C3%B5es>. Acessado em 14 dez. 2024.

²⁹⁷ Ver em: <https://www.fomento.pr.gov.br/Noticia/Fomento-Parana-repassa-R-26-milhoes-para-obras-da-Arena-da-Baixada>. Acessado em 14 dez. 2024.

totalizando um período máximo de 15 anos. No caso dos estádios privados, o BNDES informou que parte dessa linha de crédito poderia ser utilizada, desde que houvesse parceria com entes públicos (Athayde, 2014). Ao todo 12 estádios foram construídos ou reformados, sendo que oito pertenciam ao patrimônio público de estados da federação e quatro eram privados.

Em suma, podemos dizer que os mais de R\$ 5,37 bilhões consumidos construindo na construção e adequação de arenas esportivas para os quatro grandes eventos que ocorreram no país, complementados por essa quantia considerável de recursos emprestados aos proprietários públicos e privados dos estádios que sediaram os jogos da Copa, constituíram o montante total dispendido pela política para disponibilizar as instalações esportivas necessárias à realização desses eventos. Excluindo os valores destinados pelo BNDES²⁹⁸, os dispendidos pela via orçamentária e pelo gasto tributário – mobilizados em torno dos compromissos assumidos pelo país frente às entidades de administração internacional, como a ODEPA, a FIFA e o COI, pelos interesses do governo federal na função propaganda, na perspectiva de estimular sua matriz de desenvolvimento econômico e no reposicionamento do país na geopolítica internacional, bem como pela expectativa de ganhos dos agentes privados, seja do setor do audiovisual, seja de capitais externos pela função publicidade inerentes aos grandes eventos – alcançaram uma magnitude superior em quase 600% ao que foi gasto com o desenvolvimento de instalações e com a produção e aquisição de equipamentos esportivos em geral, alheios à lógica dos grandes eventos.

O resultado disso, para além do que foi efetivado no ano de realização de cada grande evento, passa a integrar aquilo propagandeado como legado. Algo vendido pelas entidades de administração internacional, proprietárias desses eventos, como o espólio concedido ao país-sede pelos esforços empreendidos para adequar sua infraestrutura esportiva material aos requisitos exigidos no mais alto nível internacional. Esses legados, a nosso ver, devem ser analisados, passados os grandes eventos, como parte integrante das instalações disponíveis ao setor esportivo para desenvolver o esporte de excelência e os aspectos econômicos a ele inerentes. Para tanto, examiná-los-emos de par ao conjunto de outras ações desenvolvidas para ampliar e modernizar as instalações não diretamente

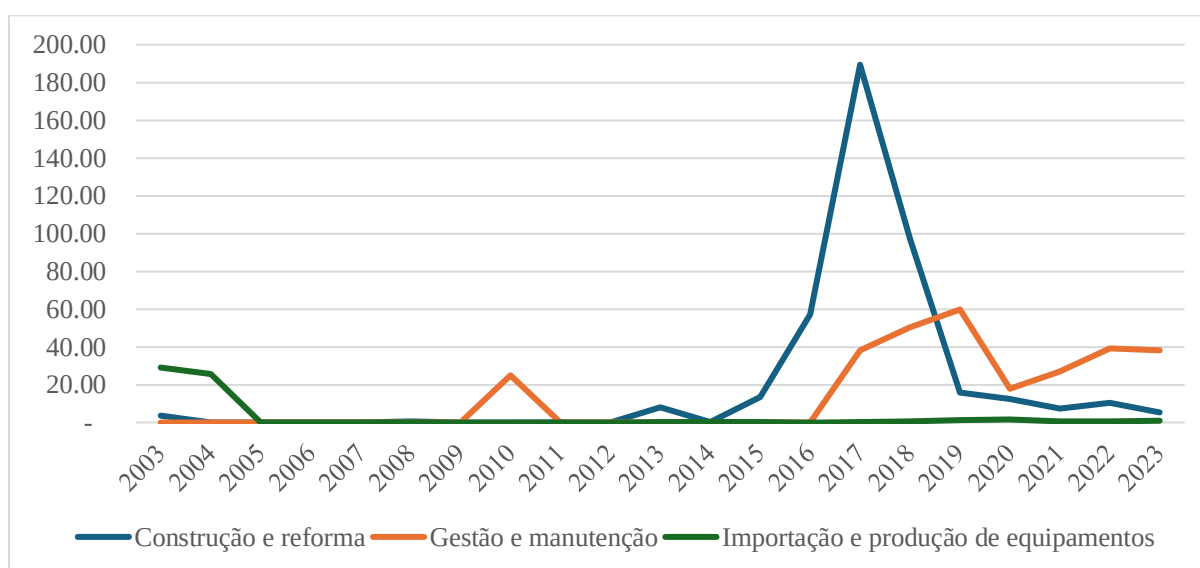
²⁹⁸ O cálculo do que o banco deixou de auferir com esses empréstimos devem ser contabilizados pelo subsídio concedido pelo banco e pelo custo de oportunidade por ter deixado de emprestá-los em condições mais favoráveis, pois financiou empreendimento com taxas inferiores a taxa básica Selic. Contudo, apesar de interessante saber tal resultado, consideramos que foge do escopo dessa tese.

associadas aos grandes eventos e com as medidas adotadas para adquirir equipamentos esportivos, por considerarmos que findados o ciclo dos grandes eventos o dito legado passou a constituir o rol de espaços disponíveis ao setor esportivo para desenvolver e explorar economicamente o esporte de excelência no país.

7.2.2. Instalações e equipamentos destinados ao esporte de excelência em geral

Nesta esfera o foco passa a ser o financiamento da infraestrutura de instalações em geral do país e da produção e aquisição de equipamentos voltados ao esporte de excelência. Se compararmos a longevidade e magnitude do incentivo estatal para essa finalidade com aquelas destinadas aos grandes eventos, o gasto federal tem dimensões muito inferiores. Tanto que o gasto público total com a esfera micro em tela alcançou somente R\$ 777,55 milhões em 21 anos, valor que representa apenas 14,5% do que foi investido nas obras dos grandes eventos. No Gráfico 24, expomos a evolução temporal de todos os gastos consolidados. Nele, é possível perceber que somente a partir de 2015 o governo federal, quando o ciclo dos grandes eventos se aproximava de seu término, passou a direcionar esforços mais sistemáticos à demanda nacional por instalações e à formulação de uma política que organizasse a estrutura a produção de atletas da base à excelência esportiva. Em termos financeiros, o gasto entre 2015 e 2023 representou cerca de 88% de tudo que foi investido, ficando o restante, 12%, dispendido entre 2003 e 2014.

Gráfico 24 - Evolução dos gastos da Política de Infraestrutura Esportiva com instalações e equipamentos destinados ao esporte de excelência em geral do país. Série 2003 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)



Fonte: Portal eletrônico <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>. Acesso em 20 mai. 2025.

Conforme o gráfico acima, o detalhamento do gasto público federal nesta esfera micro pode ser discriminado a partir de três frentes de destinação dos recursos: (i) construção e modernização de estruturas esportivas; (ii) gestão e manutenção das instalações esportivas; e (iii) incentivo à importação e à produção nacional de equipamentos esportivos. A primeira, relacionada às obras para erguer e reformar os espaços de prática vinculados ao esporte de excelência, consumiu 54% do total dispendido nesta esfera micro de atuação da política. As fontes de financiamento desta frente foram orçamentárias, por meio das ações “implantação e modernização de infraestrutura para o esporte de alto rendimento”, referido no gráfico como “ações gerais”, e a “Implantação dos Centros de Iniciação ao Esporte” (CIE).

O que chamamos de “ações gerais” do MEsp, realizadas nos anos de 2003, 2008, 2013 e entre 2015 e 2023, contempla construções, ampliações, reformas e obras complementares em espaços de treinamento e competição, associadas a estádios, ginásios, pistas, complexos esportivos, quadras poliesportivas e similares em diversos municípios brasileiros (Brasil, 2017; 2018). No somatório, essa ação consumiu R\$ 94 milhões, sendo 87% desses entre 2015 e 2023, e em relação ao montante destinado à construção e reforma de estruturas esportivas, representou apenas 22,4% do gasto total. O maior investimento ocorreu, de fato, com a implementação dos Centros de Iniciação Esportiva – CIE, que consumiu o restante, 77,6%.

Pode-se dizer que essa ação esteve vinculada inicialmente ao PAC 2, sendo concebida como partícipe da Rede Nacional de Treinamento (segunda instância da “pirâmide esportiva”) e constituída na esteira dos Jogos Rio-2016 na busca por nacionalizar esse evento disseminando espaços multiuso de treinamento esportivo pelo país para atender crianças e adolescentes oriundos dos programas sociais e com potencial para se tornarem atletas (Carneiro et al., 2022). Este espaço foi originalmente concebido pelo MEsp como “um equipamento público multiuso – localizado preferencialmente em áreas de vulnerabilidade social – que comporta atividades e a prática de esportes voltados à iniciação esportiva e ao esporte de alto rendimento, estimulando a detecção de talentos e a formação de atletas (Brasil, 2014)²⁹⁹. Note-se haver uma priorização da localização em “áreas de vulnerabilidade social” nas cidades selecionadas. Tal orientação, a princípio, espelha-se na mesma lógica dominante nos programas sociais esportivos do governo federal, focalizada na juventude em situação de pobreza, de forma a direcionar a base da

²⁹⁹ Refere-se aos dados contidos na Portaria ME nº 14, de 1º de fevereiro de 2013.

“pirâmide esportiva” vinculada às políticas públicas federais a esse contexto socioeconômico e fomentar a ideia salvacionista do esporte³⁰⁰ (Passos, 2017; Athayde, 2014; Melo, 2011).

Com a fusão do Ministério do Esporte, da Cultura e do Desenvolvimento Social no governo Bolsonaro, da qual resultou o Ministério da Cidadania (MC), essa configuração atingiu um novo patamar, ainda que sob a mesma lógica. Por meio da Portaria nº 876, de 15 de maio de 2019, este governo não apenas alterou o nome do programa para “Estação Cidadania – Esporte” como passou a associá-lo à Política de Assistência Social, integrando-o as atividades dos Centro de Referência em Assistência Social (CRAS). No art. 5º dessa Portaria, o MC estabeleceu que

[...] os Planos de Gestão e Manutenção das "Estações Cidadania – Esporte" elaborados a partir desta data devem conter, também, as atividades dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS próximos a essas estações e integrar as práticas esportivas e as atividades culturais que porventura sejam ofertadas nessas instalações.

Tal como ocorreu com o Auxílio Esporte Escolar, a articulação entre a Política de Esporte, em particular em sua vertente econômica, e a Política de Assistência Social é problemática nos moldes estabelecidos e tende a subverter a lógica estruturante desta última. Em particular, porque os princípios envolvidos na formação de atletas serem incompatíveis com o princípio normativo da assistência, pois enquanto esta última é destinada para quem dela necessitar, independente do *status* social, o esporte de excelência é um ambiente naturalmente excludente e dominado pelos mais habilidosos.

No que se refere ao gasto público com a ação orçamentária associada aos CIEs, o valor dispendido em sete anos de vigência foi próximo de R\$ 326,72 milhões, ou 46% de todo o investimento do MEsp nesta esfera micro de atuação da política. Isso a coloca como a principal iniciativa do governo federal nesta seara, tendo o foco do gasto ocorrido nos anos 2016 a 2018, quando foram investidos 88% do total. Contudo, sua abrangência ficou aquém do esperado. Segundo dados extraídos dos Relatórios de Gestão do MEsp (2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021), em 2013 o governo aprovou 285 projetos e firmou 269 termos de compromisso com 253 municípios, distribuídos por todas as regiões do país. Em 2015, 95% das 254 operações ativas já haviam concluído a primeira etapa do projeto e 39 unidades estavam autorizadas a iniciar obras. No ano seguinte, mais 56 receberam autorização, e em 2017 o programa contabilizava 138 operações ativas em 137 municípios, com quatro centros inaugurados. Em 2018, o número de operações ativas foi

³⁰⁰ Esse aspecto será aprofundado na segunda parte desta tese.

de 134 em 133 municípios, com 10 novas unidades inauguradas, totalizando 14 entregues até então. A transição para o novo nome ocorreu em 2019, quando havia 122 operações ativas (93 com autorização de início de obra) e 15 estações foram inauguradas, somando 29 unidades entregues desde o início do programa. Em 2020, último ano de aporte financeiro, o programa contava com 115 operações ativas – todas com autorização de início de obra – das quais 46 já haviam sido entregues.

Assim, o governo tinha duas frentes, uma que transferia recursos para instalações nos mais diversos cantos do país, em diferentes espaços ligados às universidades públicas, aos estados e aos municípios, e para diferentes níveis, da base à excelência esportiva; a outra que se destinava exclusivamente à iniciação esportiva, operando junto com os municípios para tentar erguer essas estruturas. Essas ações passaram a se subordinar, até certo ponto, à ideia de organizar a produção de atletas no país por meio de um conjunto de espaços de treinamento, da base à excelência esportiva, articulados entre si e segmentando os atletas de acordo com seu desenvolvimento esportivo, de modo que, a cada nível atingido, fossem direcionados aos centros de treinamentos mais qualificados dentro da lógica da “pirâmide esportiva”.

Para tanto, foi criada pela Lei nº 12.395/2011 a Rede Nacional de Treinamento (RNT), sendo esta parte dos gastos com a gestão e manutenção das instalações esportivas. Além dela, constituem esse conjunto as ações vinculadas à gestão do legado olímpico materializados através das ações orçamentárias “Gestão, manutenção e aperfeiçoamento da Rede Nacional de Treinamento” e daquelas associados ao legado olímpico, como a “Participação da União no capital da Empresa Brasileira de Legado Esportivo S.A.” (2010), “Gestão e Manutenção do Legado Olímpico e Paraolímpico sob responsabilidade da Autoridade de Governança do Legado Olímpico – AGLO” (2018-2021) e “Gestão e Manutenção do Legado Olímpico e Paraolímpico” (2022-2023). Ao todo, foram destinados à gestão e manutenção das instalações esportivas 38% do total desta esfera de atuação micro, sendo que destes 24,4% foram destinadas às atividades da RNT e 75,6% à gestão do legado olímpico.

A Rede Nacional de Treinamento surgiu das deliberações do III CNE, em meio à guinada da política esportiva voltada aos grandes eventos e à meta de colocar o Brasil entre as dez potências olímpicas mundiais em uma década. Concebida como política federal vinculada ao Ministério do Esporte, a RNT buscou articular centros de treinamento em níveis nacional, regional e local, integrando base e excelência esportiva em cooperação com o COB, o CPB, os entes federativos, o Sistema S, clubes e instituições

militares (Brasil, 2011), conforme ilustrado na Figura 3. Contudo, conforme análise do PNUD (2017), sua materialização retomou o ideário conservador da “pirâmide esportiva”, típico do período da ditadura civil-militar nos anos 1970 e 1980, ao subordinar a prática esportiva e os programas sociais à formação de atletas, deslocando o foco da democratização do acesso para a seleção, formação e treinamento de atletas e reinstaurando uma lógica que o movimento renovador da Educação Física e a LDB de 1996 haviam buscado superar.

Autores como Miranda (2020) e Silva, Mezzadri e Cavichioli (2018) apontam que a concepção normativa da RNT reproduziu o “caminho do atleta” – da iniciação à excelência – estruturado de forma hierárquica por centros locais, regionais, nacionais e olímpicos, reafirmando a lógica seletiva e especializada da formação esportiva. Carneiro (2018) e Athayde (2014) acrescentam que o modelo subverteu o sentido originário dos programas sociais, refletindo, mesmo nos governos petistas, o alinhamento com a lógica dos Grandes eventos e com os interesses das entidades de administração, em detrimento de um projeto democrático de esporte.

Figura 3 - Estrutura da Rede Nacional de Treinamento (RNT)



Fonte: Brasil (2017).

Entre 2017 e 2023, exceto o ano de 2018, o governo federal destinou cerca de R\$ 72,2 milhões à RNT, com 81% concentrados em 2017–2018, 7% na gestão Bolsonaro e 12% no primeiro ano do governo Lula 3. Miranda (2020) demonstra que o foco se manteve nos centros voltados ao topo da “pirâmide esportiva”, enquanto apenas 46 dos 285 CIEs previstos foram concluídos. Assim, a RNT consolidou-se mais como um conjunto de intenções do que como uma política efetiva de desenvolvimento esportivo (Carneiro et al., 2022; Miranda, 2020; Silva, Mezzadri e Cavichioli, 2018).

Apesar da RNT ter sido propagandeada como um legado dos Jogos Rio-2016, dada a sua incapacidade de articular os diferentes espaços e níveis de treinamento esportivo, podemos dizer que o legado de fato tem se limitado, com ressalvas, às instalações esportivas construídas e/ou modernizadas para os Jogos. Da parte do governo federal, a gestão e manutenção do legado olímpico ocorreu por meio da Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO), criada pela Lei nº 13.474/2017. Antes disso, a intenção inicial era geri-las por meio da Empresa Brasileira de Legado Esportivo S.A., conhecida como "Brasil 2016", criada por meio da Medida Provisória nº 488/2010. No entanto, essa MP perdeu sua eficácia em 22 de setembro de 2010. Apesar disso, a empresa foi formalmente instituída pelo Decreto nº 7.258/2010, que especificou a constituição inicial de seu capital social de R\$ 10 milhões, os quais, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023, equivalem a cerca de R\$ 25 milhões.

Contudo, a "Brasil 2016" jamais entrou em funcionamento e no ano seguinte à sua criação foi incluída pela Resolução nº 7/2011 do Conselho Nacional de Desestatização (CND) no Plano Nacional de Desestatização (PND) para ser liquidada, fato que se efetivou pelo Decreto nº 7.896/2013, com suas atribuições transferidas à APO e, posteriormente, à AGLO. Está última passou a ser responsável pelo legado, notadamente as instalações esportivas do Parque Olímpico da Barra e do Complexo Esportivo de Deodoro, ambos no Rio de Janeiro, até 2019. Com a mudança de governo nesse ano, esse órgão foi extinto, nos termos do Decreto Presidencial nº 9.674/2019, tendo suas funções assumidas pelo Escritório de Governança do Legado Olímpico (EGLO), vinculado à Secretaria Nacional do Esporte do Ministério da Cidadania. Atualmente, essa atribuição está sob a alçada do Ministério do Esporte, vinculado à Diretoria de Infraestrutura de Esporte da Secretaria Nacional de Esporte Amador, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS).

O gasto com a gestão e manutenção das instalações esportivas associadas ao legado olímpico sob a responsabilidade do governo federal, no período definido neste estudo, ocorreram entre 2018 e 2023, totalizando aproximadamente R\$ 198 milhões, com uma média de R\$ 39,65 milhões ao ano. Aliás, os aportes da política para gerir o legado olímpico foram 209% superiores aos destinados à RNT. Em relação às instalações sob a gestão do governo federal, há aquelas localizadas no Parque Olímpico de Deodoro, que foram repassadas, com aportes anuais do orçamento geral, ao Ministério da Defesa e ao Exército Brasileiro e as situadas no Parque Olímpico da Barra, no caso as Arenas Cariocas 1 e 2, o Centro Olímpico de Tênis e o Velódromo, que passaram a ser geridas pelas

AGLO, EGLO e Diretoria de Infraestrutura de Esporte/SNELIS/MEsp, cada qual em seu respectivo período³⁰¹. As demais instalações ficaram vinculadas à Prefeitura do Rio de Janeiro e a outros agentes, como o COB que administra o Parque Aquático Maria Lenk.

Para além desses investimentos destinados a gerir e manter essas instalações, faz-se necessário analisar se o legado esportivo teve impacto no setor esportivo nacional. Noutras palavras, importa saber se as instalações têm sido utilizadas pelo governo federal, pelo município do Rio de Janeiro, entidades esportivas e outros que porventura as utilizem para treinamento de equipes e atletas da base à excelência esportiva, bem como para a realização de eventos. Até porque, se olharmos para o período anterior ao início das obras para os Jogos Olímpicos, a realidade era de um déficit de instalações esportivas para desenvolver o esporte de excelência e o setor esportivo no contexto atual do esporte-espetáculo, conforme estudo de Mazzei et al. (2012).

Esse autor examinou documentos do COB entre 2000 e 2010, sistematizando dados para saber se havia ou não Centros de Treinamento Esportivo (CTE) destinados ao esporte de excelência nas mãos de seus afiliados. Essa pesquisa abrangeu 29 Confederações Nacionais e entre 40 e 43 modalidades esportivas distintas, a depender do ano. Os achados demonstraram que, se no ano 2000 apenas duas Confederações (7% da amostra) afirmaram haver CTE disponível, em 2010 esse número alcançou 17 (59%), um crescimento significativo, apesar do longo intervalo temporal de 10 anos. No caso das modalidades esportivas, os números foram inferiores, pois, enquanto 12,5% tinham CTE disponível em 2000, em 2010 esse percentual foi ampliado para 43% em 2010. Contudo, alerta o autor, não há qualquer informação que indique as condições e a qualidade dessas instalações à luz de padrões mínimos de qualidade internacional.

Pelo discurso das entidades de administração do esporte e de outros entusiastas do governo, do setor esportivo e do mercado, o esforço brasileiro para viabilizar os Jogos Olímpicos Rio-2016 era praticamente unânime, com muitos se ancorando nos legados urbanos para a cidade do Rio de Janeiro e nos esportivos para a prática da população em geral e para estimular o setor esportivo, principalmente em relação às instalações. Focando nesse último aspecto, o gasto total do governo federal para construí-las e adequá-las em vista dos Jogos Rio-2016 foi de R\$ 1,67 bilhões. Com tal magnitude de gasto, é de se esperar que haja algum tipo de retorno ao setor esportivo nacional, pois ao contrário dos investimentos na gestão do evento – que após a sua culminação em 2016 e a repartição

³⁰¹ Ver em: https://www.gov.br/esporte/pt-br/noticias-e-conteudos/esporte/noticias_esporte/nomeado-o-diretor-do-escritorio-de-governanca-do-legado-olimpico. Acesso em 08 mai. 2025.

de parte dos lucros pelo COI com o COB e certas Confederações Nacionais pouco têm repercussão nos anos seguintes –, em relação as instalações esportivas, exceto pelas de caráter temporário, o seu uso poderia ocorrer por muitos anos pelo setor esportivo e até para desenvolver a política social esportiva.

Todavia, a expectativa não tem se confirmado na realidade, pois as instalações além de terem sido construídas e reformadas sem considerar as necessidades da população em geral, mas sim os interesses de curto-prazo envolvidos nos Jogos, o seu legado é questionável tanto pelos vultosos recursos públicos dispendidos como pelo seu impacto no setor esportivo e no acesso ao esporte junto a população em geral da cidade, num contexto em que a tônica para erguê-las foi as remoções, exclusões sociais e privatizações sem a devida compensação social. O Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro (2015) alertava, antes mesmo do término total das obras, para os desvios e a elitização dos espaços, inclusive no sentido de dispô-las em função do esporte de excelência.

Dentre os vários espaços que vinham sofrendo modificações em função dos Jogos, podemos destacar os analisados pelo Dossiê do Comitê Popular: no Complexo do Maracanã, as reformas bilionárias resultaram na entrega da gestão à iniciativa privada e no fechamento de estruturas adjacentes fundamentais, como o Estádio de Atletismo Célio de Barros e o Parque Aquático Júlio Delamare, ambos desativados sem reposição à altura, interrompendo projetos sociais e inviabilizando o treinamento de atletas; no Parque Olímpico da Barra, também construído por meio de quantias bilionárias de recursos públicos em uma PPP (Parceria Público-Privada) com grandes empreiteiras, priorizou o mercado imobiliário de alto padrão, enquanto as arenas temporárias foram desmontadas e a infraestrutura permanente carece de acesso popular; na Marina da Glória e no Estádio de Remo da Lagoa, ambos tradicionalmente associados a práticas esportivas acessíveis, foram transformados em espaços voltados ao lazer elitizado e ao consumo, com expulsão de federações esportivas e atletas de base; já no Campo de Golfe Olímpico, símbolo do desvio total da finalidade pública, foi erguido em área ambientalmente protegida e seu campo serviu à valorização de empreendimentos de luxo e manteve-se inacessível à maioria da população.

Recentemente, surgiram reportagens da mídia de 2023³⁰² e 2024³⁰³ também questionando os legados sete a oito anos após a conclusão dos Jogos. Os jornalistas envolvidos nessas matérias estiveram *in loco* nos espaços e questionaram gestores públicos, constatando que o legado esportivo não tem promovido as transformações prometidas. As exceções destacadas foram a Arena Carioca 3, transformada em escola que atende a 900 alunos do ensino fundamental; o Velódromo Olímpico, que, após anos de abandono e obras de reparo, foi repassado pelo governo federal à Prefeitura do Rio de Janeiro, tendo sido utilizado para competições da modalidade e abrigará um museu do esporte; e o Parque Aquático Maria Lenk, que segue em uso pelo COB, o qual administra o local, estabelecendo nele o centro de treinamento oficial do Time Brasil. Outras estruturas, no entanto, enfrentam problemas de gestão e inatividade, como a Arena Carioca 1 que permanece sem uso regular; a Arena Carioca 2, que será transformada em um Instituto Federal, com obras ainda previstas; e o Centro Olímpico de Tênis, que foi concedido à iniciativa privada, mas ainda está sem funcionamento efetivo. O Parque dos Atletas está abandonado, e o Campo de Golfe, apesar de em operação, é criticado por sua baixa frequência e alto custo.

Olhando para esses dados, exceto pelo velódromo e pelo Parque Aquático Maria Lenk, os demais não parecem ter tido efeito anunciado, nem de ampliar o acesso da população ao esporte, nem de fomentar o desenvolvimento do setor esportivo. As iniciativas que reorientam as instalações para abrigar escolas e a prática esportiva de lazer devem ser elogiadas e incentivadas. Contudo, fica a pergunta se é necessário um gasto bilionário para criar esses espaços, ainda mais concentrados num único ponto, e se a melhor destinação para estruturas de qualidade internacional que poderiam abrigar competições e treinamento de atletas profissionais é a prática esportiva em nível escolar e de lazer que requer bem menos investimento em infraestrutura.

Em um sentido geral, ficamos com a avaliação do subsecretário da Casa Civil do Estado do Rio de Janeiro durante os Jogos, José Cândido Muricy, o qual afirmou que o legado ficou aquém do esperado e “a gente poderia ter aproveitado melhor, e aí entram aqueles famosos elefantes brancos que a gente viu acontecer. Temos dificuldade de operar

³⁰² Ver em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/rfi/2023/08/18/sete-anos-depois-o-legado-olimpico-rio-2016-comeca-a-sair-do-papel.htm>. Acesso em 08 mai. 2025.

³⁰³ Ver em: <https://ge.globo.com/olimpiadas/noticia/2024/08/07/legado-olimpico-veja-como-estao-as-estruturas-da-rio-2016-oito-anos-depois.ghtml>. Acesso em 08 mai. 2025.

alguns equipamentos ainda”³⁰⁴. Já para o governo federal, responsável pela manutenção de instalações em Deodoro e no Parque da Barra, resta-lhe continuar tentando encontrar entidades e instituições que se interessem em explorar estes locais, pois, até lá, tem que gastar para mantê-los, mesmo sem uso. Um grande negócio, *pero no mucho!*

Olhando agora para a terceira frente de ações governamentais, vinculada ao gasto tributário para aquisição de equipamentos esportivos importados ou para a sua produção em território nacional, os gastos associados a ela foram o menor dentre todos, com apenas 8%. Sua emergência é anterior ao período estudado, sendo criada ainda no governo Fernando Henrique Cardoso. Suas configurações são regidas pela Lei nº 10.451/2002, alterada pelas Leis nº 11.116/2005, nº 11.827/2008 e nº 12.649/2012, referindo-se a isenções tributárias relativas ao Imposto de Importação (II) e ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e incidindo sobre a “importação de equipamentos ou materiais esportivos destinados às competições [Jogos Olímpicos, Paraolímpicos, Pan-Americanos, Parapan-Americanos, Nacionais e Mundiais], ao treinamento e à preparação de atletas e equipes brasileiras” (art. 8). Quando se refere à importação de material sem similar nacional e homologado por entidade esportiva internacional, a desoneração recai sobre ambos os impostos; já no caso da produção nacional, apenas o IPI é isento. Esse benefício pode ser concedido à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como às suas respectivas autarquias e fundações; aos atletas das modalidades olímpicas e paralímpicas; ao COB e ao CPB; e às entidades nacionais de administração do esporte a elas filiadas. Ficaram de fora dessa lista os clubes esportivos e similares, com ou sem fins lucrativos.

O gasto com esses benefícios tributários somou, ao longo dos 21 anos examinados, R\$ 61,2 milhões, um total que representa somente 8% do investido nesta esfera micro. O curioso é que 89% desses valores ocorreram em 2003 e 2004, 8% entre 2018 e 2023 e o restante, 3%, entre 2009 e 2017, exceto pelo ano de 2011. Não encontramos dados que expliquem essa situação, visto em 2003 e 2004 ter havido consideráveis importações/produção nacional, entre 2005 e 2017 poucos benefícios foram concedidos, e, a partir de 2018, as importações/produção nacional de equipamento e materiais esportivos terem se ampliaram consideravelmente ao que vinha ocorrendo. O que podemos inferir é que essa fonte de financiamento historicamente não possui uma demanda recorrente e que sua magnitude é bem inferior às demais, apesar dessa iniciativa ser interessante,

³⁰⁴ Ver em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/rfi/2023/08/18/sete-anos-depois-o-legado-olimpico-rio-2016-comeca-a-sair-do-papel.htm>. Acesso em 08 mai. 2025.

principalmente no que se refere ao estímulo à produção nacional, por ser um vetor para incentivo à indústria nacional vinculado ao esporte de excelência.

Em suma, olhando para as três frentes de atuação, podemos dizer que a construção dos CIEs e a gestão e manutenção do legado olímpico foram as principais ações da política nesta esfera micro, consumindo 71% de todos os recursos. Mesmo assim, a repercussão dessas iniciativas junto ao setor esportivo e à prática esportiva em geral ficaram aquém do previsto pelo próprio Estado e pelos agentes do setor envolvidos nos grandes eventos. No caso, somente foram entregues até 2020 16% dos projetos aprovados em 2013; já os Jogos Olímpicos, além de terem suprimido arenas tradicionais da cidade voltadas à prática esportiva da base à excelência, deixaram um legado esportivo que ainda não repercutiu significativamente nem na prática esportiva em geral, nem no desenvolvimento do setor esportivo da cidade e do país. Junto a isso, tem o agravante em torno da RNT ter sido concebida a partir da malfadada lógica da “pirâmide esportiva”, que busca subverter a lógica central da prática esportiva nas escolas e nos programas sociais em favor dos interesses da formação de atletas.

Em relação à função propaganda e à publicidade vinculadas ao esporte-espetáculo, aspecto que estamos analisando em todas as políticas específicas, é possível inferir que nem o Estado nem o setor esportivo têm conseguido, de uma maneira geral, se valer dessas funções diante da estrutura e dinâmica adotadas pela política e da realidade infraestrutural do país, que é insuficiente, altamente concentrada no Rio de Janeiro e em poucas cidades do país, e muitas vezes precária, apesar das arenas construídas para os grandes eventos. Noutras palavras, o Estado não consegue espacializar suas iniciativas para desenvolver o setor esportivo em vista do “interesse público” de produzir atletas de ponta para representar o país e de ampliar a prática esportiva de uma maneira geral, notadamente na iniciação esportiva, pois as políticas adotadas, como aquelas relacionadas aos CIEs, à RNT e ao legado, não alcançaram os resultados esperados. Do lado do setor esportivo, sem uma organização mais elaborada do poder público e investimentos mais contundentes, estes não têm conseguido, a contento e por seus próprios meios, ativar a função publicidade e desenvolver economicamente as modalidades utilizando-se das estruturas disponíveis.

Isso não quer dizer que o cenário atual seja igual ou pior que o anterior, isto é, antes dessas iniciativas, pois não há como negar que houve melhoras e que há, de certo modo, uma perspectiva para desenvolver o esporte de excelência no país. Porém, o que estamos ressaltando é que entre o propagandeado e o realizado, entre o investido e o

retorno para a sociedade brasileira, entre o discurso e a realidade, há uma lacuna importante, cuja solução não é simples, localizada ou de curto-prazo, visto envolver, no que se refere ao poder público federal, toda a Política Econômica Esportiva.

7.2.3. Síntese em nível macro

O exame empreendido nas duas esferas de atuação micro corrobora com estudos de outros autores que analisaram a conjuntura dos grandes eventos na política esportiva, em particular aqueles que demonstram ter havido uma forte concentração de investimentos em demandas por instalações esportivas e outras associadas à realização destes (Carneiro et al., 2022; Matias e Mascarenhas, 2015; Carneiro, 2018; Mascarenhas, 2016; 2012; Castelani Filho, 2015; Ouriques, 2014; Proni, 2014; Athayde, 2014). Nossos dados explicitaram que ao longo de duas décadas (2003–2023), essa esfera macro absorveu mais de R\$ 6,15 bilhões em recursos públicos, dos quais aproximadamente 87% foram destinados a obras relacionadas diretamente à realização dos Jogos Pan-Americanos, Jogos Mundiais Militares, Copa do Mundo e Jogos Olímpicos.

Embora as instalações esportivas, após os eventos, tenham passado a fazer parte da infraestrutura esportiva nacional como um todo, a dinâmica que determinou a sua forma e localidade foi condicionados por interesses vinculados à realização dos grandes eventos, e não pela demanda histórica e estrutural do setor esportivo como um todo. Assim, a lógica empreendida para construir, adequar e modernizar os espaços esportivos teve como pano de fundo os interesses de curto-prazo das entidades internacionais proprietárias dos jogos e das nacionais, dos interesses políticos em vista da função propaganda, do setor do audiovisual e de setores econômicos como a construção civil, o imobiliário, o hoteleiro, o turismo, entre outros. Melhor dizendo, o que demarcou, em última instância, foram as necessidades do capital internacional e nacional por acumulação e lucros, principalmente em um evento esportivo financiado pelo fundo público e por toda a garantia institucional, financeira e de segurança de sua realização conforme combinado. Sem contar os altíssimos gastos tributários que o governo federal concedeu, os quais foram essenciais para potencializar os lucros das entidades esportivas, de seus associados e de parceiros comerciais.

No que se refere às demandas históricas infraestruturais do setor esportivo nacional, necessárias para desenvolver economicamente e esportivamente várias modalidades olímpicas, estas passaram ao largo das prioridades. No interior dessa lógica,

as estruturas construídas para os Jogos Olímpicos, em especial, ainda que integradas ao discurso de legado duradouro, tiveram a efetividade de sua utilização no período posterior variando conforme a capacidade local de gestão, as condições de manutenção e o grau de articulação com as redes esportivas já existentes. O conceito de legado, propagado pelos organizadores dos eventos, pelo capital e pela classe política, pressupõe que os investimentos realizados deixariam como herança uma base material que contribuiria para o desenvolvimento do esporte no país. No entanto, as experiências observadas até aqui indicam uma presença marcada por dificuldades de reaproveitamento e pela limitada integração dessas estruturas às demandas do setor. Iniciativas como o CIEs, a RNT e a instituição de órgãos autônomos e diretorias do MEsp para gerir o legado foram concebidas como instrumentos de capilarização da infraestrutura esportiva no território nacional, mas enfrentaram entraves significativos de execução.

Observa-se, nesse contexto, que a infraestrutura criada ou reformada para os grandes eventos e os equipamentos previstos para o esporte de excelência não constituíram, até o momento, um sistema articulado de suporte ao desenvolvimento do setor esportivo. Tal quadro se agrava se considerarmos a forma como o governo do estado e do município do Rio de Janeiro atuaram para “abrir espaço” nas comunidades e habitações vinculadas à classe trabalhadora, a fim de que as cidades atendessem aos compromissos assumidos com as entidades esportivas, por um lado, e àqueles associados ao capital em torno da ocupação segundo a lógica de cidade empresarial, por outro. Em um sentido geral, o Estado tem encontrado dificuldades em estruturar estratégias que transformem essas instalações em espaços dinamizadores do setor e, ao mesmo tempo, o próprio setor esportivo, em várias modalidades esportivas, enfrenta obstáculos para ativar economicamente tais espaços por meios próprios. A concentração geográfica das instalações e a precária articulação entre diferentes níveis de governo e instâncias do setor esportivo são fatores, dentre outros, que restringem a capacidade de aproveitamento dessas infraestruturas.

Não obstante, não podemos confundir essas limitações com ausência total de benefícios infraestruturais decorrentes dos grandes eventos e das iniciativas da política em torno das instalações em geral. A existência de instalações com padrão técnico elevado e a constituição de uma base mínima representam, em alguns casos, um ponto de partida para ações futuras. O que se evidencia, no entanto, é uma tendência de desalinhamento entre os objetivos enunciados nos discursos oficiais e os resultados observáveis nas iniciativas executadas. Essa distância não pode ser compreendida apenas

como uma falha técnica ou de gestão, mas como expressão do atendimento aos interesses de curto-prazo do bloco no poder, tanto daquele que hegemonizou a direção política e moral das políticas públicas em geral quanto dos que atuaram especificamente na interface entre o Estado e o setor esportivo. A compreensão dessa dinâmica requer, portanto, o exame da totalidade da Política de Infraestrutura Esportiva e de sua articulação com a Política Econômica Esportiva.

7.3. Síntese da política específica

A análise histórico-conjuntural da Política Econômica Esportiva voltada à infraestrutura esportiva revelou um conjunto de esforços estatais organizados em torno de duas esferas principais: a construção e manutenção das instalações esportivas e a gestão organizacional, promocional e financeira dos eventos. Em cada uma delas, foi possível identificar uma diferenciação entre o investimento direcionado aos grandes eventos e aquele voltado ao setor esportivo nacional de modo geral. Ao longo de duas décadas, a política se estruturou de forma a privilegiar as demandas vinculadas aos megaeventos, reproduzindo uma lógica na qual o Estado assumiu o papel de garantidor das condições de produção e promoção do esporte-espetáculo, em detrimento das necessidades históricas e estruturais do sistema esportivo brasileiro.

A lógica de atuação da política anterior aos grandes eventos para desenvolver a infraestrutura do esporte de excelência no país já assumia a orientação de que o princípio orientador da atuação estatal se assentava na lógica mercantilizadora do esporte-espetáculo. Ao passo que, com a emergência da agenda dos Grandes eventos tomando de assalto a Política Econômica Esportiva e as políticas específicas a ela vinculadas, cada uma com sua particularidade, esse princípio orientador não foi alterado. O que ocorreu foi a subordinação dos esforços governamentais, que poderiam estar voltados às necessidades infraestruturais históricas do setor esportivo nacional nos quatro cantos do país, aos determinantes inerentes à realização dos Grandes eventos, os quais não necessariamente estiveram alinhados a tais necessidades e, muitas vezes, passaram ao largo delas.

Neste sentido, o princípio orientador permaneceu inalterado, mas ao longo do ciclo dos Grandes eventos os interesses em torno do esporte de excelência se ampliaram em torno da função publicidade e da pulsão do fundo público, com o capital transnacional e nacional envolvido em setores econômicos externos tomando partido, entidades

esportivas internacionais ditando a forma e o conteúdo das ações estatais e os governos de plantão diretamente interessados na função propaganda, nos dividendos políticos e eleitorais e no estímulo à matriz “neodesenvolvimentista”.

Com isso, praticamente tudo relacionado à infraestrutura esportiva nacional alheia aos Grandes eventos passou a ser secundarizada, sendo o inverso verdadeiro. Em outros termos, o Estado, ao contrário de operar segundo uma lógica sistêmica voltada à redução das desigualdades regionais e entre as modalidades, ao fortalecimento institucional e ao desenvolvimento econômico do setor esportivo nacional e do esporte de excelência em geral, subordinou a Política de Infraestrutura Esportiva aos interesses das entidades internacionais, do capital transnacional e do capital nacional de curto-prazo e da cena política. Para se ter uma ideia, entre 2003 e 2023, cerca de 87% dos recursos aplicados na infraestrutura esportiva – mais de R\$ 6,15 bilhões³⁰⁵ – foram destinados à realização de Grandes eventos, atendendo prioritariamente aos contratos com o COI, a FIFA e a ODEPA, articulados a interesses do COB/CPB e da CBF.

O fundamento dessa conjuntura se assenta em algo intrínseco ao modo de produção capitalista, principalmente em sua fase neoliberal: a socialização dos riscos (assumidos em sua maioria pelo Estado); a privatização dos benefícios (operado por corporações nacionais e internacionais e esportivas ou não), drenando a produção de riqueza em torno dos Grandes eventos, sem considerar as necessidades locais do próprio setor esportivo; e a busca por superlucros, dadas as condições especial que tiveram ao não pagarem imposto sobre a exploração do evento no país. Tal dinâmica, comum na maioria dos países em que os grandes eventos se instalam, teve na condição periférica e dependente de nossa economia e na completa sujeição do Estado aos seus interesses e impulso notável, tanto na disponibilização do fundo público e da estrutura governamental quanto nas condições excepcionais para o capital transitar no país.

Passados os grandes eventos, restou o chamado legado, cuja apropriação, na prática, tem sido problemática e desconectadas das reais necessidades do setor esportivo nacional, em grande medida. As dificuldades de manutenção das instalações construídas e reformadas, a falta de articulação entre os entes federativos em meio à ausência de um “Sistema Único de Esporte” nos moldes do SUS ou SUAS e a incapacidade de o setor esportivo encontrar meios de desenvolvimento econômico em diversas modalidades olímpicas têm evidenciado a pouca capacidade do legado de induzir transformações

³⁰⁵ Deflacionado pelo IGP-DI a preços de 2023.

institucionais e econômicas sustentáveis no setor. As exceções, como alguns estádios de futebol modernizados e certas estruturas do Pan Rio-2007, dos JMM Rio-2011 e dos Jogos Rio-2016, tendem a reforçar a regra e revelam contradições, como a intensificação da elitização nos estádios, que ampliou a exclusão de camadas populares do acesso ao espetáculo esportivo.

No campo da gestão dos eventos esportivos, o padrão de concentração de recursos se repete. Cerca de 82,4% de todo o investimento público federal relacionado à gestão, promoção e organização de eventos foi destinado aos Grandes eventos, restando as sobras para os eventos esportivos em geral. Essa escolha implicou, na prática, no esvaziamento da política de fomento a eventos de base, seletivas nacionais, competições interclubes e torneios de modalidades menos midiaticizadas. A justificativa de que as entidades de administração nacionais – notadamente o COB/CPB e as Confederações Nacionais – detêm recursos provenientes das loterias para realizar esses eventos, não se sustenta quando se considera que tais entidades operam sob lógica própria e têm reproduzido as desigualdades históricas entre modalidades e regiões³⁰⁶.

Mesmo os mecanismos complementares, como a Lei de Incentivo ao Esporte, apresentaram resultados tímidos no apoio à realização de eventos do esporte de base ao esporte de excelência. A análise dos dados disponíveis mostra que apenas cerca de 14% das propostas captadas entre 2007 e 2024 referiam-se a eventos esportivos nessa categoria, o que demonstra a marginalidade dessa fonte de financiamento frente à dimensão da demanda. Assim, os patrocínios diretos de empresas estatais – em especial a Petrobras e a Caixa – passaram a assumir papel preponderante no financiamento de eventos esportivos fora do ciclo dos Grandes eventos. No entanto, também nesse caso, a distribuição de recursos revelou uma lógica concentradora, na qual modalidades como automobilismo, futebol, basquete, surfe e tênis foram priorizadas, em detrimento de outras com menor retorno midiático e financeiro. A definição dos esportes patrocinados esteve, majoritariamente, subordinada às diretrizes internas das empresas, aos interesses comerciais e às orientações governamentais.

A análise evidencia, ainda, que o planejamento estatal para a Política de Infraestrutura Esportiva não foi improvisado nem ausente, mas orientado por um plano de longo prazo, com órgãos específicos – como CECopa, CGCopa e Autoridade Pública Olímpica – e pela articulação intergovernamental de múltiplas fontes de financiamento,

³⁰⁶ Sobre isso, consultar o capítulo 4 desta tese.

incluindo orçamento, crédito subsidiado e gasto tributário. O problema residiu menos na falta de estratégia e mais na direção adotada, voltada a priorizar os compromissos com os organizadores dos Grandes eventos e os interesses de agentes econômicos nacionais e internacionais. Essa centralidade converteu o esporte em instrumento de reestruturação urbana voltado à lógica da cidade empresarial, promovendo remoções forçadas, violência institucional e violações de direitos humanos, sobretudo no Rio de Janeiro, em nome da valorização imobiliária e da reorganização urbana segundo o capital.

Em suma, a Política de Infraestrutura Esportiva, no período analisado, conformou-se como um instrumento funcional ao ciclo dos Grandes eventos no Brasil, secundarizando as demandas estruturantes do esporte nacional. A aliança entre o Estado, entidades esportivas e o capital, embora tenha viabilizado a realização desses eventos, não gerou o propalado legado transformador da infraestrutura necessária ao desenvolvimento do esporte de excelência no longo prazo. Ao contrário, o que se observa é a reafirmação das desigualdades históricas, a concentração territorial e institucional dos recursos, a constituição de um legado oneroso e de difícil aproveitamento e o factual abandono dessa política específica após o ciclo dos Grandes eventos.

Capítulo 8 – Política de Ciência no Esporte de Excelência e Antidopagem

O progresso científico e tecnológico tem sido elemento central nas transformações sociais. Da revolução industrial à era digital, as inovações científicas têm sido um elemento de relevância ímpar na dinâmica e até mesmo na reconfiguração das estruturas sociais, econômicas e culturais nas mais diversas áreas, setores e esferas da vida em sociedade. No caso do esporte, a ciência e a tecnologia são igualmente fundamentais, abrangendo as intervenções em torno da prática esportiva voltada à maximização da performance atlética e à formação de base.

Diversas são as formas, por meio do fazer científico, que buscam de forma isolada ou multidisciplinar aprimorar o desempenho esportivo – unindo campos de estudos como o treinamento esportivo, a nutrição, a medicina, a fisiologia, a biomecânica, a cinesiologia, a bioestatística, a química etc. – ou mesmo ampliar o grau de conhecimento sobre as relações políticas, sociais, econômicas e culturais que se articulam neste nível de prática esportiva, utilizando-se de disciplinas do campo das ciências sociais e humanas – sociologia, ciência política, economia, filosofia, direito, comunicação, história etc. Muitos desses estudos, na realidade brasileira, ocorrem no interior do campo da Educação Física, principalmente nos diversos Programas de Pós-graduação, existentes no país, tanto nas universidades públicas quanto privadas. Mas não apenas, visto que outras disciplinas também constituem núcleos ou grupos de pesquisas com a temática do esporte.

O debate sobre o papel da ciência e da tecnologia no desenvolvimento dos diversos setores da economia é tema de interesse nacional, com diversas ações do Estado nesta direção. Em certos setores, há iniciativas em nível federal que constituem estruturas governamentais para aproximar a produção científica das demandas de setores econômicos e sociais, inclusive em torno das universidades, tais como: a Embrapa³⁰⁷, vinculada ao Ministério da Agricultura, referência na produção de conhecimento e inovação para o setor agropecuário; Instituto Nacional de Tecnologia³⁰⁸ (INT), ligado ao MCTI, que atua desde 1921 no apoio à inovação em materiais, processos e produtos industriais; Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais³⁰⁹ (INPE) que realiza pesquisas em ciência espacial, meteorologia e monitoramento ambiental; CTI Renato Archer³¹⁰ que

³⁰⁷ <https://www.embrapa.br/sobre-a-embrapa>. Acesso em 19 mai. 2025.

³⁰⁸ <https://www.gov.br/int/pt-br/acao-a-informacao/institucional/sobre-o-int>. Acesso em 19 mai. 2025.

³⁰⁹ <https://www.gov.br/inpe/pt-br/acao-a-informacao/institucional/missao-visao-e-valores>. Acesso em 19 mai. 2025.

³¹⁰ <https://www.gov.br/cti/pt-br/acao-a-informacao/institucional/sobre-o-cti>. Acesso em 19 mai. 2025.

desenvolve tecnologias em robótica, microeletrônica e sistemas de informação; e a Fiocruz³¹¹ vinculada ao Ministério da Saúde, que é referência em pesquisa, inovação e produção tecnológica no campo da saúde pública, integrando ciência, ensino e formulação de políticas para atender às demandas do SUS e da sociedade. Juntas, essas instituições formam parte do aparato científico estatal que busca articular pesquisa de base com demandas produtivas e estratégicas do país

No caso do esporte – área que se comparada às acima referidas ainda está em estágio embrionário, quando muito – diversos agentes que atuaram na formulação e execução da política esportiva, a depender do período histórico, compartilhavam da perspectiva de unir o pensamento científico com as necessidades materiais e imateriais que envolvem o desenvolvimento do esporte da base à excelência. Tal perspectiva foi materializada em iniciativas no interior do Ministério do Esporte (MEsp) e de órgãos congêneres, não no sentido de criar uma autarquia que desempenhasse essa função, algo bastante distante da realidade, mas na constituição de uma rede de fomento e articulação de ações junto às universidades federais do país para subsidiar cientificamente a produção de atletas, expandir o acesso ao conhecimento e dar suporte informacional às instituições nacionais do setor público e privado. Essas ações, considerando a metodologia empreendida nesta tese, requerem uma análise particular, perfazendo uma esfera macro de atuação do Estado nesta política específica, a qual nominaremos de “promoção de pesquisas, análises e eventos científicos e tecnológicos”.

Contudo, essa política específica não se limitou à promoção de ciência e tecnologia voltado a determinados aspectos do setor esportivo, mas também de a aportar os conhecimentos providos da racionalidade científica para garantir algo elementar e inerente ao esporte de excelência: a integridade esportiva. Tal concepção se materializa por meios de atividades voltadas ao controle do doping, cujo expediente tem sido usado por certos esportistas para levar vantagem física e psicológica sobre seus concorrentes, algo quase tão antigo como o próprio esporte moderno. Todavia, a sofisticação e as possibilidades de doping no universo esportivo se ampliaram como nunca desde que as diversas disciplinas científicas passaram a ser utilizadas para desenvolver substâncias, métodos e aparatos tecnológicos que estimulam a performance e possibilitam vantagem extramuros durante treinamentos e competições.

³¹¹ <https://fiocruz.br/fundacao>. Acesso em 19 mai. 2025.

Sob esse contexto, principalmente a partir da segunda metade do século XX em diante, as diferentes federações internacionais e nacionais, assim como os comitês olímpicos, passaram a instituir códigos de conduta e métodos de aferição do doping. Todavia, tais iniciativas geraram uma multiplicidade de abordagens e uma realidade de controle fragmentado, desigual, muitas vezes ineficaz e entremeados de conflitos de interesse. O caso da equipe Festina³¹² de ciclismo no Tour de France foi emblemático e acelerou projetos que vinham sendo discutidos para criar uma agência independente de controle de doping mundial. Um ano após esse escândalo, que revelou de forma explícita a existência do uso de doping de forma sistêmica no esporte, o COI convocou a Primeira Conferência Mundial sobre Doping no Esporte, realizada em Lausanne, França, cujo resultado foi a Declaração de Lausanne³¹³, que propôs a criação de uma agência internacional independente para coordenar a luta contra o doping no esporte — proposta materializada ainda em 1999 com o nascimento da WADA (em português, Agência Mundial Antidoping).

Esta agência passou a exercer centralidade técnico-científica dos testes, centralizando laboratórios credenciados e normatizando procedimentos de controle a aferição com padrões internacionais³¹⁴; padronizou o tratamento das infrações e sanções com o Código Mundial Antidoping³¹⁵, o que trouxe maior segurança jurídica e previsibilidade aos processos; e consolidou-se na política multilateral, com reconhecimento inclusive pela UNESCO por meio da Convenção Internacional contra o Doping no Esporte³¹⁶.

Tal como ocorria antes da criação da WADA no mundo, na realidade brasileira cada federação ou confederação nacional era responsável por conduzir seus próprios testes antidoping, gerando desigualdade de critérios, ausência de padronização e pouca supervisão externa. Os casos de doping geralmente eram tratados internamente, sem critérios claros de sanção ou apelação. A integração do controle de doping nacional com os procedimentos e códigos de conduta da WADA só passou a ocorrer de forma sistêmica

³¹² Ver em: <https://www.theguardian.com/sport/2018/jul/03/tour-de-france-festina-affair>. Acesso em 20 mai. 2025.

³¹³ Ver em: <https://www.wada-ama.org/en/resources/lausanne-declaration-doping-sport>. Acesso em 20 mai. 2025.

³¹⁴ Ver em: <https://www.wada-ama.org/en/resources/world-anti-doping-code-and-international-standards/international-standard-laboratories>. Acesso em 20 mai. 2025.

³¹⁵ Ver em: <https://www.wada-ama.org/en/what-we-do/world-anti-doping-code>. Acesso em 20 mai. 2025.

³¹⁶ Ver em <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/international-convention-against-doping-sport>. Acesso em 20 mai. 2025.

com a criação da Agência Brasileira de Controle de Dopagem (ABCD), em grande medida em função dos compromissos para a realização dos Jogos Olímpicos Rio-2016. Entretanto, toda a estrutura e organização desta entidade ficou a cargo do governo federal, estatizando o controle de dopagem no país. Não apenas pela iniciativa do governo que gerou um gasto financeiro sistemático do orçamento federal, mas pela relevância que essa temática tem para a integridade do esporte, consideramos as ações voltadas à “prevenção e controle de dopagem” uma segunda instância desta política específica e uma esfera macro de atuação estatal.

A nosso ver, essas duas esferas de atuação da política – a promoção da ciência e o controle de dopagem – dificilmente poderiam se equalizadas nas categorias analíticas que desenvolvemos anteriormente, visto terem um caráter transversal e terem particularidades que requerem um exame em separado, para só então podermos articulá-las com o todo que compõe a atuação estatal junto ao setor esportiva entre 2003 e 2023, conforme exploraremos ao longo dessa seção. Em termos de magnitude, essa política específica tem uma representatividade bastante baixa, se comparada às demais, na ordem de R\$ 120,2 milhões neste período. O que corresponde a 0,28% de toda a Política Econômica Esportiva (PEE) e 1,14% de todos os gastos de origem orçamentária. Não que ela deveria rivalizar com as demais, o seu impacto quando observamos o todo é mínimo sob qualquer ângulo que se analise. Para fins ilustrativos, organizamos a estrutura que compõe essa política específica no Quadro 10, a qual possui duas esferas de atuação macro e suas respectivas em nível micro, apenas proforma, visto não haver um conteúdo analítico que diferencie o direcionamento do gasto público em diferentes instâncias dentro da mesma lógica macro.

Quadro 10 – Organização histórico-conjuntural da Política de Ciência no Esporte de Excelência e Antidopagem (2003 - 2023)

Fonte	Direcionamento do Gasto Público	Esfera de Atuação Micro	Esfera de Atuação Macro	Política Específica
Orçamentária	Promoção de eventos e pesquisas científicas e tecnológicas de alto rendimento	Ciência e Tecnologia	Promoção de pesquisa, análises e eventos científicos	Política de Ciência no Esporte de Excelência e Antidopagem
Orçamentária	Deteção e Avaliação de Atletas de Alto Rendimento			
Orçamentária	Implantação e modernização de centros científicos e tecnológicos para o esporte			
Orçamentária	Implementação e desenvolvimento da política nacional de controle de dopagem	Antidopagem	Prevenção e controle de dopagem	

Fonte: Portal eletrônico <http://www.transparenciaoporte.unb.br/#!/inicio>. Acesso em 10 mar. 2025.

8.1. Promoção de pesquisas, análises e eventos científicos

Nesta esfera da política, o gasto público federal ocorreu somente pela via orçamentária por meio de três frentes específicas: a primeira, de vida curta, ocorreu entre 2003 e 2005, associada às ações 1595 – Estudos e Pesquisas Científicas e Tecnológicas para o Desenvolvimento do Esporte – e 2440 – Promoção de Eventos Científicos e Tecnológicos para o Esporte de Alto Rendimento. Sobre estas, não foram encontrados dados descritivos nos relatórios de gestão do MEsp ou em outros documentos e bibliográficas que apontem sua finalidade, limitando-nos ao seu título; a segunda, entre 2003 e 2010, esteve vinculada à ação 8003³¹⁷ – Detecção e Avaliação de Atletas de Alto Rendimento – cuja abrangência tinha como finalidade viabilizar “avaliações esportivo-científicas de crianças, adolescentes e atletas, apoiando com aquisição de materiais e equipamentos necessários, disseminando métodos e capacitando avaliadores, visando o acompanhamento e o monitoramento do desempenho esportivo” (Brasil, 2008, p. 17), sendo sua principal atividade a iniciativa “Descoberta do Talento Esportivo”; a terceira, ativa de 2003 a 2011, refere-se à ação 1055 – Implantação e Modernização de Centros Científicos e Tecnológicos para o Esporte, vigente de 2003 a 2011, tendo como finalidade:

prover o meio desportivo de condições para o desenvolvimento de pesquisa científica e tecnológica na área do esporte, treinamento e aperfeiçoamento de atletas, com o intuito de detectar, selecionar e desenvolver talentos esportivos, especialmente nas modalidades olímpicas e paraolímpicas; apoiar o treinamento de atletas de alto rendimento; capacitar recursos humanos no âmbito das ciências do esporte e das práticas esportivas de rendimento; sistematizar e divulgar métodos, processos, técnicas e resultados de pesquisas científicas; convergir o conhecimento teórico produzido nas universidades para a prática das organizações esportivas; desenvolver e transferir tecnologias esportivas para a prática do treinamento e competição (Brasil, 2008, p. 7).

Sendo descrita como voltada a:

implantação, modernização e adequação de espaços físicos, aquisição de equipamentos e materiais laboratoriais e esportivos; apoio financeiro para pagamento de pessoal, contratação de serviços, aquisição de material técnico-esportivo de apoio, material administrativo; transporte de bens e pessoas; realização de cursos, seminários, intercâmbios e outros ligados ao desenvolvimento de estudo e da prática do esporte de alto rendimento (Brasil, 2008, p. 7).

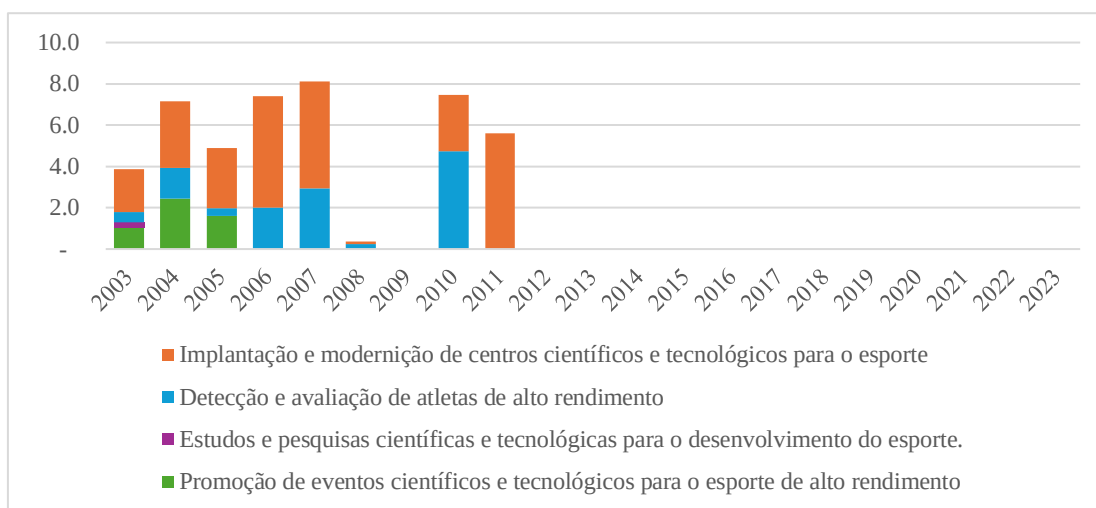
Assim, esta última ação destinava recursos simultaneamente para a produção de pesquisas e eventos científicos, a detecção e avaliação de atletas e para aspectos infraestruturais, reunindo o conjunto de atividades que as ações anteriores se dedicavam.

³¹⁷ Até 2006 esta ação se referia a “detecção de atletas esportivos”, ação: 8005. Porém, de 2007 até 2011 ela foi modificada e passou a se chamar “detecção e avaliação de atletas de alto rendimento”, ação: 8003 (Brasil; 2006; 2008).

Por essa razão, foi responsável por mais de 61% de todos os investimentos nesta esfera macro. No geral, as transferências de recursos pactuadas entre universidades, centros de pesquisa e similares com o MEsp foram amplas e não se limitaram à infraestrutura de instalações dos centros científicos, incluindo, ao menos no aspecto intencional, a formação de recursos humanos, produção de trabalhos científicos, atividades que articulassem ciência e a realidade da produção de atletas, aquisição de equipamentos diversos, destinação de recursos para o pagamento de pessoal e serviços administrativos e a realização de eventos científicos de toda ordem.

Como vimos, essas ações ocorrem somente ao longo de nove anos, de 2003 a 2011, conforme exposto no Gráfico 25, e compreenderam um total de aproximadamente R\$ 45 milhões³¹⁸ nesse período. Ainda neste gráfico, é possível visualizar que o foco do gasto público esteve no PPA 2004 – 2007, o qual absorveu mais de 70% de todo o orçamento. Analisando essa configuração em relação ao dispêndio total orçamentário, vemos que, apesar de 2007 ter sido o ano onde mais recursos foram destinados para os grandes eventos, cerca de 63%, o gasto com ciência e tecnologia se manteve entre os três melhores da série histórica, sendo possível inferir que este grande evento não necessariamente afetou os repasses para ciência e tecnologia, num primeiro momento.

Gráfico 25 - Investimento federal em ciência e tecnologia ao esporte de excelência, por ação orçamentária do MEsp. Série 2003 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)



Fonte: Portal eletrônico <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>. Acesso em 10 mar. 2025.

No PPA seguinte, de 2008 a 2011, além de ter sido executado apenas 30% do todo, em 2009 não houve dispêndio e em 2008 o investimento foi irrisório, de 0,8% do total. O pico ocorreu em 2011, com R\$ 5,6 milhões gastos, o segundo maior da série histórica,

³¹⁸ Valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023.

mas no todo os investimentos foram reduzidos vertiginosamente. As motivações podem ser diversas, mas no aspecto orçamentário perpassam, necessariamente, aos gastos com gestão e instalações dos Jogos Mundiais Militares Rio-2011 e os Jogos Olímpicos Rio-2016 que consumiram nada mais, nada menos, que 75,16% de toda essa fonte de financiamento; o destinado ao Programa Bolsa Atleta que ampliou sua despesa em mais de 271% da PPA anterior para este e, no conjunto, o orçamento do MEsp caiu 23% neste PPA em relação ao anterior. Esses fatores confluem em um ambiente onde, se havia alguma tensão de instituições universitárias e do setor esportivo por ampliação, ou ao menos manutenção, dos aportes em ciência e tecnologia, não havia margem orçamentária para o atendimento dessas demandas. Tanto que se olharmos para o orçamento no seu todo, visto este ser a única fonte de financiamento direto, o recurso que já era parco no PPA 2004 – 2007, com 1,05%, se tornou ainda mais diminuto no PPA 2008 – 2011, com 0,58%, e desse ponto em diante foi zerado e sem retorno em nenhum governo no período estudado.

Os recursos envoltos nestas ações orçamentárias foram empreendidos em atividades diversas, de caráter pontual, e/ou associados à Rede CENESP – cuja proposta era ser uma instância organizativa e interventiva entre a ciência e as organizações esportivas, mas que não teve no longo prazo a atenção inicialmente prevista, como veremos à frente. O percurso histórico da Rede de Centros de Excelência Esportiva (Rede CENESP) remonta a 1995, quando foi proposta por meio do Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (INDESP), ainda vinculado ao então Ministério Extraordinário dos Esportes. A partir de 1996, com a avaliação dos Jogos da Juventude em Curitiba, a rede começou a se estruturar operativamente. Entre 1997 e 1999, foram inauguradas as instalações dos núcleos em diferentes estados e organizados eventos acadêmico-científicos, como o Simpósio Internacional de Ciência e Tecnologia no Esporte (CENESP/UFRGS) e o Fórum Nacional do Esporte (CENESP/UFMG). Em 2000, a portaria de 27 de setembro do INDESP credenciou oficialmente as universidades como membros efetivos da Rede, com a UNIFESP integrando-a definitivamente no ano seguinte (Gaya, 2005).

Com a criação do Ministério do Esporte em 2003, a Rede CENESP passou a ser vinculada à Secretaria Nacional de Esportes de Rendimento (SNEAR), sendo composta por centros de desenvolvimento de pesquisa científica e tecnológica na área do esporte, treinamento e aperfeiçoamento de atletas. Incluíram-se, as estruturas físicas e administrativas, recursos humanos e materiais das Instituições de Ensino Superior

parceiras³¹⁹, constituindo os Centros de Excelência Esportiva (Starepravo, Mezzadri e Marchi Junior, 2015). Seu objetivo consistia em detectar, selecionar e desenvolver talentos esportivos, especialmente nas modalidades olímpicas e paraolímpicas, articulando as universidades com o setor esportivo e a iniciativa privada, reforçando a formação e preparação de atletas e promovendo ações de extensão, ensino e pesquisa nas universidades envolvidas (Silva, Borges e Amaral, 2015; Bueno, 2008; Gaya, 2005). Em seu rol de ações, alguns projetos do período anterior foram mantidos, como o projeto Esporte Brasil (Proesp-BR), que visava “elaborar normas referenciais da aptidão física e do crescimento físico de escolares brasileiros” e outros surgiram em vista deste, como o projeto “Talentos Esportivos”, em 2004, sob a supervisão do CENESP/UFRGS (Böhme, 2007, p. 125).

Contudo, a alocação institucional da Rede CENESP foi marcada por disputas políticas dentro do recém-criado Ministério do Esporte. Inicialmente pensada como parte do Departamento de Ciência e Tecnologia – que representantes do PT buscavam vincular à sua área de influência – a Rede foi realocada para a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR), sob domínio do PCdoB. Essa mudança refletiu tanto tensões partidárias entre PT e PCdoB quanto disputas epistemológicas entre diferentes campos científicos: de um lado, a abordagem biologistica historicamente vinculada à Rede CENESP; de outro, a orientação das ciências humanas e sociais associada à Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer (SNDEL). Assim, a Rede CENESP, além de sua função técnico-científica, tornou-se também espaço de disputa político-partidária e ideológica no interior da estrutura ministerial (Starepravo, Mezzadri e Marchi Junior, 2015)

Apesar de não termos dados documentais para afirmar se a Rede CENESP concentrou os gastos orçamentários supracitados, esta foi a única iniciativa do MEsp que se propunha a sistematizar ações entre a academia e o fazer científico em geral, articulando-as às demandas do setor esportivo e do desenvolvimento do esporte de excelência nacional no período estudado. Porém, auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre os programas desenvolvidos pela SNEAR até 2010, por

³¹⁹ Em 2003 haviam nove instituições associadas: (i) Universidade Federal de São Paulo; (ii) Universidade de São Paulo; (iii) Universidade Federal de Minas Gerais; (iv) Universidade Federal do Rio Grande do Sul; (v) Escola Superior de Educação Física de Pernambuco; (vi) Universidade Estadual de Londrina; (vii) Universidade Estadual de Santa Catarina; (viii) Universidade Federal de Santa Maria; (ix) Universidade de Brasília. Ao passo que em 2010 foram ampliadas para 14, adentrando a Universidade de Campinas; Escola de Educação Física do Exército; Universidade Católica de Brasília; Universidade Federal de Uberlândia; e Universidade Federal de Santa Catarina (TCU, 2011).

meio do processo TC 003.701/2010-7, Acórdão nº 357/2011, gerou um Relatório de Auditoria Operacional sobre as ações empreendidas pelo MESP em relação, dentre outras, à Rede CENESP, assim como recomendações para o ministério avançar na pauta da ciência e tecnologia.

A análise do TCU (2011) revelou uma redução significativa das atividades da Rede CENESP entre 2005 e 2009. No eixo de desenvolvimento profissional a atuação da Rede caiu de 60% dos centros envolvidos em 2005 para 17% em 2006, chegando a zero a partir de 2007. O número de avaliações de atletas despencou de 1.577 em 2005 para apenas 66 em 2009, sendo a maioria delas era realizada próximo às competições, sem conexão com planos sistemáticos de treinamento. Quando o tribunal questionou os critérios para selecionar os atletas, um gestor entrevistado do Ministério relatou que, por falta de recursos, muitas vezes era feita apenas uma avaliação inicial, sem acompanhamento posterior, algo que contradiz a próprio consenso do meio acadêmico em torno desse tema. Paralelamente, a articulação da Rede com os clubes era frágil, pois a maioria das entidades esportivas afirmava desconhecer suas atividades e apenas uma pequena parcela havia participado de qualquer ação ligada à Rede CENESP. Em diálogo direto com essas entidades, indicaram interesse em articular suas atividades com ciência, demandando apoio em áreas como avaliação, prevenção de lesões, apoio psicológico, nutricional e médico, sobretudo para atletas em formação.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União apontou que a Rede CENESP não era a principal fonte de apoio científico para federações e confederações, sendo superada pelo COB e até por consultorias privadas. Quando utilizada, sua atuação se restringia majoritariamente à avaliação de atletas, sem aplicação dos resultados em programas de treinamento ou prevenção de lesões. A maioria dos próprios centros integrantes da Rede avaliava que seus produtos eram pouco utilizados pelo sistema esportivo, sendo voltados principalmente às demandas acadêmicas internas e caracterizados por um perfil excessivamente teórico, pouco aplicada à realidade técnica e tática das modalidades. Questões como barreiras de comunicação entre universidades e a comunidade esportiva e a ausência de profissionais que fizessem a mediação entre a academia e o setor esportivo foram destacados como fatores limitantes. Embora a formação de treinadores fosse apontada como prioridade por grande parte das entidades esportivas, não foram encontradas ações específicas da Rede nessa direção (TCU, 2011).

Com base nesses elementos, a auditoria identificou que a Rede CENESP apresentava baixa efetividade e pouca inserção prática junto ao setor esportivo, mesmo

dispondo de infraestrutura técnica e recursos humanos qualificados. O conhecimento produzido permanecia em grande parte restrito ao meio acadêmico, com pouca penetração nas práticas de clubes, federações ou confederações. De forma conclusiva, apontou haver

[...] lacunas no apoio prestado pela ciência do esporte aos atletas no início de carreira, em fase de formação. Ademais, os produtos e serviços disponibilizados pela Rede Cenesp precisavam estar mais bem alinhados às demandas da comunidade esportiva, além de tornar a linguagem da produção de conhecimentos gerada mais acessível e apropriada à intervenção profissional. Contribui para essa situação a baixa articulação entre a Rede Cenesp e as confederações e federações de esporte e clubes esportivos, bem como a descontinuidade no financiamento de projetos e a sua dissociação de um plano de formação de treinadores e de atendimento multidisciplinar ao atleta (TCU, 2011, p. 19).

Em 2014, este mesmo tribunal realizou o monitoramento do Acórdão acima referido por meio do processo TC 007.333/2014-5, que foi levado ao Plenário do TCU, sob a relatoria do Ministro Augusto Sherman, na sessão do dia 22 de julho de 2015, gerando o Acórdão 1801/2015. Nesse monitoramento, verificamos quais medidas foram tomadas pelo MEsp e as justificativas para a situação levantadas na auditoria. Para o TCU (2014), o MEsp não implementou o plano estratégico para a Rede CENESP, conforme recomendado anteriormente. A pasta havia informado, em 2011, que estabeleceria parceria com a AISTS (*Académie Internationale des Sciences et Techniques du Sport*), da Suíça, para reformular a atuação da Rede, mas essa parceria não se concretizou. Em 2014, a SNEAR declarou formalmente que a Rede CENESP encontrava-se inativa, alegando dificuldades de compatibilização entre as dinâmicas da academia e as demandas do setor esportivo. Nesse período, apenas um projeto foi executado, a instalação de um laboratório de performance em altitude simulada na UFSM, com atendimento inicial à Confederação Brasileira de Ciclismo, muito provavelmente executado em 2011, pois após isso não houve mais investimentos.

No caso dos atletas, as dificuldades apontadas foram a insuficiência de treinadores com formação adequada, a limitação no acesso ao acompanhamento multidisciplinar (como medicina do esporte, fisiologia e nutrição) e a defasagem metodológica nos treinamentos. Para os que foram entrevistados, tais lacunas condicionam, em grande parte dos casos, a busca de aprimoramento técnico no exterior, percepção confirmada por 64% dos respondentes. O TCU concluiu que tais carências evidenciam a necessidade de um plano abrangente de fomento à ciência e inovação esportiva, coordenado de forma sistemática pelo Ministério do Esporte. O fortalecimento da Rede CENESP foi apontado como condição essencial para viabilizar suporte técnico qualificado ao atleta brasileiro, contribuindo para a elevação da performance e para a estruturação de uma política pública

consistente voltada ao esporte de alto rendimento (TCU, 2014). Apesar dessa recomendação, não apenas a Rede CENESP foi abandonada, mas todas as ações voltadas à ciência e à tecnologia, de 2012 em diante.

Em suma, podemos dizer que esse abandono não foi repentino, e sim progressivo de 2008 em diante. Mesmo com os gastos que ocorreram em 2010 e 2011, o que se viu foi o contínuo desmonte das ações voltadas à ciência e à tecnologia em geral e daquelas ligadas à Rede CENESP. O ciclo dos grandes eventos que tomou de assalto o orçamento do MESP pode ser apontado como uma das causas, mas não a única. A tônica foi a falta de planejamento e de iniciativa para articular as instituições científicas e o setor esportivo por parte da SNEAR, que levou à “quebra de braço” com a SNDEL, mas não resultou em um tratamento compatível com o grau de importância que essa área tem no desenvolvimento do esporte de excelência no Brasil, tal qual ocorre em muitos países do mundo. As universidades têm sua parcela de culpa, algo admitido pelos próprios professores entrevistados pelo TCU, por terem se voltado mais para suas demandas internas do que para as dos atletas e organizações esportivas. Diante da pressão do TCU para o MESP agir, a saída apontada pelos gestores da SNEAR foi afirmar que essa área seria incorporada pelas iniciativas e dinâmicas envolvidas na Rede Nacional de Treinamento, que redimensionaria a Rede CENESP e outras ações na temática científica, mas como vimos nas discussões sobre a Política de Infraestrutura Esportiva ela não prosperou. Tanto que o TCU não encontrou nenhuma evidência de que o MESP estava direcionando esforços neste sentido. No fim, a narrativa não tendeu à realidade e a omissão prosperou.

8.2. Prevenção e controle de dopagem

Na mesma medida em que os investimentos em ciência e tecnologia voltados à estimular o setor esportivo e ampliar a produção científica associada à detecção, formação e desenvolvimento de atletas foram sistematicamente reduzidos ao longo dos governos Lula 1 e 2 até serem findados em 2012, as demandas vinculadas à estruturação e ao funcionamento de uma Política Nacional Antidoping passou a estar na ordem do dia. Não necessariamente a ascensão desta guarda relação direta ao descenso da anterior, visto que nossas análises não encontraram indícios factuais desse movimento. O que podemos inferir é que devido a todos esses gastos terem origem orçamentária, sem um crescimento que incorpore as duas demandas e as priorizasse de forma equivalente, o gestor de plantão

empreendeu recursos em torno de algo que estava no foco da conjuntura e tinha data para entrar em funcionamento: um sistema antidoping eficaz e de nível internacional para os Jogos Rio-2016.

Tal demanda ocorria pois, apesar da WADA estar em funcionamento desde 1999 e ter avançado em vários aspectos, criando códigos de conduta, listas de substâncias proibidas e instâncias de julgamento, esse cenário ainda não tinha impactado o setor esportivo brasileiro de maneira geral, mesmo o país sendo signatário da Convenção Internacional contra o Doping nos Esportes, celebrada em 2005 na cidade de Paris, por meio do Decreto nº 6.653/2008. Assim, o controle de doping era realizado por cada entidade de administração e pela Agência Brasileira Antidoping, associada ao COB, fato que durou até 2012 (Vasques, Zuzuarregui e Stigger, 2021). Apesar de algumas entidades sustentarem controle rigoroso, isso não era sistêmico, criando critérios desiguais e falta de padronização (Cardoso, 2017). Para suprir essa lacuna – visto que as entidades de administração não tomarem iniciativas concretas para criar uma entidade única nacional, apesar dos aportes financeiros generosos de origem pública que recebem – o Estado assumiu essa demanda.

Aliás essa foi apenas uma das iniciativas do governo federal voltadas a garantir a integridade esportiva e criar um ambiente mais propício ao desenvolvimento econômico do setor esportivo. Para tanto, dispositivos da Lei Pelé foram alterados e o Estatuto do torcedor reformado para modernizar o aparato antidoping no país, controlar o torcedor e as torcidas organizadas, reforçando tipos penais para crimes contra a integridade no esporte e regendo regulamentos das competições e a justiça esportiva³²⁰. Em relação ao tema desta seção, o Estado brasileiro passou a regular o controle de dopagem para garantir, ao máximo, a incerteza do resultado esportivo, essencial à lógica do esporte profissional, à estabilidade econômica do setor e ao atendimento das demandas do COI para o Jogos Rio-2016, conforme Ato Olímpico (Lei nº 12.035/2009).

A primeira iniciativa mais concreta do governo federal foi constituir, via Decreto nº 7.630/2011, um órgão dentro do MEsp para atuar sobre o controle de doping no país, a ABCD (Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem). Porém, esse órgão só foi incluído na estrutura do MEsp em setembro de 2013 pelo Decreto nº 8.087 e entrou em efetivo funcionamento em 2014 (Vasques, Zuzuarregui e Stigger, 2021), adquirindo relevância institucional e legal com a promulgação da Lei nº 13.322/2016, que inseriu

³²⁰ Cada um desses assuntos foram examinados na seção 3.2.1 – Regulação do Setor Esportivo – deste capítulo.

três dispositivos (arts. 48-A, 48-B e 48-C) na Lei Pelé, alinhando as condutas no país com o Código Mundial Antidopagem. O art. 48-A estabelece os objetivos do controle, como competições livres de dopagem, preservação da saúde e igualdade de limites sobre substâncias proibidas. O art. 48-B elevou a Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem (ABCD), vinculada ao Ministério do Esporte, à condição de Organização Nacional Antidopagem, pré-requisito da WADA. O art. 48-C determina que todas as entidades do Sistema Brasileiro do Esporte são responsáveis por aplicar as regras antidopagem.

Nesse contexto, a ABCD incorporou atribuições vinculadas à formulação, implementação e monitoramento da Política Nacional Antidopagem, organizando a atuação estatal no combate ao doping em consonância com as determinações da WADA. Essa política é regida em nível nacional pelo Código Brasileiro Antidopagem, instituído pela Resolução nº 01/2016 e atualizado pela Resolução nº 64/2020 da ABCD. Entre suas disposições estão a realização de testes dentro e fora de competição, a análise de solicitações de uso terapêutico, a condução de ações educativas e a gestão de resultados. Essas ações se articulam no âmbito do Sistema Nacional Antidopagem, que integra diferentes órgãos e entidades, incluindo a Justiça Desportiva Antidopagem, responsável pelo julgamento de infrações ao código.

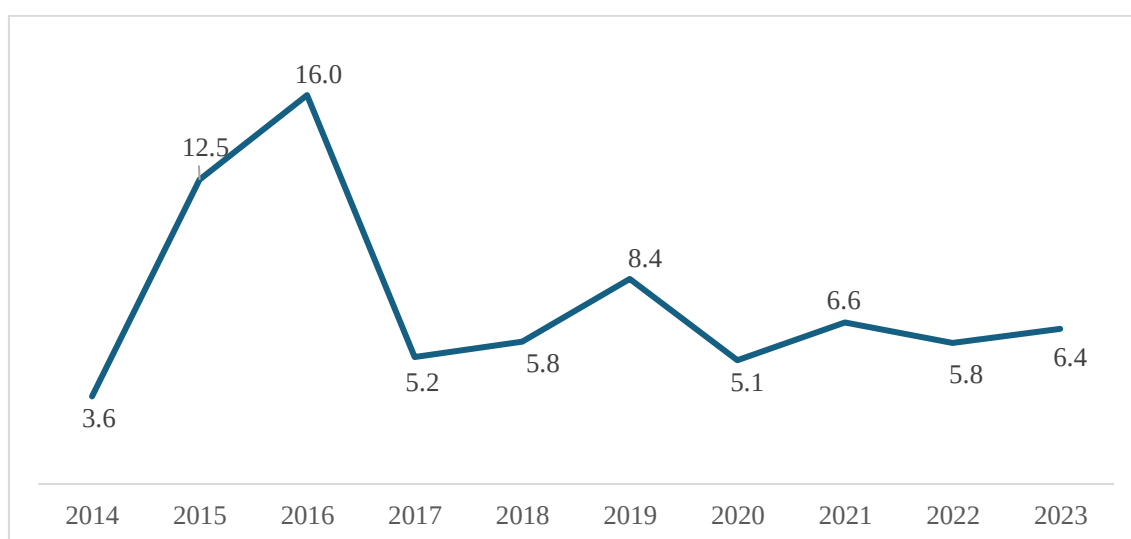
Parte central desse sistema é o Laboratório Brasileiro de Controle de Dopagem (LBCD), vinculado à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e credenciado pela WADA. O LBCD é a única estrutura no país habilitada a realizar análises laboratoriais de substâncias proibidas em amostras coletadas, operando como base técnico-científica do controle antidopagem nacional. Sua atuação garante que os exames sigam padrões internacionais de confiabilidade e validação, sendo essencial para a autonomia e legitimidade do sistema brasileiro. Este laboratório, anteriormente chamado de LADETEC, foi criado em 1989 para a realização da Copa América no país e credenciado pela primeira vez em 2002 pela WADA para realizar testes e análises. Contudo, devido às exigências do COI de dispor de um laboratório com os mais altos níveis de precisão e funcionamento no país para os Jogos Rio-2016, o LBCD passou por um processo de credenciamento em 2013 com justificativas técnicas, mas envoltas em pressões políticas.

A ideia era pressionar o governo brasileiro a ampliar investimentos no LBCD para os Jogos, em meio a ameaças dessa entidade de o país ter sua imagem manchada no cenário mundial por não ter atendido aos critérios da WADA e de ser obrigado pelo COI

a realizar testes durante o evento em outros países, conforme explica Vasques, Zuzuarregui e Stigger (2021). Segundo esses autores, o governo investiu quantias significativas, superiores a R\$ 188 milhões (preços nominais), para construir um novo laboratório junto à UFRJ e atender a todos os pré-requisitos internacionais para ter novamente o LBCD credenciado junto à WADA, fato que se confirmou em 2015, mesmo com as obras ainda não totalmente concluídas. Contudo, a análise desses gastos foge do escopo desta tese, pois não constam nos dados disponibilizados pelo portal SIGA Brasil do Senado Federal e pelo portal Transparência no Esporte da UnB.

Os dados de gasto público federal que temos acesso por meio dessas bases de dados, apontam que o desenvolvimento da Política Nacional Antidopagem, por meio da ABCD, foi realizado pela ação 211Z – Implementação e Desenvolvimento da Política Nacional de Controle de Dopagem. Esta esteve vigente de 2014 a 2020, quando teve seu nome alterado para “Desenvolvimento e Execução da Política Nacional Antidopagem”, sem alteração de sua finalidade e código de identificação. Assim, a segunda é tratada como continuidade da primeira. Durante esse período, os investimentos do MEsp alcançaram a cifra acumulada de R\$ 75,3 milhões³²¹, aproximadamente. No Gráfico 26, visualizamos a dinâmica desses gastos ao longo do tempo, demonstrando que, exceto pelos anos dos Jogos Rio-2016 e do imediatamente anterior, quando a natureza da demanda foi excepcional, tem havido um dispêndio de certa forma regular, entre R\$ 5,1 e R\$ 8,4 milhões.

Gráfico 26 - Gasto público federal com a implementação e desenvolvimento da Política Nacional Antidopagem. Série 2014 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)



Fonte: Portal eletrônico <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>. Acesso em 10 mar. 2025.

³²¹ Valor deflacionado pelo IGP-DI a preços de 2023.

Analisando os relatórios de gestão do MEsp (Brasil, 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2022; 2023), especificadamente acerca das atividades desenvolvidas pela ABCD por meio do orçamento supracitado, podemos destacar três eixos de ação deste órgão de forma sistemática: (i) planejamento técnico e execução de testes; (ii) educação, prevenção e cultura do jogo limpo; e (iii) gestão de resultados e justiça antidopagem.

Em relação ao primeiro tópico destacado, os relatórios observam que desde 2015 tem havido um crescimento expressivo na capacidade de testagem, com 1.500 testes naquele ano e picos superiores a 7 mil coletas em 2018 e 2019, abrangendo mais de 33 esportes e 2 mil atletas em 2022. Os testes passaram a incorporar métodos mais avançados de análise, como o Passaporte Biológico – indicado para investigações longitudinais – e estratégias de coleta fora de competição, alinhando-se às exigências da WADA. Em todos os anos analisados, o Laboratório Brasileiro de Controle de Dopagem (LBCD), da UFRJ, permaneceu como pilar técnico da política, por meio de Termos de Execução Descentralizada (TEDs) que chegaram a representar mais de 76% do orçamento total do órgão em 2016 e 2018 e que, nos outros anos, tenderam a ser menores. No geral, os relatórios apontam ser a manutenção do LBCD um dos principais gastos da ABCD. Essa sistematicidade tem permitido ao país alcançar maior confiabilidade no exterior, posicionando o Brasil entre os que mantêm uma política de testagem estável, territorialmente ampla e tecnicamente qualificada.

A dimensão educativa da Política Nacional Antidopagem também esteve na ordem do dia das ações da ABCD a partir de 2015, consolidando-se como um de seus pilares estratégicos. Inicialmente associada a campanhas institucionais como a #JOGOLIMPO, a área foi gradualmente estruturada com base em planos específicos, ações de capacitação, parcerias com entidades esportivas (como COB, CPB, CBC e CBF) e integração as plataformas da WADA. A partir de 2020, com a adoção do novo Padrão Internacional de Educação (ISE), a ABCD passou a desenvolver planos anuais de educação antidopagem, com foco em atletas de alto rendimento, equipes técnicas e atletas em retorno de sanção. Em 2022, por exemplo, foram realizadas 52 ações educativas e alcançado um público direto de mais de 19 mil pessoas, superando em 115% os números de 2020. A atuação pedagógica também se expandiu para o campo regulatório, com traduções de materiais da WADA e certificações institucionais pelo programa de adesão #JOGOLIMPO, reforçando o componente normativo e simbólico da cultura antidopagem no país.

Por fim, em relação à gestão de resultados e ao funcionamento das instâncias julgadoras, vemos que, a partir de 2016, com a criação da Justiça Desportiva Antidopagem³²², esse subsistema passou a operar de forma institucionalizada, com julgamentos específicos de violações às regras antidopagem, em conformidade com o Código Brasileiro Antidopagem e o Código Mundial da WADA. No âmbito da gestão de resultados, a ABCD tem sido a responsável por receber os Resultados Analíticos Adversos (RAAs), notificar os envolvidos, iniciar a instrução processual e, em alguns casos, firmar acordos com os atletas para encerramento antecipado do processo, conforme previsto no código. Os relatórios de gestão demonstraram que, em 2018, a ABCD registrou 56 RAAs e 12 outras violações e, em 2017, participou de diversas audiências no TJD-AD³²³. Já em 2020, foram 81 RAAs processados e, em 2022, somente 21 – com destaque para os modalidades de futebol e ciclismo. A ABCD também compareceu a todas as audiências do TJD-AD, que passou a operar plenamente em 2017. Esses dados sugerem que tem havido uma articulação entre os aspectos técnico-laboratoriais e o sistema jurídico-desportivo, relação decisiva para assegurar a legitimidade do combate à dopagem.

Apesar da ABCD relatar que sua gestão tem sido marcada por avanços técnicos e políticos para implementar e desenvolver a Política Nacional Antidopagem, iniquidades continuaram a marcar esta política e a atuação deste órgão junto ao setor esportivo desde sua vigência em 2014. Logo após os Jogos Rio-2016, este órgão foi impedido pela WADA a realizar testes e atuar em conformidade devido à demora para implementar o Tribunal de Justiça Antidopagem, algo que só ocorreu ao longo de 2017, gerando um vácuo de controle por certo tempo. Isso levou as entidades de administração a custearem por si os testes no exterior ou simplesmente a fazerem “vista grossa”³²⁴. Mesmo durante os Jogos, quando a fatia do orçamento foi a maior entre todos os anos, houve situações em que a WADA relatou “erros graves na logística, falta de preparo e coordenação entre as equipes

³²² A Justiça Desportiva Antidopagem - JAD brasileira é formada por um Tribunal e uma Procuradoria. Ambos são dotados de autonomia e independência para atuar nos processos de julgamentos das violações às regras antidopagem. Com a JAD, o Brasil entra em conformidade com a convenção assinada com a Unesco e com diversos países no compromisso de criar tribunais únicos para tratar de casos de dopagem. O Tribunal tem competência para julgar apenas os casos referentes à dopagem, ou seja, não substituem os Tribunais de Justiça Desportiva das confederações brasileiras. Ver em: <https://www.gov.br/esporte/pt-br/composicao/orgao-colegiado-1/tribunal-de-justica-desportiva-antidopagem>. Acesso em 23 mai. 2025.

³²³ O Tribunal de Justiça Desportiva Antidopagem foi criado com o objetivo de julgar violações a regras antidopagem, aplicar as penalidades a elas conexas e homologar decisões proferidas por organismos internacionais antidoping, a exemplo da *Court of Arbitration for Sport* - CAS. Ver em: <https://www.gov.br/esporte/pt-br/composicao/orgao-colegiado-1/tribunal-de-justica-desportiva-antidopagem>. Acesso em 23 mai. 2025.

³²⁴ Ver em: <https://oglobo.globo.com/esportes/brasil-nao-faz-exame-antidoping-desde-novembro-20709116>. Acesso em 23 mai. 2025.

e acomodações ruins”³²⁵, todas direcionadas ao governo federal, que, em meio a preparação para o evento, trocou o Ministro do Esporte e o comando da ABCD, e ao comitê organizador local por não ter dado a liberdade de atuação esperada. O lado positivo ficou para o LBCD, que demonstrou condições de operar seguindo os padrões estabelecidos.

Conforme exposto pelo MEsp em seus relatórios, desde então tem havido esforços para desenvolver a política e o sistema nacional antidopagem sob os mais altos padrões técnicos, éticos e políticos internacionais. Entretanto, estudo de Koler (2022), que entrevistou gestores dos comitês e confederações nacionais e profissionais que passaram pelo MEsp, apontou ter havido, nesse período, avanços relevantes no aspecto jurídico e procedimental, mas persistem problemas de ordem institucional, cultural e financeira que ainda limitam as atividades da ABCD. Para a autora, ainda não há no país uma cultura antidopagem consolidada, com baixa adesão de dirigentes, técnicos e atletas no fomento dessa perspectiva. As ações educacionais do órgão ainda pecam pelo alcance, por linguagem ineficaz e pela falta de meios que aferem a sua efetividade. Noutra ponta, está a limitação orçamentária que perpassa a ABCD, a qual tem que dividir esforços com as outras diversas frentes do MEsp, além do baixo efetivo de servidores do órgão, tanto em relação ao aspecto técnico-operacional quanto à ampliação das ações. Junto a isso, ainda houve questionamento sobre a Organização Nacional Antidopagem está subordinada ao controle estatal e todas as nuances políticas e econômicas que lhe são inerentes. A princípio, os entrevistados não sugeriram haver falha ética no órgão, mas descontinuidade constante na liderança do órgão e mudança de rota no planejamento sempre que muda o governo ou o ministro, advogando, assim, a necessidade de se pensar em uma agência reguladora autônoma.

Em outra investigação científica, Vasques et al (2021) tecem uma análise crítica sobre a independência da ABCD em relação às suas conexões com o Estado, empresas privadas e a Confederação Brasileira de Futebol (CBF). No primeiro aspecto, os autores corroboram com os apontamentos de Koler (2022) em relação à troca recorrente de gestores da ABCD, resultando em ruptura operacional e descontinuidades da política estabelecida. Afirmam que os acontecimentos que marcaram a gestão da ABCD na passagem do governo Dilma para o de Temer, via golpe parlamentar-midiático-jurídico, revelaram que as intervenções que ocorreram no órgão mostraram que as políticas “were

³²⁵ Ver em: <https://oglobo.globo.com/esportes/wada-solta-verbo-sobre-operacao-antidoping-no-rio-2016-20372500>. Acesso em 23 mai. 2025.

directly associated with government policies, since, when the government was changed, the ABCD's people and policies changed as well" (Koler, 2022, p. 4). Tal perspectiva, assinala a importância de haver uma agência independente.

Ainda, estes autores citaram a situação envolvendo a nomeação de um diretor com vínculos empresariais diretamente associados às ações do órgão, visto que esta teria gerado conflitos de interesse e levado à adoção de uma postura mais cautelosa pela ABCD, priorizando servidores e contratos públicos. O episódio revelou os riscos éticos do envolvimento direto de empresas privadas nas operações de controle. Em relação à CBF, o artigo expõe que havia disputas de autoridade e resistência à testagem fora de competição por parte desta entidade. Isso só foi dirimido por meio de acordo de cooperação firmado em 2016, no qual a ABCD tornou-se a Autoridade de Teste, mas delegou à CBF a coleta de amostras em competições. Embora esse arranjo tenha sido aceito pela WADA como "modelo harmonizado", criou-se uma situação atípica na qual a CBF manteve protagonismo operacional, especialmente no futebol profissional.

Em um sentido geral, olhando para toda a atuação macro da política em torno da temática do antidoping, fica nítido que os grandes eventos, em particular o Jogos Rio-2016, foram, mesmo que "à força", um expediente para movimentar o orçamento federal na estruturação de uma Política Nacional Antidopagem e na modernização do LBCD. Ambos seguiram padrões internacionais da WADA, que avalizou a ABCD e a LBCD como atores centrais do controle de doping no país. Entre idas e vindas, credenciamento e desacreditação, o sistema antidopagem esteve em funcionamento durante os Jogos e ocorreu a contento, apesar de críticas da WADA após o evento em relação a alguns aspectos de conduta e procedimentais. Desse ponto em diante, a política, sob o comando da ABCD, avançou em aspectos como o planejamento técnico e execução dos testes, mas nem tanto em relação à construção de uma cultura antidopagem no setor esportivo. A crítica levantada sobre a política em tela aponta que os aportes financeiros do orçamento têm sido aquém da demanda, inclusive em relação ao quantitativo de recursos humanos disponíveis, bem como à autonomia da ABCD em relação à dinâmica conjuntural da política em nível federal. Sem embargos, os autores afirmam que seria importante que a ABCD caminhasse para se tornar uma agência independente, política e financeiramente – algo que, ao que parece, não está no radar.

8.3. Síntese da política específica

Ao longo da exposição, foi possível perceber que as diferentes esferas macro analisadas não dialogaram entre si no desenrolar histórico das ações estatais, ou seja, não existiu uma política que unificasse as atividades desenvolvidas para integrar a academia com as demandas do setor esportivo por análises científicas, suporte teórico, avaliações de atletas e equipes, desenvolvimento de protocolos de treinamento físico e psicológico, inclusive nas áreas de medicina, nutrição e outras, com a dimensão do doping. Não apenas pela questão temporal do financiamento público, pois quando findaram os aportes para a primeira iniciaram-se os destinados ao controle de dopagem, mas porque se referem a instâncias particulares da lógica de desenvolvimento da excelência esportiva. Isso não significa que não poderia haver uma esfera da política que tratasse das atividades de ambas, ainda mais se estivessem voltadas ao caráter regulador, fiscalizador e incentivador financeiro da aproximação entre ciência e esporte. Contudo, da forma como foi constituída a Política Nacional Antidopagem, com o Estado tomando todas as frentes, inclusive as análises laboratoriais e as atividades executivas, torna-se mais adequado pensarmos que o aspecto científico perpassou essas duas esferas de forma distinta.

Por isso, nominamos a política específica em tela como Política de Ciência no Esporte de Excelência e antidopagem, como algo distinto, mas articulado pelo inerente aspecto do fazer científico que as permeiam em maior ou menor medida. Isso porque, de um lado, houve ações para integrar – mesmo que de forma precária, sem o devido planejamento e permeadas de omissão – o fazer científico e a expertise dos cientistas das universidades brasileiras com as necessidades do setor esportivo para desenvolver de forma mais eficiente a performance de atletas e equipes brasileiras. Do outro lado, o que houve foi a iniciativa do Estado, mesmo que “forçado” a acelerar o passo devido aos compromissos assumidos com os Jogos Rio-2016, de criar uma estrutura nacional, sistêmica e referenciada internacionalmente de controle de dopagem. Essa conjuntura fomentou a modernização do LBCD, vinculado ao Instituto de Química da UFRJ, e a criação de um sistema nacional antidopagem totalmente inserido na estrutura de gestão do governo federal. Isto é, a ABCD que deveria ser um órgão supostamente técnico-científico e independente das disputas políticas e do setor esportivo, acabou se tornando subordinando à conjuntura política de ocupação do MEsp.

Como sabemos, principalmente por meio de Gramsci (2022) e Poulantzas (1982), o Estado é estruturado e orientado pelas relações de hegemonia que se estabelecem no interior da sociedade civil e entre esta e a sociedade política, subsidiadas pela estrutura de produção da vida material. Nesses termos e em específico no contexto examinado,

difícilmente essa hegemonia, materializada no bloco no poder (COB/CPB, CBF e clubes de futebol), em algum momento e sob determinadas condições, deixará de fazer valer interesses pouco republicanos sobre a maioria. Aliás, a própria estruturação da ABCD é reflexo das relações que se interpõem na realidade, visto algo que não encontrava vazão no setor esportivo para se edificar, foi repassada para o Estado, cuja função neste caso foi não apenas criar as condições gerais, mas assumir diretamente à execução dessa política. Algo que os próprios gestores esportivos, governamentais e ligados às entidades de administração, em análises mais recentes, já verbalizam que deveria caminhar para se tornar independente do poder público. Claro que isso, como é a regra histórica da política esportiva, não exclui o financiamento público.

Em suma, podemos dizer que a ideia de independência da ABCD seria salutar para o desenvolvimento do setor esportivo, com a política atuando em aspectos mais abrangentes e distanciados do cotidiano operacional desse órgão, mas não às expensas integrais do fundo público, devendo o setor esportivo ter sua parcela de contribuição na manutenção de algo – a incerteza do resultado esportivo – que tem relevância decisiva tanto para a lisura do esporte quanto para a lógica que se instalou no setor, de mercantilizar todas as esferas possíveis do esporte de excelência. Em relação ao fomento da participação de entidades científicas no desenvolvimento esportivo, as recomendações do TCU deveriam integrar a pauta da PEE, visto os avanços que isso poderia gerar para o desenvolvimento da performance esportiva no país. Noutras palavras, seja via Rede CENESP ou outra iniciativa similar, deveria estar na ordem do dia a estruturação de uma política nacional de ciência e tecnologia para o esporte, vislumbrando, por que não, alcançar num futuro o status de uma Embrapa ou um INPE³²⁶.

³²⁶ Cabe registrar que, no âmbito do terceiro governo Lula, foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 6.133, de 2025, que propõe a criação da Universidade Federal do Esporte (UFEsporte). Segundo a exposição pública do governo federal, a iniciativa tem por objetivo estruturar, de forma permanente e integrada, a formação de profissionais do campo esportivo – técnicos, gestores, árbitros, pesquisadores e professores –, bem como constituir centros de pesquisa aplicada e inovação voltados à ciência do esporte. A proposta atribui à universidade papel estratégico na articulação entre educação superior, esporte e desenvolvimento. Ver em: <https://www.gov.br/esporte/pt-br/noticias-e-conteudos/esporte/anuncio-da-universidade-federal-do-esporte-consolida-legado-estrutural-do-governo-do-brasil>. Acesso em 21 de dez. 2025.

PARTE III
POLÍTICA SOCIAL ESPORTIVA: ATUAÇÃO DO ESTADO NA
INTEGRAÇÃO SOCIAL PELO ESPORTE

Na linha do desenvolvido na categoria Política Econômica Esportiva, nesta parte da tese examinaremos a vertente social da Política Esportiva, sintetizada na categoria Política Social Esportiva. A noção em torno desta, para todos os fins, busca expressar a realidade na qual a Política Esportiva tem sido estruturada e materializada na realidade – considerando fatores políticos, econômicos, culturais, ideológicos e de classe no Brasil – para ofertar direta e indiretamente esporte à população em geral, preferencialmente por meio da prática em nível de formação, educacional e para toda a vida, tendo a função integradora do Estado como seu principal mecanismo, articulada às funções econômica e repressora.

O termo “social”, inserido para qualificar a Política Esportiva, sugere tanto um conjunto de relações e práticas diversas quanto um segmento específico da sociedade. Como examina Garcia (2004), no primeiro caso refere-se a um campo marcado por disputas, onde coexistem formas tradicionais e modernas de intervenção, com valores muitas vezes conflitantes. No segundo, o “social” é associado, tendencialmente, a grupos marginalizados da sociedade, funcionando como alvo principal das práticas mencionadas. Apesar da diversidade dessas ações, elas podem se referir tanto a uma perspectiva universalista quanto seletiva e focalizada nos estratos mais pobres da população brasileira. Assim, a inserção dessa expressão se deve à sua capacidade conceitual de relacionar as dinâmicas interventivas do Estado na oferta de esporte à população destinatária, o contexto em que estão inseridas, as contradições que perpassam a sua realização e a noção de direito social.

Agregando a esse sentido, o uso do termo “social” se faz valioso devido à possibilidade de ele expressar a realidade a partir do vínculo orgânico existente entre as ações da Política Esportiva e os padrões de desenvolvimento das políticas sociais na cena contemporânea brasileira, numa perspectiva de totalidade. Em outras palavras, a Política Esportiva não se configura alheia à lógica hegemônica nas demais políticas voltadas a prover bens e serviços sociais. Pelo contrário, ela se articula com fins similares, mas com particularidades inerentes à sua história, à inserção cultural do esporte e às transformações políticas e econômicas que têm sido empreendida neste fenômeno desde o último quartel do século XX, pelo menos.

A Política Social será aqui entendida como expressão das contradições do capitalismo e das formas pelas quais o Estado busca mediar a questão social. Como apontam Behring e Boschetti (2011, p. 51), ela representa “desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às

expressões multifacetadas da questão social do capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho”. Nessa direção, Faleiros (2013, p. 43) destaca que as políticas sociais articulam dimensões políticas e econômicas, nas quais a obtenção do consentimento social e a manutenção da ordem estão ligadas à reprodução das relações de produção e da força de trabalho.

Nesse aspecto, a Política Social Esportiva (PSE) será analisada como espaço em que se manifestam simultaneamente a função integradora do Estado – nos termos de Mandel (1982), Poulantzas (1980) e Gramsci (2022) – e as possibilidades, ainda que limitadas, de tensionar a lógica da exploração capitalista. Ela expressa o processo contraditório de produção e reprodução dos bens e serviços sociais associados à cidadania nos marcos do capitalismo neoliberal instaurado no Brasil desde os anos 1990, em que o esporte como direito social, garantido pela Constituição de 1988, convive com sua negação cotidiana decorrente das próprias determinações da sociedade do capital.

Como apontado na primeira parte desta tese, a compreensão da atuação estatal nesta esfera perpassa diferentes determinantes, como: a questão social e suas expressões; a luta de classe e intraclasses pela direção política e moral da atuação estatal; a hegemonia neoliberal; a cidadania incompleta; as expropriações de direitos sociais; e o papel do “terceiro setor” na promoção do social. Na especificidade da vertente social da Política Esportiva podemos destacar: a ideologia do “esporte social”; a tendência de instrumentalizar a oferta esportiva na gestão da pobreza e no controle da violência; e as condições materiais da classe trabalhadora para acessar o esporte democraticamente no país – todos serão examinados nos capítulos que compõem essa parte da tese.

Outros dois aspectos são essenciais nesse contexto: a configuração da Política Econômica Esportiva e do bloco no poder que hegemonizou a Política Esportiva no período analisado. Como apontado na segunda parte deste trabalho, o bloco no poder tem sido hegemonizado pelos interesses do COB/CPB, da CBF e de seus associados e dos clubes de futebol. Frentes ligadas ao esporte de formação, educacional e para toda a vida, oriunda da sociedade civil, como as associadas ao “terceiro setor” – organizações Atletas pelo Brasil e a Rede Esporte pela Mudança Social (REMS), por exemplo – nunca tiveram força política para tensionar e contrapor os interesses do COB, da CBF e dos clubes de futebol na direção política e moral da Políticas Esportiva na ossatura do Estado, apesar de que se considerarmos somente da Política Social Esportiva (PSE) a tendência é a sua prevalência. De certo, podemos afirmar que no período estudado os ventos favoráveis a PSE são restritos e marginais, se comparada à Política Econômica Esportiva.

Isso não significa que o papel integrador do Estado pelo esporte tenha se tornado secundário, mas sim tendencialmente alinhado à dinâmica neoliberal e à agenda pós-moderna predominante de Política Social em sentido amplo, articulando responsabilização individual pelo acesso via mercado a ações fragmentadas e focalizadas no extremo mais empobrecido da sociedade. Essa conjuntura não se limita à PSE, abrangendo a função propaganda da Indústria do Esporte e os elementos regulatórios do consumo do esporte-espetáculo *in loco* e pelas plataformas de mídia, por exemplo, além de se associar em certa medida a processos de repressão, vigilância e estigmatização da classe trabalhadora.

Para expressar, analisar e historicizar essa realidade nessas páginas, desenvolvemos um processo investigatório e crítico possibilitado sobretudo pela leitura de diversos estudos e pesquisas científicas realizadas ao longo de décadas pela ciência, os quais abordam temáticas, como: os diferentes aspectos, articulações e mediações realizadas sobre programas, projetos e ações da Política Esportiva no Brasil; as tensões, aproximações e sobreposições da disputa política e de classe na ossatura do Estado; a materialidade financeira, normativa e institucional da política nos diversos cenários da realidade brasileira; entre outros. Para ilustrá-los, podemos agrupá-los – cientes das limitações que isso impõe, mas intencionados em apresentar de forma geral o estado da arte – como orientados às seguintes temáticas:

- i. Financiamento (Carneiro et al, 2024; 2023; 2022; 2019; Carneiro, 2018; Matias et al., 2021; Pintos et al., 2016; Athayde, 2014a; Correa, 2014);
- ii. Infraestrutura esportiva (Carneiro et al., 2022; Ungheri e Isayama, 2021);
- iii. Sentido histórico e estrutural da política mediada, principalmente, pela materialidade dos programas/projetos sociais e pela estrutura do MEsp (Reis et al.; 2018; Passos e Athayde, 2018; Athayde, Passos e Húngaro, 2017; Mascarenhas, 2016; Starepravo, Mezzadri e Marchi Jr, 2015; Matias, 2013; 2014; Teixeira et al., 2013; Athayde, 2011; 2014; Veronez, 2005);
- iv. Aspectos internos dos programas sociais esportivos, basicamente os relacionados ao PST e ao PELC – gestão, avaliação, territorialização, público destinatário etc. (Stumer, Castro e Mezzadri, 2021; Severgnani et al., 2019; Vieira et al., 2017; Reverdito et al., 2016; Santos, Starepravo e Souza Neto, 2015; Colombo et al., 2012);
- v. Atuação das empresas estatais (Pereira, 2017);
- vi. Relações com os Grandes eventos (Athayde, 2014);

- vii. Rede CEDES (Starepravo et al., 2018; Mascarenhas e Silva, 2012; Schwartz et al., 2010).

Estes estudos, realizados a partir de distintos recortes epistemológicos, não representam a totalidade do produzido nos últimos 20 anos, mas indicam, de forma aproximativa, o estado da arte das análises sobre a dimensão social da Política Esportiva desenvolvida, notadamente, a partir da criação do Ministério do Esporte em 2003. Apesar de alguns autores conceberem que os programas analisados são parte da atuação estatal no âmbito social, somente os trabalhos de Athayde (2011; 2014); Matias (2013; 2014); Teixeira et al. (2013); Pintos (2017); Athayde, Passos e Húngaro (2017); Passos e Athayde (2018); e Sturmer, Castro e Mezzadri (2021) buscaram compreender as diversas iniciativas como parte de uma Política Social Esportiva³²⁷.

Nesta linha, documentos do Ministério do Esporte também sugerem essa perspectiva. Em específico, o PELC, que em seu dispositivo político coloca ser uma “proposta de política pública e social que atenda às necessidades de esporte recreativo e de lazer da população” (Brasil, Ministério do Esporte, 2013, p. 3) e o Vida Saudável, cujo objetivo perpassava a ideia de “desenvolver uma proposta de política pública e social” (Brasil, Ministério do Esporte, 2013, p. 7). No aspecto institucional, a estrutura do Ministério do Esporte comportou, entre 2003 e 2010, a Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer (SNDEL), a qual possuía um departamento específico para gerir os núcleos do PELC, nominado de Departamento de Políticas Sociais de Esporte e Lazer – DPSEL (Pintos, 2017).

Diante desse cenário, compreendemos que as análises empreendidas nas pesquisas científicas elencadas possuem o mérito de desvelar diversos aspectos relacionados: a materialidade dos programas sociais esportivos e a dinâmica política e econômica dos governos; a dimensão do financiamento público e as tensões entre a primazia dos interesses econômicos sobre as necessidades sociais de acesso ao esporte; as relações construídas nesta arena social diante do ciclo dos Grandes eventos no país e da atuação das empresas estatais; ações voltadas ao desenvolvimento de infraestruturas para a prática esportiva nas cidades e em espaços de atendimento dos programas sociais do MEsp; e do desenvolvimento científico a partir de iniciativas como a Rede CEDES.

Contudo, a grande maioria desses estudos tende a isolar as análises em torno de aspectos específicos dos programas e da estrutura estatal de gestão (fragmentando o

³²⁷ Convirjo nessa expressão outras terminologias, como Política Social de Esporte e Lazer, Política Pública Social de Esporte, Política Social para o Esporte e Lazer e outras, tendo em vista seu sentido similar.

objeto) ou a utilizá-los como exemplo para ilustrar determinada configuração da Política Esportiva e da atuação estatal na totalidade social – caso dos estudos que buscam concebê-los como parte de uma Política Social Esportiva. Estes últimos possuem a competência de examinar os nexos causais entre o particular e o universal em torno da atuação estatal na esfera esportiva, apesar de limitados por não avançarem na compreensão do conjunto de ações do Estado que compõe a política dentro de um mesmo arco de análise.

No mesmo sentido, estudos voltados à compreensão do financiamento público para atender à prerrogativa constitucional do esporte como direito social, avançam de forma relevante anotando as fontes de financiamento, a magnitude dos gastos e o seu direcionamento. Especialmente em relação ao direcionamento, fazem jus às categorias analíticas concebidas por Mascarenhas (2016), buscando expressar a materialidade da Política Esportiva na realidade concreta³²⁸. Entretanto, há limitações observadas na abordagem da categoria infraestrutura, que combina os gastos destinados ao esporte de excelência com aqueles voltados ao esporte de formação, educacional e para toda a vida. Ademais, não há detalhamento, por meio da categoria EELIS, da materialidade associada aos principais atores responsáveis pela promoção da prática esportiva via fundo público federal do esporte, nem das diferentes esferas de atuação passíveis de convergência e divergência a partir do direcionamento das fontes e subfontes de financiamento.

Outro aspecto que podemos refletir diz respeito à conjunção das diversas atividades desenvolvidas pela Política Esportiva na arena social a partir dos objetivos do programa temático “Esporte e Grandes eventos” contido no PPA 2012-2015 do governo federal e da estrutura ministerial – anotada no Decreto nº 7.529/2011 e naqueles que lhe sucederam – que desenvolveu vários programas, projetos e ações sociais por meio da Secretaria Nacional de Esporte Educacional, Lazer e Inclusão Social (SNELIS)³²⁹. Ocorre que essa perspectiva centrada na compreensão da política a partir das chamadas dimensões sociais do esporte – esporte de rendimento, esporte de formação, esporte educacional e esporte de participação (lazer), presentes na Lei Pelé e aperfeiçoadas pela Lei Geral do Esporte –, tende a fragmentar a realidade e isolar a Política Esportiva das demais políticas que compõe o rol de ações setoriais do Estado, como se fosse algo à parte do conjunto de políticas econômicas e sociais, distanciando a compreensão sobre a sua

³²⁸ A análise das categoriais Gestão, infraestrutura, Esporte de Alto Rendimento (EAR) e Grandes eventos foram devidamente analisadas no Capítulo 4 desta tese.

³²⁹ Atualmente, Secretaria Nacional de Esporte Amador, Educação, Lazer e Inclusão Social.

configuração quando observada a partir das funções do Estado no capitalismo tardio em uma perspectiva de totalidade.

Isso não quer dizer que essa noção não tenha validade ou possibilidade de apreender aspectos da realidade, visto caracterizar distinto níveis de prática e, muitas vezes, os objetivos do sujeito que pratica. Todavia, torna-se insuficiente, ou pouco afeita, para relacionar o particular e o universal que conforma a Política Esportiva. No caso, a materialidade das atividades estatais na arena esportiva com as funções precípua do Estado, a saber: criar as condições gerais de produção, integração social e repressão (Mandel, 1982).

Assim, consideramos que as políticas de esporte educacional, participação (lazer) e de inclusão social e similares devem ser vistas pela lógica transversal que as articula, confere hegemonia e organiza: a integração social. Essa noção não exclui as dimensões econômicas, educativas, de lazer e inclusão social (forçada) que perpassam a prática esportiva nos diferentes espaços, dinâmicas e individualidades, inclusive as que se orientam em sentido contra-hegemônico ao *status quo*. Pelo contrário, lhes dá caldo teórico para desvelar contextos e relações que muitas vezes não estão a “olho nu” e carecem de maior profundidade argumentativa e científica. Ainda, olhar pelo ângulo da integração social não significa anular os nexos relacionais com a dinâmica estatal de criar as condições gerais de produção para o capital ser produzido e reproduzido, gerando acumulação, ou suprimir a ação repressora do Estado das distintas formas que ocorrem. Contudo, concebemos que em última instância a perspectiva integrativa tende a predominar dialeticamente.

A apreensão das dinâmicas e estruturas que comportam a ação estatal nesse contexto serão teorizadas a partir da análise histórico-conjuntural da Política Esportiva em sua vertente social, configurada na categoria síntese “Política Social Esportiva”. A concepção de histórico-conjuntural procura captar, na realidade, o sentido histórico dos acontecimentos, contradições e dinâmicas políticas, integradoras, econômicas, de classe e de legitimação que, de forma tendencial, se consolidam na conformação da atuação estatal voltada à promoção da vivência esportiva entre a população brasileira.

Em específico, o aspecto conjuntural diz respeito tanto aos processos internos que moldam e dão conteúdo à integração social por meio do esporte e à correlação de forças presentes na ossatura do Estado, quanto aos determinantes estruturais que organizam as políticas sociais no Brasil sob a hegemonia do Padrão Liberal-Periférico, próprio do capitalismo dependente brasileiro desde os anos 1990. Em outras palavras, não é possível

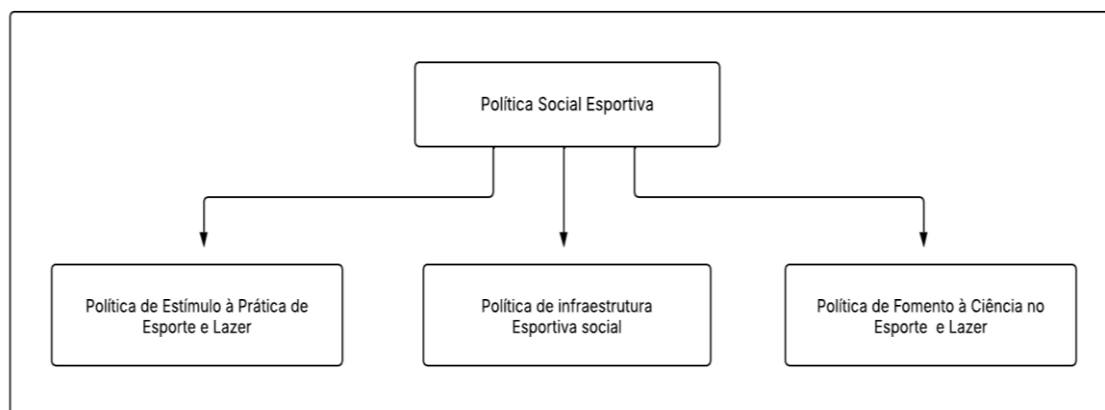
pensar a Política Social, inclusive a esportiva, desvinculada da dinâmica econômica, política e da luta de classe. O objetivo aqui, portanto, não se restringe apenas à sistematização da ação estatal, à substituição de terminologias ou ao redesenho de categorias analíticas, mas à centralidade do debate sobre o papel integrador do Estado no campo esportivo e sua articulação com o conjunto das políticas sociais.

Para tanto, a compreensão das fontes de financiamento e da magnitude e direcionamento do gasto público, a influência dos Grandes eventos e de organismos internacionais, a correlação de forças no Ministério do Esporte, as concepções político-ideológicas dos sucessivos governos à frente do Poder Executivo federal, a noção de direito social e cidadania assumida, a focalização na juventude pobre e a ideologia do “esporte social”, são elementos de primeira ordem para explicitarmos a configuração histórico-conjuntural da Política Social Esportiva no período de 2003 a 2023, sendo todos estes objeto de análise no capítulo 9, primeiro desta parte da tese.

Para desenvolver os elementos que configuram a Política Social Esportiva em sua trajetória histórico-conjuntural, anotados nos capítulos 10 a 12, lançaremos mão do mesmo delineamento metodológico relacionado às fontes, ao tratamento e à sistematização dos dados empreendidos para examinar a Política Econômica Esportiva, inclusive na perspectiva de apresentar subcategorias analíticas que expressam diferentes instâncias e objetos da PSE, possibilitando constituir uma teoria explicativa dessa política. Nossa compreensão, neste caso, sugere haver três subcategorias capazes de reunir o movimento dialético que configura a PSE na realidade, sendo que cada qual será apresentada como políticas específicas (Figura 4), a saber:

- i. **Prática Esportiva** (Política de Estímulo à Prática de Esporte e Lazer): refere-se às ações de fomento, orientação e estruturação de mecanismos de promoção da vivência esportiva sistemática e assistemática por meio de entidades sem fins lucrativos; dos programas, projetos e ações sociais do Ministério do Esporte; da Lei de Incentivo ao Esporte; e dos patrocínios não incentivados das empresas estatais.
- ii. **Infraestrutura Esportiva** (Política de Infraestrutura Esportiva Social): diz respeito à construção, modernização e adequação de espaços urbanos e escolares/universitários de vivência esportiva.
- iii. **Ciência, Esporte e Lazer** (Política de Fomento à Ciência no Esporte e Lazer): corresponde à promoção e estruturação de eventos, investigações científicas e centros de pesquisa associados ao esporte e ao lazer.

Figura 4 - Estrutura histórico-conjuntural da Política Social Esportiva (2003 – 2023)



Fonte: Elaboração nossa.

Observando os fundamentos metodológicos que orientam esta pesquisa, a construção das categorias não partiu de uma ideação prévia que impusesse à realidade um esquema fixo e determinista, no qual os dados empíricos devessem necessariamente se ajustar. Ao contrário, derivou-se de uma leitura histórico-conjuntural do desenvolvimento da relação entre Estado e esporte, observando-se a recorrência de determinadas ações da política voltadas a certos agentes de promoção esportiva, às atividades orçamentárias, extraorçamentárias e ao gasto tributário, aos mecanismos finalísticos envolvidos, à estrutura de gestão pública e às articulações com os condicionantes mais amplos que moldaram o Estado e as políticas sociais no período em análise. Assim, o caminho adotado consistiu em mapear e detalhar, inicialmente, as relações mais imediatas – como normas legais, instâncias institucionais e a distribuição do fundo público em nível federal –, realizando, em seguida, sucessivas sínteses, partindo da esfera micro até alcançar a macro, com o objetivo de identificar, ao final, as políticas específicas vinculadas à categoria analítica que expressa o núcleo da reflexão dialética proposta.

Sobre o aspecto financeiro, apresentamos na Tabela 16, para todos os fins, o panorama geral do gasto federal com a Política Social Esportiva de 2003 a 2023. Os dados expostos oferecem ao leitor uma referência antecipada da magnitude dessa política e servem de base para análises relacionais, permitindo comparar políticas específicas e estabelecer relações entre o plano geral e o particular das ações voltadas à promoção do acesso da população ao esporte. A tabela apresentada consolida, como informação final, o total de R\$ 19.826.337.119³³⁰ destinados à Política Social Esportiva, abrangendo os

³³⁰ Valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023.

investimentos provenientes das fontes orçamentárias, extraorçamentárias e do gasto tributário. Isso equivaleu a 31% do fundo público federal do esporte entre 2003 e 2023.

Tabela 16 - Gasto público federal total da Política Social Esportiva por todas as fontes de financiamento e políticas específicas. Série 2003 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)

Ano	2004	2005	2006	2007	PPA 2004 - 2007 ⁱ
Total	897	705	883	2 243	4 727
Ano	2008	2009	2010	2011	PPA 2008 - 2011
Total	864	872	921	1 226	3 883
Ano	2012	2013	2014	2015	PPA 2012 - 2015
Total	912	1 033	841	748	3 554
Ano	2016	2017	2018	2019	PPA 2016 - 2019
Total	827	993	997	967	3 784
Ano	2020	2021	2022	2023	PPA 2020 - 2023
Total	761	823	930	1 385	3 898

Fonte: Relatórios da CAIXA sobre os repasses das loterias; relatórios das empresas estatais patrocinadoras do esporte via Lei de Acesso à Informação; relatórios de gestão da Lei de Incentivo ao Esporte do Ministério do Esporte; portal eletrônico <http://www.transparenciaoesporte.unb.br/#/inicio> e <http://www.inteligenciaesportiva.ufpr.br/site/>. Acesso a ambos em 10 dez. 2024. Elaboração nossa.

Feitas essas considerações, iniciamos a análise pelo capítulo 9, discutindo o papel integrativo do Estado no capitalismo tardio e a função contraditória da Política Social como mediação entre capital e trabalho, observando as bases teóricas e as correlações entre o universal e o particular que conforma a Política Social Esportiva em sentido universal, anotados na noção de “esporte social”, nos limites e possibilidades da cidadania esportiva e no padrão conceitual dos programas e projetos sociais esportivos do Ministério do Esporte.

Em seguida, desenvolvemos capítulos específicos para cada política que compõe a PSE, detalhando fontes, direcionamento e magnitude dos gastos federais destinados à prática esportiva, à infraestrutura e à pesquisa científica, o que permite mediações com os determinantes internos e externos da política. O arco analítico adotado baseia-se na separação das ações estatais em dois níveis: (i) esfera micro, que reúne subfontes orçamentárias, extraorçamentárias e gasto tributário, além da institucionalidade e dos mecanismos normativos e operacionais da política; e (ii) esfera macro, formada pela articulação das diferentes esferas micro em suas relações estruturais. Ao final de cada política, apresentamos uma sistematização dos achados e mediações com o referencial teórico, culminando em uma síntese geral. Antes disso, porém, fazemos um recordatório da trajetória das políticas sociais esportivas entre a Constituição de 1988 e a criação do Ministério do Esporte em 2003, marco inicial desta análise.

Antecedentes históricos da Política Social Esportiva entre a CF/1988 e a criação do Ministério do Esporte em 2003

Os anos 1980 representaram um período de transformações políticas no Brasil, com o fim da ditadura civil-militar em 1985 e a promulgação da Constituição Federal de 1988. No campo dos direitos sociais, a nova Carta significou avanços formais, embora sua efetivação tenha sido limitada. Segundo Behring e Boschetti (2011, p. 147), “os anos 1990 até os dias de hoje têm sido de contrarreforma do Estado e de obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas constitucionais”, sobretudo aquelas relacionadas aos direitos sociais. Entre o governo Collor e o término do governo FHC, as chamadas contrarreformas neoliberais buscaram substituir o papel do Estado como indutor do crescimento pela primazia do mercado, desmontando as prerrogativas socialdemocratas previstas na CF/1988.

Essa inflexão também atingiu o esporte e sua relação com o Estado, reorganizando o campo esportivo legal e institucionalmente. Dois projetos disputavam sua direção: um, hegemonizado pelos setores do alto rendimento, favorável à liberalização do setor; outro, pouco representativo, que defendia o esporte como direito de cidadania. Como aponta Linhales (1996, p. 171), “não existia, na sociedade esportiva, nenhum grupo de interesse capaz de representar um projeto de democratização do setor esportivo na perspectiva de sua consolidação como um direito social”. Mesmo assim, o texto final da Constituição incorporou elementos híbridos, combinando a liberalização das entidades de administração do esporte com a atribuição ao Estado do dever de fomentar práticas desportivas formais e não formais.

As legislações infraconstitucionais, como a Lei nº 8.672/93 (Lei Zico) e a Lei nº 9.615/98 (Lei Pelé), expressaram o alinhamento à lógica neoliberal ao submeter o esporte ao mercado, retirando o Estado de cena no papel corporativista e interventor predominante desde o Decreto-Lei nº 3.199/1941. Apesar de reconhecer diferentes manifestações da prática esportiva³³¹ (esporte de educação, esporte de participação e esporte de rendimento), dedicaram-se quase em sua totalidade a normatizar e regular as relações econômicas, trabalhistas e de financiamento público do setor esportivo ligado ao alto rendimento (principalmente o futebol) e, também, à autonomia (liberalização) das entidades de administração do esporte no Brasil em relação ao Estado (Veronez, 2005), configurando os primeiros traços da Política Econômica Esportiva. Nos governos Collor

³³¹ Ver art. 3º da Lei 9.615/98 – Lei Pelé.

e Itamar, o esporte foi representado pela Secretaria dos Desportos, sem que se formulassem políticas sociais esportivas. O período foi marcado por disputas em torno da Lei Zico, cujo conteúdo priorizou o esporte profissional, sobretudo o futebol (Bueno, 2008).

Essa tendência se manteve no governo FHC, que adotou políticas econômicas voltadas ao controle da inflação, mas sem efeitos redistributivos significativos. Iamamoto (2008, p. 36) sintetiza esse cenário como o trânsito “da pobreza da inflação” à “inflação da pobreza”. A política econômica baseada no Plano Real ampliou o desemprego e a pobreza, enquanto as políticas sociais foram reconfiguradas em moldes focalizados e compensatórios. Segundo Behring e Boschetti (2011, p. 156), “a tendência geral tem sido a de restrição e redução dos direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado”. Nesse contexto, o “bem-estar social” é remetido ao âmbito privado de indivíduos, famílias e comunidades, enquanto a intervenção estatal é substituída pelo mercado e pela filantropia (Iamamoto, 2013), abrindo espaço para a ideologia do “esporte social”.

A Política Esportiva também foi marcada pelo reordenamento neoliberal do Estado, refletido no período foi refletido em uma estrutura institucional frágil e na ausência de prioridade orçamentária. Considerado um setor a ser desestatizado, o esporte foi “entregue às regras do mercado”, sem mobilizar o interesse direto do governo federal (Athayde, 2014, p. 266). A legislação esportiva do período consolidou esse direcionamento, conferindo primazia aos interesses do setor esportivo de maneira híbrida entre os necessários à mercantilização e os cartoriais da cartolagem. Como aponta Matias et al. (2015, p. 148), tais ordenamentos legais “legitimaram a hegemonia dos interesses econômico-corporativos no âmbito esportivo”. Essa lógica foi acentuada com a promulgação da Lei nº 10.264/2001 (Lei Agnelo/Piva), que ampliou o financiamento público ao esporte de excelência ao destinar parte da arrecadação das loterias ao COB e ao CPB.

No campo das políticas sociais esportivas, o primeiro PPA (1996–1999) do governo FHC apresentou como programa macro a “Mobilização da Sociedade pela Ação Desportiva Comunitária”. Suas ações, no entanto, tiveram execução limitada. O Programa Esporte Solidário, voltado a crianças e adolescentes em “comunidades de reconhecida carência assistencial”, foi o único parcialmente executado, operando por meio de parcerias com o “terceiro setor”, dando os primeiros passos para o que viria a se tornar a regra nessa esfera. Veronez (2005) observa que esse programa foi uma versão esportiva

do Comunidade Solidária, principal ação assistencial do governo, liderada por Ruth Cardoso.

O Esporte Solidário pode ser considerado o primeiro programa social esportivo do governo federal voltado aos segmentos empobrecidos, ainda que sem incorporar explicitamente as categorias de risco, vulnerabilidade, violência ou inclusão social. No segundo mandato de FHC (1999–2002), surgiram quatro macroprogramas, com destaque para o Esporte Solidário e o Esporte, Direito de Todos. O primeiro buscava “diminuir a situação de exclusão e risco social de crianças, adolescentes e jovens carentes, de 7 a 24 anos, pela intensificação da prática esportiva” (Brasil, 2000f, p. 4 apud Veronez, 2005, p. 229). Apesar de alguma melhora na execução orçamentária, seus resultados foram limitados. Já o Esporte, Direito de Todos, destinado a implantar núcleos de prática esportiva em escolas públicas, teve execução quase nula em 2000, pequena melhora em 2001 e maior alcance apenas em 2002, quando foi reformulado como Esporte na Escola. Nesse ano, atingiu 1.470.929 núcleos em funcionamento, com execução média de 68% do orçamento (Veronez, 2005).

Em síntese, a Política Social Esportiva nos governos FHC foi tímida em termos de abrangência, orçamento e efetividade. Com dois programas de repercussão limitada, manteve a lógica do Estado mínimo, articulando-se à concepção neoliberal de enfrentamento da questão social. Como afirma Montañó (2002), a nova orientação retirou as políticas sociais da órbita do Estado, transferindo-as ao mercado e à sociedade civil, com serviços focalizados e precarizados. A Política Social Esportiva passou a se inclinar para essa concepção, estruturando-se como política focalizada voltada aos chamados segmentos vulneráveis, sem romper com as bases neoliberais.

Capítulo 9 – Esporte Social, Cidadania Esportiva Sitiada e os Programas Sociais Esportivos Focalizados: partes de um todo ideológico

Neste capítulo, nossa discussão avança considerando o arcabouço teórico firmado acerca da função integrativa do Estado no capitalismo tardio e do papel contraditório da Política Social como mediação das contradições entre capital e trabalho e suas expressões. Nesta linha, a análise que se segue busca aplicar esses fundamentos à compreensão das configurações assumidas pelo esporte no interior da Política Social brasileira, considerando os modos como essa prática tem sido instrumentalizada na realidade.

Para tanto, organizamos nossa exposição abordando criticamente três elementos fundamentais à compreensão das políticas sociais esportivas no contexto brasileiro: a noção de “esporte social”, as possibilidades e limites da cidadania esportiva e o padrão conceitual hegemônico nos programas, projetos e ações sociais do Ministério do Esporte (MEsp). Apesar de apresentados em separado, esses aspectos se articulam na realidade concreta a partir dos determinantes históricos, políticos e ideológicos que conformam a dimensão social da política esportiva. Longe de representar dinâmicas consolidadas, trata-se aqui de abordá-los como construções históricas, marcadas por disputas de sentido e por processos de institucionalização que respondem às transformações do Estado e da sociedade no capitalismo dependente brasileiro.

O percurso analítico inicia-se pela problematização do “esporte social” como uma noção difusa, funcional e historicamente determinada, cuja disseminação guarda relação direta com a atuação de organismos internacionais, entidades do “terceiro setor” e do Estado. Trata-se de compreender como determinados discursos sobre o esporte, em especial sua associação à ideia de transformação social, têm sido produzidos e consolidado ideologicamente, e de que forma essas formulações atribuem sentido às políticas sociais esportivas. Portanto, a análise se volta às mediações que incidem sobre a conformação do “esporte social” como expressão hegemônica nas intervenções junto às populações periféricas.

Em um segundo momento, iremos explorar a noção de cidadania esportiva a partir dos traços normativos da Constituição Federal de 1988, das legislações infraconstitucionais e de suas expressões nas dinâmicas concretas de acesso ao esporte. Para além do aspecto jurídico, a cidadania será examinada a partir de suas contradições históricas, marcadas pela luta de classe e por estratégias de gestão social na perspectiva

neoliberal. A discussão pretende refletir sobre os sentidos atribuídos ao direito ao esporte em diferentes contextos sociais e os limites impostos pela hegemonia neoliberal.

Por fim, será examinada a configuração política dos programas projetos e ações sociais esportivas do MEsp de 2003 a 2022, discutindo-se seus os fundamentos, especialmente no que diz respeito à focalização em populações e espaços geográficos específicos, visto que as funções sociais e morais investidas no esporte têm sido ideologicamente assentada para além de seu valor cultural, articulando-se à noção de “esporte social” e à cidadania esportiva de forma estrutural.

9.1. “Esporte social”: determinantes, conceitos e diálogos

O esporte, ao longo de seu desenvolvimento, tem sido instrumentalizado não apenas pelo seu potencial de gerar valor em meio ao contínuo processo de mercantilização em curso e de ser plataforma para diversos setores econômicos externos promoverem suas marcas e produtos, estimulando o consumo e acelerando a rotação do capital (Mascarenhas, Reis e Teixeira, 2024; Anderson, 2021; Reis et al., 2020; Kenedy e Kenedy, 2016; Andrews, 2009), mas também como meio de difusão ideológica e construção de consenso social. Tal perspectiva, há muito, se faz presente no universo esportivo, cria um ambiente em que competições, entidades esportivas, torcedores e a própria prática esportiva nas comunidades, instituições de ensino, clubes sociais etc. estejam no foco dos Estados nacionais, principalmente quando governados por regimes autoritários de todo tipo. Essa lógica se expressa, tendencialmente, como forma de tensionamento político e econômico entre nações, tendo em vista as disputas geopolíticas internacionais, e, no âmbito interno, como forma de controle social da classe trabalhadora (Bueno, 2008; Veronez, 2005; Linhares, 1996; Manhães, 1986).

Podemos dizer que, em relação à atuação estatal, essas prerrogativas se mantêm no devir do século XXI até os dias atuais. Porém, a forma, o conteúdo e os atores responsáveis pela difusão de uma visão de mundo associada ao *status quo* da sociedade capitalista – em sua era³³² neoliberal (Dardot e Laval, 2016; Harvey, 2008; Chesnais, 2005; Anderson, 1995) e sob pressupostos pós-modernos (Aguiar, 2010; Jameson, 1997; Wood, 1996; Harvey, 1992) – se ampliaram, atribuindo ao fenômeno esportivo prerrogativas questionáveis, mas altamente funcionais à construção de um sujeito

³³² Para aprofundar, verificar a parte 1 desta tese.

adaptado a reproduzir o sentido desta sociedade sem a plena consciência da totalidade na qual está inserido.

Os artífices dessa nova configuração não vieram necessariamente da burocracia estatal, que passou a se tornar muito mais receptadora e difusora do que formuladora intelectual, mas, em grande medida, de organismos internacionais, em particular a ONU e o Banco Mundial, que têm construído uma narrativa vinculando, de forma mecânica e superficial, a prática esportiva às expressões da questão social, à formação do *self-made man* e à meritocracia (Melo, 2011, Bonalume, 2010),

Essa expressão, *self-made man*, cuja tradução livre e contextualização podem ser referida como o “sujeito que se autoconstrói para o sucesso individual”, não reflete algo da natureza humana em sentido ontológico, e sim um arquétipo esperado para os sujeitos na era neoliberal. Apesar de não ser exatamente obra da contemporaneidade, visto existir há certo tempo, a novidade é a sua disseminação em praticamente todas as esferas da vida. Dardot e Laval (2016) discorrem sobre esta perspectiva a partir das transformações engendradas pelo capitalismo neoliberal, afirmando que essa noção busca de forma reiterada homogeneizar a subjetividade humana em torno da figura da empresa, formando o “sujeito empresarial”, aquele engajado *full time* nas atividades da empresa, atomizando a sua existência às necessidades desta ou mesmo se tornando em si uma – se tomarmos a realidade brasileira recente, temos o exemplo do MEI (Microempreendedor Individual) e do trabalhador transformado em colaborador (Antunes, 2020) –, alienando-se por completo. Para esses autores,

[...] a racionalidade neoliberal produz o sujeito de que necessita ordenando os meios de governá-lo para que ele se conduza realmente como uma entidade em competição e que, por isso, deve maximizar seus resultados, expondo-se a riscos e assumindo inteira responsabilidade por eventuais fracassos (Dardot e Laval, 2016, s.p).

Na esteira desta noção, estabelece-se a ideia de que a sociedade é regida por leis naturais que convergem em premiar somente aqueles que alcançam o sucesso e a riqueza, fruto do esforço individual, do “trabalho duro”, do “suor diário”, sendo essa a diferença que separa um sujeito bem-sucedido do fracassado. Trata-se da lógica da meritocracia, tida como valor universal por ideólogos do capital, mas que se conforma descolada da realidade concreta, pois “quando ocultamos infundáveis variáveis materiais que influenciam o êxito dos indivíduos e resumimos todo o sucesso à esfera comportamental, cria-se, então, uma ideologia que serve apenas para culpabilizar os pobres e justificar a riqueza dos ricos” (Moura e Oliveira, 2024, p. 31).

A novo ver, toda essa concepção deslizou para a esfera esportiva em diversos espaços de prática junto à população em geral e aos atletas, ciclos etários e relações sociais, funcionalizando e superdimensionando seus benefícios sociais, em particular quando associada à juventude em situação de pobreza e localizada nas periferias urbanas. Inclusive imputando ao esporte, quando voltado a esse segmento, uma nova qualificação: o “social”. Assim, surge a expressão “esporte social”³³³. Dentre a várias formas e condutores possíveis para materializar tal perspectiva na realidade objetiva, destacaremos aquelas mediadas pelo chamado “terceiro setor”, devido à sua ampla atuação na oferta de esporte junto à juventude, por ser considerada esfera de excelência para essa tarefa segundo organismos internacionais e pelo seu crescimento notável como parceiro do Estado para desenvolver programas sociais esportivos.

Nesse cenário, destaca-se a apropriação funcional do esporte como ferramenta privilegiada para a chamada “transformação social”. Embora tal ideia seja amplamente difundida nos discursos institucionais e midiáticos, é fundamental analisar em que medida a promoção do esporte é capaz, de fato, de alterar trajetórias e realidades estruturais, ou se, ao contrário, contribui para a fragmentação da ação social, a despolitização das lutas coletivas e a responsabilização individual pelos problemas sociais. Longe de ignorar os potenciais positivos do esporte, trata-se de lançar um olhar crítico sobre como, em determinadas condições históricas, ele pode ser cooptado como instrumento de difusão de consensos e de legitimação da ordem vigente, esvaziando seu potencial emancipador.

9.1.1. Esporte, “terceiro setor” e a suposta transformação social

O crescimento do chamado “terceiro setor” na cena brasileira trouxe consigo uma série de discursos que frequentemente buscam legitimá-los como agentes centrais na promoção de direitos e da cidadania. Essa expressão, apesar da retórica, não é neutra nem descritiva da realidade social, mas uma construção ideológica que mascara a transferência de responsabilidades públicas para as denominadas entidades sem fins lucrativos, sob o pretexto de maior eficiência, proximidade com as demandas sociais, crise fiscal do Estado etc. Como demonstra Montañó (2002), esse conceito é deslocado e irreal, uma vez que não existe uma segmentação da sociedade em “primeiro” (Estado – político), “segundo”

³³³ Muitas vezes, essa expressão não aparece de forma literal como colocamos, mas como “esporte pela mudança social”, “Esporte com ferramenta de transformação social”, “esporte como inclusão social” e outras similares

(mercado – econômico) e “terceiro” (sociedade civil – social) setores. Ele argumenta que se o “terceiro setor” “é identificado como sociedade civil e se, historicamente, é a sociedade que produz suas instituições, o Estado, o mercado etc., há clara primazia histórica da sociedade civil sobre as demais esferas; o ‘terceiro setor’ seria na verdade o ‘primeiro’” (Montaño, 2002, p. 54).

Além da retórica inerente à expressão, observa-se uma reconfiguração dos mecanismos de enfrentamento da questão social, com a transferência para as entidades sem fins lucrativos a responsabilidade pela provisão de direitos tradicionalmente atribuídos ao Estado. De modo geral, essa dinâmica tende a eximir o poder público da atuação direta na universalização dos direitos sociais, transferindo tal responsabilidade para essas organizações e permitindo a reorientação do orçamento público conforme as demandas do capital. Esse processo conduz à naturalização da retirada do Estado como garantidor de direitos e à responsabilização do indivíduo e das comunidades por sua própria sobrevivência, apontando “soluções morais” para a gestão do social num contexto de exacerbação das expressões da questão social, notadamente as relacionadas à precarização das relações trabalhistas, mas que se alinham perfeitamente com a lógica da meritocracia e do *self-made man*.

Assim, o “terceiro setor”, sugere Montaño (2015, p. 41), pode ser entendido como um conjunto de “conceitos teóricos e de valores éticos e políticos, que sustentam a autorresponsabilização dos sujeitos por suas próprias condições de vida, e pela solução de problemas e satisfação de suas necessidades, desresponsabilizando o Estado da ação social e desonerando o capital nesta tarefa”. Os pilares dessa formulação se encontram no neoliberalismo e na agenda pós-moderna, que buscam fragmentar a realidade social, dissolver estruturas coletivas em situações singulares e inverter a relação entre matéria e pensamento. Ao compartimentar artificialmente Estado, mercado e sociedade civil como esferas independentes, esse discurso obscurece mediações históricas e relações de poder, produzindo uma leitura parcial e esvaziada da totalidade social. A consequência é a perda da perspectiva crítica, substituída por uma retórica de neutralidade e pluralidade que, como apontam Oliveira e Húngaro (2007), legitima a retirada do Estado e sustenta a hegemonia burguesa, reduzindo a ação social a instrumento de gestão da pobreza.

No Brasil, essa retórica não criou formas jurídicas nem alterou o código civil, mas se apropriou de entidades que já existiam – associações e fundações sem fins lucrativos –, reconfigurando-se sob o manto do “terceiro setor”. É nesse contexto que se populariza a expressão Organização Não Governamental (ONG), designação social que, embora sem

natureza jurídica própria, se consolidou como rótulo legitimador dessas entidades, reforçando a ideia de que constituíam um campo à parte, distinto do Estado e do mercado. Esse movimento encontrou respaldo em marcos legais que lhe conferiram institucionalidade: a Lei nº 9.790/1999, ao criar a qualificação de OSCIP (Organização Social de Interesse Público), não alterou a essência dessas entidades, mas instituiu um título facultativo que lhes permite firmar Termos de Parceria com o Estado; e a Lei nº 13.019/2014, Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que, em sentido mais abrangente, definiu como Organizações da Sociedade Civil (OSC) as associações, fundações, cooperativas sociais e organizações religiosas cuja finalidade é não lucrativa. Em ambos os casos, reforçou-se a narrativa de um setor “autônomo” que, em verdade, permanece juridicamente ancorado nas formas civis tradicionais.

Esse enquadramento institucional pode ser observado em sua materialidade pelos levantamentos do IBGE (2019) sobre as Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL), categoria estatística que permite dimensionar em certa medida o campo do chamado “terceiro setor”. Nos anos 1980, registravam-se 33.850 entidades; na década de 1990, esse número cresceu cerca de 63%, alcançando 55.158; na primeira década dos anos 2000, o crescimento foi mais tímido, chegando a 69.944; e, a partir de 2010, houve retração, com 45.656 novas organizações criadas até 2016. No total, o IBGE contabilizou naquele ano 236.950 FASFIL ativas no Brasil. No subsetor do esporte e da recreação, havia 19.716 entidades, representando 8,3% do total, com forte concentração regional no Sul e Sudeste (81,9%). Esse segmento também apresentou oscilações próprias, como expansão nos anos 1980, retração nos anos 1990, pequena recuperação na década seguinte e nova queda nos seis anos posteriores.

Como aponta Fontes (2010), a partir da década de 1990 tais entidades, antes críticas ao Estado autoritário e a organismos internacionais como o Banco Mundial, foram progressivamente incorporadas à lógica neoliberal. Passaram a ocupar funções públicas sob o discurso da eficiência, flexibilidade e moralidade, assumindo a gestão de recursos e políticas em lugar da luta de classes e da crítica estrutural. Sua atuação se deslocou da defesa de direitos universais para a execução de programas focalizados, voluntaristas e filantrópicos, legitimando a política de desresponsabilização estatal. Nesse processo, consolidou-se um campo de visibilidade política e profissional centrado na prestação de serviços e no voluntariado, reproduzindo no plano social o ideário de autorresponsabilização.

Essa inflexão também alcançou a arena esportiva, onde milhares de associações e fundações passaram a ofertar esporte e recreação sob essas mesmas prerrogativas. Melo (2005; 2011) mostra como organismos internacionais contribuíram para difundir a concepção de que o esporte seria capaz de promover “transformação social”, sobretudo entre a juventude pobre. A retórica construída nesse campo sustenta que a prática esportiva amplia o capital humano e social dos indivíduos e comunidades, convertendo-se em ferramenta para enfrentar os “desafios” da sociedade contemporânea. Trata-se, porém, de uma formulação ideológica que desloca para a esfera individual a superação de problemas estruturais, reforçando a função integrativa do esporte dentro da lógica do “terceiro setor”.

Nesta configuração, o nível de prática ofertado transita entre o esporte de formação e o para toda a vida, até a excelência esportiva. Os primeiros tendem a ser a forma privilegiada nos projetos e programas sociais, o que é um acerto, mas, muitas vezes, não escapam da lógica da pirâmide esportiva e do sonho de ascender socialmente pelo esporte. Vislumbrar ser um atleta é algo legítimo, mas como mostrado nesta tese³³⁴, para além do funil competitivo pelo qual terão que passar, altamente injusto e estreito, o mercado de trabalho que o conforma tende a ser, na perspectiva do trabalhador médio, mais um espaço precarizado de atuação laboral.

Essa noção singular de esporte e “transformação social”, pode ser visualizada na realidade, por exemplo, observando os aparelhos privados de hegemonia atuantes, como a Rede Esporte pela Mudança Social (REMS)³³⁵, que atua desde 2007 como intelectual coletivo de OSCs que ofertam esporte no Brasil. Seu número de associados e membros cresceu desde a sua criação, sendo que entre 2016 (77 instituições vinculadas) e 2022 (168 instituições vinculadas) houve um aumento de cerca de 118%. Em 2023, a quantidade de OSCs vinculadas caiu para 99, mas em 2025³³⁶ já conta com 136 (REMS, 2016; 2022; 2023). Entre seus membros mais conhecidos, podemos citar a Fundação Gol de Letra, instituída pelos campeões mundiais de futebol Raí e Leonardo³³⁷; e o Instituto Reação, fundado, entre outros, pelo judoca medalhista olímpico Flávio Canto³³⁸. Além desses, vale destacar uma das maiores OSCs nesta área no país, apesar de não fazer parte da REMS, o Instituto Educação e Esporte (IEE), idealizado pela medalhista olímpica no

³³⁴ Ver no capítulo 6 desta tese - Política de Manutenção da Força de Trabalho Esportiva.

³³⁵ Ver em: <https://rems.org.br/manifesto-e-agenda-rems-2030/#>. Acesso em 25 jun. 2025.

³³⁶ Ver em: <https://rems.org.br/manifesto-e-agenda-rems-2030/#>. Acesso em 25 jun. 2025.

³³⁷ Ver em: <https://goldeletra.org.br/institucional/>. Acesso em 25 jun. 2025.

³³⁸ Ver em: <https://institutoareacao.org.br/sobre-o-instituto/>. Acesso em 25 jun. 2025.

voleibol Ana Moser³³⁹. A representatividade e poder de influência dessas organizações atingiu patamar tão significativo, que, não apenas, mas em certa medida, Ana Moser foi nomeada Ministra do Esporte no governo Lula 3, gerindo a pasta de janeiro de 2022 a setembro de 2023.

Todas as OSC associadas à REMS e o IEE, bastando verificar em seus sítios oficiais, têm em comum o propósito de desenvolver o esporte como ferramenta de “transformação social” e “inclusão social” – para dizer o mínimo –, buscando atuar, cada qual à sua maneira, diante da imensa desigualdade e pobreza presentes em nossa sociedade. Essa perspectiva, a um primeiro olhar é louvável, mas possui particularidades que precisam ser analisadas considerando a totalidade na qual estão inseridas, pois tendem mais a reforçar condutas compatíveis com os marcos neoliberais do que alterar a realidade em sentido amplo. Assim, essa relação, aparentemente unívoca, entre esporte e “transformação social”, tida praticamente como causa e consequência, é, a nosso ver, uma expressão da lógica neoliberal e das narrativas em torno da agenda pós-moderna que o chamado “terceiro setor” assume na área do esporte, principalmente quando relacionado às juventudes em situação de pobreza e localizadas nas periferias urbanas. Problematicar essa relação é uma relevante chave interpretativa para compreender a Política Social Esportiva.

Antes, entendemos ser importante registrar que nossa análise crítica busca compreender a dialética dessa relação, própria do método assumido nesta tese. Isso significa que não reconhecer que o esporte tem sido levado a essas frações sociais por meio destas organizações, muitas financiadas pela Política Esportiva, filantropia empresarial e/ou iniciativas voluntárias individuais/coletivas, pode levar a uma compreensão enviesada e unilateral do todo. Assim, é necessário levar em consideração que a realidade de muitos indivíduos inseridos em contextos socialmente empobrecidos e periféricos é de dificuldade no acesso à prática esportiva por meio do Estado – via programas sociais ou infraestrutura esportiva pública urbana nas periferias das cidades brasileiras – e, mais ainda, pelo mercado.

Neste contexto, quando chegam organizações à essas localidades ofertando a prática esportiva, onde pouco ou nada existe, essas iniciativas, a priori, não devem ser menosprezadas, mesmo que os pressupostos teóricos que baseiam suas ações tendam a estar alinhados ao *status quo* neoliberal. Da mesma forma, os trabalhadores de toda ordem

³³⁹ Ver em: <https://esporteeducacao.org.br/metodologia/>. Acesso em 25 jun. 2025.

que atuam nestas frentes devem ter reconhecido seu empenho e engajamento, visto que muitos deles pertencem, inclusive, às próprias comunidades onde atuam, o que possibilita criar laços e sentidos de solidariedade únicos. Contudo, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 assume o esporte – assim como a educação, a saúde, a assistência social, o lazer, a cultura etc. – como um direito de cidadania, sendo dever do Estado prover os meios para os brasileiros o vivenciem, independente do seu status socioeconômico e de classe. É necessário salientar, ainda, que não há, na letra da lei, condicionalidades ou vínculos correlacionais que atribuam ao esporte a função de mecanismo para dirimir problemas sociais que lhe são alheios.

O esporte, neste sentido, deve ser vivenciado como parte da cultura, da experiência voluntária, do lazer, da fruição, do enriquecimento humano, e que seu sentido educacional seja primado pela luta pela emancipação política e humana da classe trabalhadora (Passos e Athayde, 2018; Athayde, Passos e Húngaro, 2017; Mascarenhas, 2008; Castellani Filho, 2008). Mas, ao que parece, pelo menos a dinâmica empreendida pelo “terceiro setor” e organismos internacionais, há algo que é anterior a isso, pois o esporte adquiriu a capacidade de ser meio, colocando o direito efetivado na Carta Magna em compasso de espera.

A noção de “esporte social”, assunto da próxima subseção, tem suas bases fincadas na emergência dessas organizações e nas visões de mundo que tem se consolidado em seu entorno, principalmente quando associado aos conceitos elaborados por organismos internacionais, ao neoliberalismo e ao *mainstream* político. Para compreender o sentido político e histórico dessa expressão, nossa intenção é analisar o contexto político, ideológico e institucional que determinou a relação do esporte como fator de “transformação social” e “inclusão social”. Esse percurso objetiva entender a base material, oriunda da sociedade civil, em sentido gramsciano, que tem determinado a atuação estatal, moldando, na esteira, a forma e o conteúdo das políticas sociais na arena esportiva.

9.1.2. A ideologia do “esporte social”: sujeitos adaptados e a individualização do social

A difusão do esporte em projetos sociais, iniciativas do “terceiro setor” e programas voltados a territórios marcados pela pobreza revela mais do que uma ampliação de oferta, pois expressa a consolidação de um novo sentido social atribuído à prática esportiva. Para compreender o que se convencionou chamar de “esporte social”,

é necessário situá-lo nas transformações das políticas sociais sob hegemonia neoliberal, na atuação dos organismos internacionais e na reconfiguração do papel do Estado. Trata-se de um deslocamento do esporte como direito para sua utilização como instrumento de gestão da pobreza, pacificação social e formação moral de sujeitos. Tal racionalidade se apoia em noções como capital humano e capital social, deslocando as causas estruturais da desigualdade para o plano do comportamento individual. Ao mesmo tempo, a ênfase na dita inclusão social, na participação e na resiliência contribui para legitimar práticas focalizadas, assistencialistas e despolitizadas, frequentemente mediadas por organizações da sociedade civil. Com base nesses elementos, busca-se analisar criticamente como a noção de “esporte social” opera como síntese funcional às estratégias contemporâneas de regulação das expressões da questão social.

Para que o esporte passasse a ocupar esse lugar estratégico nas ações voltadas às populações empobrecidas, construiu-se uma nova narrativa política e moral sobre seu significado e papel diante das expressões da questão social e da formação dos sujeitos ajustados ao *status quo*. Para tanto, os organismos internacionais tiveram (e têm) um papel determinante, atuando como vetor de difusão ideológica global no contexto da reconfiguração das políticas sociais sob hegemonia neoliberal (Melo, 2011). O papel assumido por essas instituições – especialmente a ONU, por meio de agências como UNESCO, UNICEF, PNUD e UNODC, mas também o Banco Mundial e a OCDE –, no contexto anunciado, é conectar e orientar Estados nacionais e o “terceiro setor” a atuarem na construção de um sujeito individualizado, o *self-made man*, talhado para compreender seu entorno de forma parcial, crer em saídas locais para questões estruturais da sociedade e na meritocracia como mecanismo de ascensão social. Em sentido geral, o esporte passou a ser incorporado a esse processo como ferramenta auxiliar de gestão da pobreza, pacificação social e construção de subjetividades ajustadas às exigências do capital e ao controle social.

Como analisa Melo (2011), o discurso dessas instituições confere ao esporte funções que extrapolam o campo da cultura, do lazer e de uma prática descompromissada. O esporte passa a ser meio! Entendido dessa forma, lhe é atribuído a capacidade de fomentar, estimular e incentivar nos indivíduos valores universalmente válidos, como tolerância, respeito mútuo, disciplina e cooperação, como se o esporte fosse um campo neutro e a sua vivência necessariamente levasse ao bem-comum. Apagam-se as contradições históricas deste fenômeno social e idealiza seus atributos, como algo que não pode ser usurpado diante da sua “natural” capacidade de gerar “transformação social”

e “inclusão social”. Estrutura-se, assim, um tipo de relação recheada de clichês morais, expectativas comportamentais e soluções apressadas para problemas seculares, que passam necessariamente pelos aspectos sistêmicos da sociedade capitalista. Em outros termos, constrói-se uma ideologia, de caráter altamente sofisticado e bastante funcional onde quer que ocorra, visto atuar numa linha muito tênue e investir-se de possibilidades que na base da sociedade e no senso comum são difíceis de contrastar de forma imediata.

Afinal, é difícil abordar uma mãe, cujo filho pratica esporte por meio de uma OSCs, e dizer a ela que há todo um discurso mistificador envolvido na atuação dessas organizações quando dizem que irão promover “autocontrole”, “respeito às regras” e “resiliência” por meio do esporte e que estão trabalhando para transformar seu filho em um ser socialmente integrado, protegendo-o de males sociais – que insiste em ser mais presente junto à classe trabalhadora do que à burguesa, diga-se de passagem. Por vezes, essa mãe ou pai, e muitas outros, percebem melhoras comportamentais em seus filhos, inclusive dentro de casa, pois se tornam mais comprometidos a seguir um caminho que lhe possibilite, quem sabe, ascensão social. Ora, diante das condições rebaixadas em que vivem parcela significativa da classe trabalhada, a busca por apoio onde a regra na história brasileira tem sido o abandono, a precarização, a criminalização, o racismo e a violência é algo esperado e as diversas famílias que não o possuem, de certo, almejam. Neste ponto, o abraço do “terceiro setor” certamente não será rejeitado, independente da conjuntura e das nuances que os cercam.

É por meio dessas sutilezas e associações em contextos contraditórios que o esporte tem sido instrumentalizado no conjunto de estratégias adotadas pelos organismos internacionais para reformular as políticas sociais, substituindo o paradigma do direito pelo da inclusão condicionada, baseada na suposta meritocracia, na participação comunitária alheia às causas da desigualdade social e no esforço individual para superar o ciclo geracional da pobreza e da violência. Ou alguém acredita que os filhos da burguesia vão para escolinhas de esporte, academias e espaços de prática privilegiados em busca de “inclusão social”? Suponho ser mais provável que a prática para estes seja regida pelos valores aristocráticos de distinção do Barão Pierre de Coubertin!

Como vínhamos tratando, o esporte foi elevado a condição de promotor de habilidades e atributos valorosos à ideologia hegemônica, representado pela noção de “esporte social”. Nesse contexto, o conceito de capital social ganha centralidade como categoria-chave. Conforme analisado por Motta (2008), trata-se de um deslocamento que

complementa e atualiza a ideologia do capital humano³⁴⁰. Segundo esta autora, o capital social é apresentado como um recurso capaz de promover o desenvolvimento, a inclusão e a estabilidade social, consistindo em atributos como confiança interpessoal, engajamento comunitário e redes de solidariedade. A educação, e aqui o esporte, são reorientados para fomentar tais atributos entre os pobres, como estratégia de superação da “exclusão” por meio de vínculos associativos, comportamentos “cívicos” e inserção produtiva a qualquer custo. Nessa visão de mundo, o obstáculo é cultural e moral, deixando ocultas as iniquidades provocadas pelo modo de produção capitalista. Na análise dessa autora do discurso em torno dessa ideia, aponta-se que:

[...] para introduzir um modelo de desenvolvimento que possibilite gerar oportunidades para os pobres é preciso promover o ‘desenvolvimento humano’, e isso não pode ser tarefa somente de um mercado em bom funcionamento. Para o Banco Mundial, a sociedade (não só a local ou nacional, mas também a sociedade global) deve ajudar o pobre a superar os obstáculos que impedem sua participação no mercado de forma livre e equitativa e a promover o desenvolvimento social.

Nesse sentido, a sociedade civil, como um todo, deve, de forma solidária e civicamente consciente, estimular a participação dos pobres nos ativos sociais disponíveis na sociedade, necessários ao ‘desenvolvimento humano’, e capacitá-los ao ingresso no mercado, tornando-os produtivos.

Assim, à dimensão econômica devem ser agregadas as dimensões cultural e social e à estabilidade econômica deve-se somar a estabilidade política criando, dessa forma, condições favoráveis à manutenção das políticas neoliberais no novo milênio. Para superar os obstáculos políticos e culturais e ‘combater’ a pobreza no contexto da globalização, não basta investir em capital humano, mas fundamentalmente em capital social (Motta, 2008, p. 240-241).

Essa concepção opera deslocando a luta de classe para a esfera individual, pois se antes se falava em garantir direitos via políticas universais, agora se trata de fomentar a participação ativa dos “excluídos” na sua própria “inclusão”, mediante a ampliação de sua “capacidade de agenciamento”. Quando na verdade, não há externalidades ao capital no atual estágio do capitalismo tardio, sendo esses sujeitos não “excluídos” da forma propalada pela visão neoliberal, mas naquilo que Fontes (2005) chamou de “exclusão interna”³⁴¹. Assim, a ação estatal é convertida em estímulo à autogestão da pobreza, e o esporte é um dos meios mobilizados para ativar essa nova moral.

Como sustenta Frigotto (2011), o capital humano e o capital social atuam como “pseudo-teorias” que transformam a desigualdade em falha individual, reforçando a

³⁴⁰ No pensamento corrente, o chamado capital humano é “entendido como o estoque de conhecimentos, habilidades, atitudes, valores e níveis de saúde que potenciam a força de trabalho das diferentes nações” (Frigotto, 2011, p. 22). Ou, como coloca Motta (2008), o capital humano constitui-se como investimento individual, no qual a formação é vista como um recurso que aumenta a produtividade e competitividade do sujeito no mercado.

³⁴¹ Conceito que será aprofundado mais a frente neste capítulo.

culpabilização dos sujeitos e a despolitização do social. O que se institui é uma nova pedagogia da pobreza, que se vale do esporte como um discurso dirigido à juventude para fomentar normas e práticas voltadas à adaptação funcional. Com isso, consolidam-se políticas que mantêm a desigualdade como estrutura, ao mesmo tempo em que produzem formas consensuais de adesão à ordem social, por meio de um ambiente de práticas educativas e culturais “aparentemente neutras”. No caso do esporte, ao ser inserido na agenda global pela perspectiva da “inclusão social” e da “cultura da paz”, é produzida uma noção que fundamenta a expansão das políticas sociais focalizadas e a delegação de sua execução a estruturas não estatais, notadamente o “terceiro setor”.

Compreender esse processo apenas como instrumentalização unilateral é reducionista, pois ignora as mediações e contradições presentes na atuação das OSCs. Ao tratar a questão social por suas expressões e ao idealizar soluções locais para problemas que têm origem mais ampla, o “terceiro setor” exerce hegemonia ao formar sujeitos adaptados à sociabilidade neoliberal. Porém, compreendemos que apreender as relações sociais em torno do esporte nestes espaços de inserção deve considerar tanto uma noção de ideologia dialeticamente articulada quanto as determinações da realidade que estruturam a sua inserção social.

Gramsci (2022, p. 133) afirma que a ideologia pode ser concebida como uma “concepção de mundo, que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações individuais e coletivas”. Na sociedade do capital, a hegemonia tende a ser daquelas diretamente vinculadas à burguesia ou a ela conveniente, buscando conservar e alterar a estrutura socioeconômica e de poder em seu favor. Ela busca, de forma sutil, naturalizar relações sociais, criar consenso na base da sociedade e homogeneizar as subjetividades, criando, dessa maneira, as condições teóricas para que as necessidades da classe dominante sejam a de todos (Portelli, 1977).

Nesta linha, Eagleton (1997) compreende que a noção de ideologia não deve ser reduzida e tornada rígida como uma falsa consciência ou uma simples distorção da realidade. Trata-se de um conjunto de práticas e significados por meio dos quais se constroem formas de adesão, resistência, acomodação e conflito, sempre situadas historicamente. A ideologia é eficaz porque opera no plano da vida cotidiana, constituindo afetos, valores e orientações morais que parecem naturais. Para este autor, a ideologia

[...] não é nem um conjunto de discursos difusos nem um todo descozido [incoerente]; se seu impulso é identificar e homogeneizar, é não obstante, marcada e desarticulada por seu caráter relacional, pelos interesses conflitantes entre os quais deve manobrar incessantemente. Ela não é [...] o princípio fundador da unidade social, mas antes tenta, diante da resistência política,

reconstituir essa unidade em um nível imaginário. Como tal, nunca pode ser simples “inefabilidade” ou pensamento negligentemente desconectado; pelo contrário, deve afigurar-se como uma força social organizadora que constitui ativamente sujeitos humanos nas raízes de sua experiência vivida e busca equipá-los como formas de valor e crenças relevantes para suas tarefas sociais específicas e para a reprodução geral da ordem. Mas esses sujeitos são sempre construídos conflitiva e precariamente, e, embora a ideologia seja “centrada no sujeito”, não é redutível à questão da subjetividade (Eagleton 1997, p. 194).

Esse entendimento é fundamental para analisar a realidade pelo prisma da contradição e da totalidade, evitando que a crítica assuma um tom abstrato ou unidimensional, desconsiderando as complexidades inerentes às relações sociais. Isso pode ocorrer, por exemplo, se tomarmos as organizações do “terceiro setor” como blocos homogêneos³⁴² que atuam necessariamente como difusores automáticos da ideologia dominante. Desse modo, torna-se relevante considerar que estes espaços podem ser marcados por tensões internas, em que diferentes interesses, experiências e projetos políticos coexistam, inclusive de caráter contra-hegemônico, e que os sujeitos atendidos nestas organizações não sejam, em sua totalidade, passivos nem incapazes de tensionar determinadas formas de pensar.

Trabalhos como o de Silveira (2009; 2013), Melo (2005; 2011), Moura (2017) e Carneiro et al. (2018), entre outros, que buscaram analisar uma realidade concreta de prática esportiva tendem a mencionar essa contradição, mas o mote central é a crítica ao sentido hegemônico. O que é de se esperar, dada a mistificação construída em torno do esporte como meio para se alcançar a “transformação social”, com o Estado, empresas e todo tipo de entidade se alimentando deste discurso para gerir a juventude pobre deste país. Afinal, como avalia Montaña (2015), a força dessa ideologia está precisamente em sua flexibilidade e ambiguidade, pois ela é capaz de absorver expressões progressistas – como luta social, participação, justiça social, emancipação, cidadania etc. – esvaziando seu conteúdo crítico, transportando-as para a responsabilização moral e substituindo a noção de direito social por caridade, filantropia e voluntariado. Mesmo assim, esse autor não ignora que essas práticas ganham legitimidade justamente por se apoiarem em demandas reais e por oferecerem respostas, ainda que parciais e condicionadas, à ausência histórica do Estado nos territórios da pobreza (Montaña, 2002; 2015).

A nosso ver, não se trata de negar que as OSCs alcançam uma população que, por regra, tem sido abandonado, nem desqualificar suas ações, mas de compreender como

³⁴² Lembremos que no Brasil, em 2016, existia quase 20 mil Organizações da Sociedade Civil voltadas a ofertar esporte e recreação (Brasil, 2019).

suas práticas se constituem no interior de uma racionalidade mais ampla, que articula moralização da pobreza, deslocamento da responsabilidade estatal e meritocracia. A crítica proposta não desconsidera o valor concreto de uma quadra construída, de um jovem que passa a frequentar um projeto, ou de um educador que se engaja em sua comunidade.

Porém, insistimos em questionar: quais são os dados de realidade que apontam que o esporte tem a capacidade de gerar transformação social? Como a prática esportiva vai alterar iniquidades que são estruturais, em um país onde 27,6% da população vive em algum grau de insegurança alimentar³⁴³, 27,4% estão abaixo da linha da pobreza³⁴⁴, a desigualdade social está entre as maiores do mundo e o 1% mais rico possui quase a metade da fortuna patrimonial brasileira³⁴⁵. Considerando apenas a juventude³⁴⁶, os dados mostram que 22,3% dos jovens na faixa etária entre 15 e 29 anos nem trabalha e nem estuda; a maioria dos jovens na situação "nem-nem" é pobre (61,2%) e mulher (63,4%); a taxa de desemprego entre jovens de 18 e 24 anos, é de 26,8%; e o acesso ao ensino médio não foi universalizado, com 26,8% dos adolescentes de 15 a 17 anos fora dessa etapa do ensino³⁴⁷.

Pode-se argumentar que não é o esporte sozinho, mas um conjunto de ações e frentes de “resgate”, de “impulsionamento” e de “empoderamento”, ou por meio de frases prontas, como: “basta ter força de vontade”! Será? Segundo o Atlas da Mobilidade³⁴⁸, Gráfico 27, a chance de filhos nascidos em famílias localizados na faixa dos 50% de menor rendimento romperam o ciclo geracional da pobreza e ascenderem socialmente para a metade mais rica é de 33,4%, sendo para alcançar os 25% mais rico a chance é de 10,8% e os 10% mais rico de 1,8%. Há ainda outros agravantes, como: se para a população em geral a chance de permanecer na metade de menor renda é de 66,6%, se a pessoa for

³⁴³ Dados de 2023. Ver em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39838-seguranca-alimentar-nos-domicilios-brasileiros-volta-a-crescer-em-2023>. Acesso em 02 jul. 2025.

³⁴⁴ Dados de 2022 a 2023. Ver em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/42043-em-2023-pobreza-no-pais-cai-ao-menor-nivel-desde-2012>. Acesso em 02 jul. 2025.

³⁴⁵ Dados de 2018. Ver em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59557761>. Acesso em 02 jul. 2025.

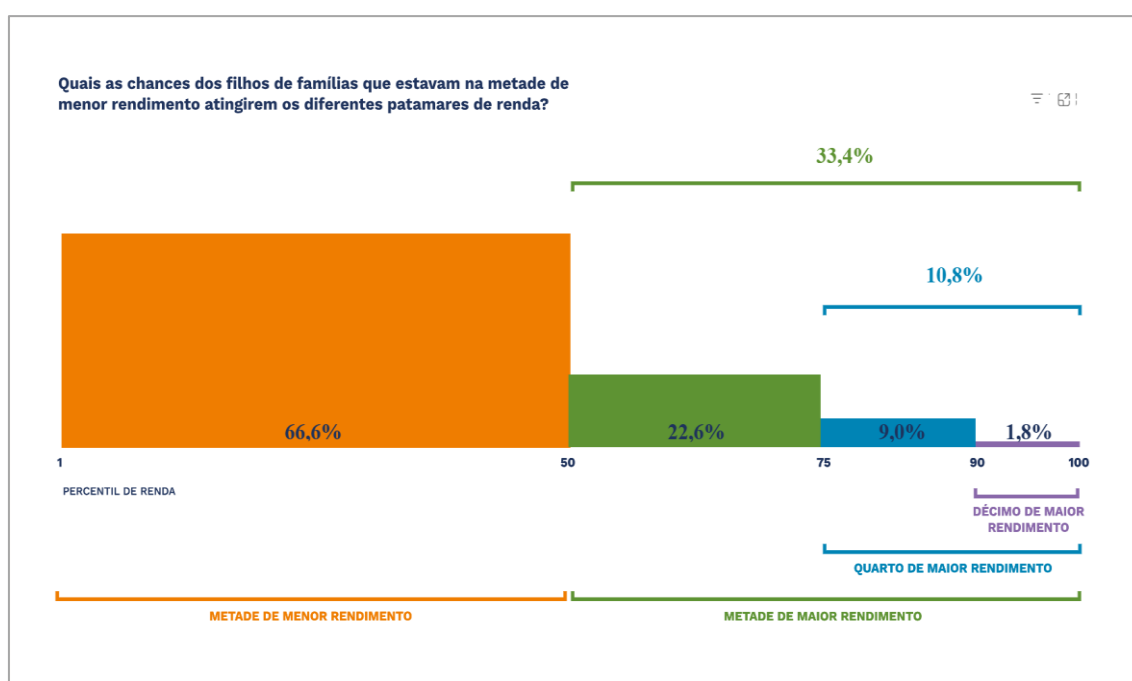
³⁴⁶ Ver em: [https://www.brasildefato.com.br/2024/01/29/jovens-nem-nem-situacao-afeta-jovens-no-mundo-todo-mas-tem-indices-alarmantes-no-brasil/#:~:text=Segundo%20dados%20do%20Instituto%20Brasileiro,mulheres%20\(63%2C4%25\)](https://www.brasildefato.com.br/2024/01/29/jovens-nem-nem-situacao-afeta-jovens-no-mundo-todo-mas-tem-indices-alarmantes-no-brasil/#:~:text=Segundo%20dados%20do%20Instituto%20Brasileiro,mulheres%20(63%2C4%25).). Acesso em 02 jul. 2025.

³⁴⁷ Ver em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/desafios-da-juventude-no-brasil/>. Acesso em 02 jul. 2025.

³⁴⁸ Essa base de dados analisou especificadamente “crianças que cresceram entre a segunda metade dos anos 80 e anos 90 e que entraram no mercado de trabalho na década de 2010”. Todos os dados do Atlas da Mobilidade foram retirados do portal: <https://atlas.imdsbrasil.org/atlas/>. Acesso em 17 jul. 2025.

do gênero feminino, não branca e residente do nordeste do país, a chance de permanecer aumenta para 88,3%; e a chance da metade de menor renda concluir o ensino médio é inferior a 50% e do ensino superior de 1,94%. Vale lembrar que, segundo a PNAD Contínua de 2023, a renda média domiciliar dos 40% de menor rendimento foi de R\$ 2.100 para uma família com quatro pessoas, ou R\$ 515 per capita. Esses valores colocam esses indivíduos abaixo da linha da pobreza, estabelecida em R\$ 665 per capita³⁴⁹. Por fim, estudo da OCDE precisou que um brasileiro nascido em uma família de renda baixa leva nove gerações para alcançar a classe média (OCDE, 2018).

Gráfico 27 - Mobilidade social no Brasil a partir da fração de famílias localizadas na metade de menor renda do país



Fonte: Atlas da Mobilidade Social – Brasil³⁵⁰. Elaboração dos autores.

Em poucas palavras, podemos sintetizar que a dinâmica que produz a pobreza³⁵¹ não é algo conjuntural, nem muito menos meramente pessoal, é estrutural. E, quando falamos em estrutura, não nos referimos apenas às decisões políticas em âmbito institucionalizado, mas, sobretudo, à contradição entre capital e trabalho. Pensar que o esporte tem força para alterar certas realidades estruturais é algo, no mínimo, deslocado e impreciso. Mesmo assim, julgamos que as consciências podem ser alteradas, caso haja luta política. Como aponta Eagleton (1997, p. 195), “quando homens e mulheres,

³⁴⁹ Ver em: https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202412/ibge-em-2023-8-7-milhoes-de-pessoas-deixaram-a-pobreza?utm_source=chatgpt.com. Acesso em 17 jul. 2025.

³⁵⁰ Ver em: <https://atlas.imdsbrasil.org/dashboard/>. Acesso em 17 jul. 2025.

³⁵¹ Fenômeno que será aprofundado mais adiante nest capítulo.

engajados em formas locais, inteiramente modestas de resistência política, veem-se trazidos [...] para o confronto direto com o poder do Estado, é possível que sua consciência política seja definitiva e irreversivelmente alterada”. Nesse sentido, projetos sociais vinculados ao “terceiro setor”, longe de serem espaço neutro ou homogêneo, podem também constituir campos de disputa, onde iniciativas contra-hegemônicas podem emergir, ainda que em condições profundamente adversas. Assim, nossa análise sugere que a tarefa da crítica não é simplesmente rejeitar tais espaços, mas também iluminá-los, tencioná-los e, se possível, disputar os sentidos que neles se produzem.

Com base nas análises desenvolvidas ao longo desta subseção, sugerimos algumas mediações sobre o sentido conceitual investido na ideia de “esporte social” na conjuntura examinada. Desta forma, podemos entender que a noção de “esporte social” é uma construção historicamente determinada, moldada por interesses e discursos que se articulam em torno do pensamento neoliberal e são propalados, dentre outros, por organismos internacionais, organizações do “terceiro setor” e pelo Estado. Longe de ser um conceito neutro, ele cumpre uma função política e ideológica ao direcionar a forma e o conteúdo das práticas esportivas junto à classe trabalhadora, especialmente aos jovens das periferias urbanas e em situação de pobreza, associando o esporte a promessas de inclusão, pacificação e transformação social.

Essa concepção tende a reduzir a prática esportiva a um instrumento de gestão da pobreza, deslocando o esporte de sua dimensão cultural e de lazer para torná-lo uma ferramenta de intervenção moral e comportamental. O adjetivo “social”, nesse contexto, não remete a um novo tipo de esporte nem à universalização de direitos ou à promoção da igualdade, mas a um tipo de ação focalizada, baseada em medidas assistencialistas, que, tendencialmente, formam sujeitos adaptados à ordem social vigente, supostamente investidos de “capital humano” e/ou “capital social”, e, muito provavelmente, distantes de qualquer horizonte de emancipação. A sutileza de seu emprego busca legitimar uma percepção da realidade fragmentada, individualizada e despolitizada, ocultando as raízes estruturais da questão social, naturalizando a ideia de que as mudanças devem se limitar ao indivíduo e não às relações sociais que produzem e reproduzem a desigualdade e a pobreza.

Com isso, a consolidação do “esporte social” como ideologia hegemônica nas intervenções sociais não apenas redefine o papel do esporte na sociedade, mas também influi nos sentidos da cidadania que nele se circunscrevem, relação que será explorada na próxima seção, onde analisaremos o esporte como um direito de cidadania.

9.2. Expropriação de direitos e a cidadania esportiva sitiada

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) consagrou o esporte como um direito social, atribuindo ao Estado o dever de fomentar a prática esportiva para todos, assegurando no âmbito formal a cidadania nesta esfera. No entanto, mais de três décadas depois, o acesso ao esporte segue sendo restringido por determinantes de classe, renda, escolaridade, gênero, raça e localização geográfica. A promessa de universalização – enquanto prática, cultura, lazer e bem-estar – tem sido continuamente frustrada pelos mais diversos subterfúgios, notadamente pela expropriação de direitos e pela redução do papel do Estado Social pactuado na CF/1988.

Assim, esta seção propõe uma análise crítica do que estamos chamando de “cidadania esportiva”³⁵² na contemporaneidade, concebendo-a como algo a ser almejado, considerando seus marcos constitucionais, mas que pouco se efetivou substancialmente junto à classe trabalhadora, em grande medida devido à hegemonia da lógica do consumo, da mercantilização e da focalização. De outra forma, temos como premissa que a configuração do acesso à prática esportiva na realidade brasileira tende a expressar os limites da cidadania em uma sociedade marcada pela desigualdade estrutural, pela mercantilização de direitos sociais e pela predominância de políticas focalizadas e compensatórias.

Nossa exposição acentuará, nesta linha, os marcos normativos que instituem o esporte como direito social no Brasil, destacando-se os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais e sua articulação com a ideia de cidadania. Em seguida, será discutido como a mercantilização do esporte – por meio da sua transformação em bem de consumo, entretenimento e prestação de serviço pagos – tem moldado as formas de acesso a essa prática, deslocando o cidadão do lugar de sujeito de direito para o de cliente e consumidor. Por fim, abordaremos as diferentes condições de acesso ao esporte entre segmentos sociais específicos, estratificando o acesso a um bem social que deveria estar disponível a todos os que desejarem fruí-lo.

9.2.1. Entre o formal e o real: o direito e a realidade do acesso à prática esportiva

³⁵² Sobre esta, nos alinhamos a visão de Athayde (2019, p. 168) quando diz que este conceito “ainda está em processo de construção. No entanto, para não incorrer em idealismo linguístico, vale lembrar que cidadania e esporte não são estruturas inertes nem categorias definitivas, mas sim fenômenos históricos que não se pode cristalizar em um momento particular de seu desenvolvimento”.

Antes da Constituição de 1988, o esporte no Brasil não era reconhecido como direito social, mas figurava como instrumento de interesse do Estado, sobretudo para fins de disciplinamento social e controle dos corpos, especialmente da juventude escolar e da classe trabalhadora em seu tempo livre. A ação estatal nesse campo era orientada por intenções normativas infraconstitucionais e não por obrigações jurídicas de garantia. Documentos como a Lei nº 6.251/1975 evidenciam esse enquadramento, registrado pela ditadura civil-militar que ocorreu entre 1964 e 1985, mas que tem seu início com a Lei 3.199/1941, ainda na também ditadura estadonovista de Getúlio Vargas, quando a promoção do esporte aparecia vinculada a objetivos como o “aprimoramento da aptidão física da população” e a “difusão dos desportos como forma de utilização [funcional] do tempo de lazer”. Embora houvesse diretrizes para a massificação da prática, notadamente para a juventude nas escolas pelo viés da pirâmide esportiva e do controle social, a democratização do acesso ao esporte não se efetivou. O Estado não assumia o esporte como dever, mas como parte de uma estratégia de difusão ideológica e controle social, com centralidade nas instâncias escolares e no controle corporativista via Conselho Nacional de Desportos (Veronez, 2005; Linhales, 1996, Manhães, 1986).

O reconhecimento do esporte como direito se consolidou apenas com a Constituição de 1988, que, no art. 217, estabeleceu ser “dever do Estado fomentar práticas esportivas formais e não formais como direito de cada um”. Essa mudança estabelece uma inflexão normativa relevante, saindo da intenção normativa para a obrigação, da função disciplinadora para a referência cidadã. Esse processo histórico revela, assim, que o esporte, mesmo antes de ser direito, já era objeto de intervenção estatal, porém sob racionalidades que o distanciavam de um caráter público e democrático.

No período posterior à constitucionalização do esporte, a regulamentação deste dispositivo ocorreu na esfera infraconstitucional, de forma central, pela Lei nº 9.615/1998 (Lei Pelé), e pela Lei nº 14.597/2023 (Lei Geral do Esporte – LGE), ambas leis organizadoras dos princípios e estruturas fundamentais do esporte no país. A Lei Pelé, apesar de reconhecer o esporte como direito individual, estabeleceu que a sua promoção deve se basear no princípio da “democracia” (inciso III) e do “direito social” (inciso V), cuja prática é livre a todos e ao poder público atribuiu o dever de fomentá-lo.

Essa lei vigorou por 25 anos, quando foi parcialmente suprimida pela LGE. Logo em seus três primeiros artigos, define o esporte, literalmente, como direito social e componente da formação humana, assegura a responsabilidade estatal na criação de condições para seu exercício e explicita princípios como o acesso universal, a

democratização e a prioridade ao esporte educacional. De modo complementar, outras legislações reforçam a proteção a públicos específicos conforme o momento de vida: o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) reconhece o direito ao esporte e ao lazer como parte da garantia integral à infância e à adolescência; e o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) assegura o acesso dos idosos às atividades esportivas e de lazer, considerando sua importância para a saúde, a autonomia e a convivência social.

Essas normas compõem um arcabouço que afirma o esporte como dimensão da cidadania, articulando princípios universais com a atenção a desigualdades etárias e sociais que impactam o acesso à prática esportiva. No entanto, como destacam Carneiro et al. (2019); Athayde (2018); Athayde et al. (2016), o reconhecimento jurídico não tem sido suficiente para garantir a efetividade plena do direito ao esporte, sobretudo para a classe trabalhadora. Essa cisão entre norma e realidade pode ser ilustrada pelos dados empíricos do Diagnóstico Nacional do Esporte (DIESPORTE), publicado pelo Ministério do Esporte (Brasil, 2015; 2016). Neste, os dados demonstraram que em 2013: 46% da população brasileira entre 15 e 74 anos não praticou esporte/atividade física, classificados como sedentários. O restante, 54%, foram considerados: “praticante irregular ou ocasional” (menos de uma vez por semana) – 5,7%; “praticante quase irregular” (1 a 2 vezes por semana) – 16,3%; e “praticante regular” (3 ou mais vezes por semana) – 32%.

Em um primeiro olhar, os resultados podem parecer animadores e acima da média europeia no mesmo ano (European Commission, 2014). Todavia, embora esse dado expresse um contexto geral aparentemente favorável, a análise detalhada revela uma realidade em que o acesso ao esporte/atividade física está longe de ser equitativo, acompanhando em certa medida a estrutural e histórica desigualdade social. De acordo com o Diesporte, considerando as faixas etárias, o quantitativo de sedentários se eleva na medida em que a idade dos indivíduos aumenta, havendo para cada 1000 idosos sedentários, 333 jovens (15-19 anos) na mesma situação, segmento que mais pratica esporte no país e a que tem a maior atenção do Estado. Fato similar é visto nos chamados “praticantes quase regular”. Já em relação aos que são “regulares”, estatisticamente, não há diferença relevante entre as diversas faixas etárias. Os dois primeiros (sedentários e praticante irregular ou ocasional) representam 51,6% da população, enquanto o último (regulares) 32,1%.

Quando a relação é feita em torno da escolaridade dos brasileiros – a qual é carregada de uma herança histórica de precarização e assimetrias estruturais que moldam seu funcionamento até os dias atuais – a proporção é a seguinte: para cada 1000

sedentários com ensino superior ou cursando, há 1.527 que estudaram apenas até o ensino médio, 1.928 que estudou entre o 6º e o 9º do ensino fundamental (EF) e 3.273 que alcançaram somente o 5º ano do EF, uma variação em relação a este último grupo de 227%. Essa tendência se mantém entre aqueles que são praticantes regulares, ou seja, para cada 1000 praticante regulares com ensino superior completo ou em curso, há 764 entre os que cursaram do 6º ao 9º ano e 721 entre aqueles que estudaram até o 5º ano do ensino fundamental.

Isso ocorre em uma circunstância em que o grau de escolaridade da população brasileira apresentava a seguinte configuração: sem instrução ou fundamental incompleto, 50,2%; fundamental completo e médio incompleto, 14,7%; médio completo ou superior incompleto, 24,6%; e ensino superior completo, 7,9% (Brasil, 2010). Assim, o que vemos é que, pelo recorte da escolaridade, o conjunto populacional que menos pratica esporte proporcionalmente, aquele que estudou até o ensino médio, corresponde justamente a fração de maior abrangência populacional, com cerca de 64%.

Outro elemento relevante para o exame refere-se ao motivo apontado pelos entrevistados para abandonar a prática de esporte/atividade física e para não a iniciar quando em condição de sedentarismo, sendo a justificativa comum a falta de tempo – 57% para o primeiro e 59% para o segundo. Essa razão, aparentemente individual, ganha outro sentido quando relacionada às condições objetivas de vida e trabalho da maioria da população. Em 2013, o brasileiro trabalhou, em média, quase 40 horas semanais, sendo despendido, por aqueles que atuam na informalidade ou pelo empreendedorismo individual, um tempo maior, de 45,3 horas semanais³⁵³. A isso se soma o tempo de deslocamento entre casa e trabalho desse mesmo trabalhador, muitas vezes extenso e exaustivo, especialmente para quem vive nas periferias urbanas. Em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, o tempo médio para chegar ao trabalho supera 42 minutos. Fora deste eixo, em outras capitais, como Belo Horizonte, Recife, Fortaleza, Salvador, Curitiba e Brasília, a média é superior a 32 minutos. Esse tempo pode ser praticamente dobrado, se considerarmos a mesma situação no retorno para casa³⁵⁴. Nessas condições, o tempo livre se torna um recurso escasso e quando há, muitas vezes o trabalhador está física e emocionalmente esgotado. Se for mulher, soma-se ainda o agravante da jornada dupla,

³⁵³ Ver em: [https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-02/trabalhar-por-conta-propria-exige-mais-horas-de-servico-diz-ibge?](https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-02/trabalhar-por-conta-propria-exige-mais-horas-de-servico-diz-ibge) Acesso em 05 jul. 2025.

³⁵⁴ Ver em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2013/03/trajeto-entre-casa-e-trabalho-e-31-maior-no-rio-e-em-sao-paulo-diz-ipea.html>. Acesso em 05 jul. 2025.

traço da desigualdade de gênero histórica no país. Não por menos, ainda que exclusivamente por esse motivo, elas praticam menos esporte e atividade física que os homens.

Tomando um terceiro aspecto, a pesquisa aponta que 61,2% praticam esporte (73,6% atividade física) de forma gratuita, sendo que 29,1% (20,3% atividade física) gastaram até R\$ 100,00 e 9,7% acima desse valor (6,1% atividade física). Valor que correspondia, em 2013, a 14,75% do salário-mínimo, implicando restrições concretas à liberdade de escolha de muitas famílias. Quanto ao local de prática, 29,6% pagam para realizá-lo em instalações esportivas, com a grande maioria frequentando locais públicos (tendência observado em relação a atividade física). Tal realidade, coloca na ordem do dia as políticas governamentais – municipais, estaduais, do Distrito Federal e federais – voltadas à ampliação à prática esportiva, notadamente aquelas ligadas ao esporte para toda a vida, seja em relação à infraestrutura urbana, seja por meio de programas sociais setoriais da Política Esportiva, de outras políticas setoriais (educação, saúde etc.) ou mesmo intersetoriais.

Isso fica ainda mais evidente, quando analisamos o acesso pelo recorte da renda. Para tanto, foi necessário observar outra pesquisa, parecida ao Diesporte em linhas gerais, mas com metodologia distinta, divulgada por meio do caderno suplementar da PNAD 2015 do IBGE (Brasil, 2017). Nesta, os dados revelaram que 37,9% da população com 15 anos ou mais praticou algum tipo de esporte ou atividade física nos último 365 dias anteriores à pesquisa, indicando um cenário mais limitado em termos de acesso do que o Diesporte. Dentre as diversas informações coletadas, foi relacionada a prática esportiva/atividade física as distintas faixas de renda mensal domiciliar per capita dos entrevistados, cito: entre os que recebiam até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo, o percentual de praticantes era de apenas 32,8%; entre os que recebiam de 1 a 2 salários-mínimos, subia para 37,8%, chegando a 47,8% entre os que tinham renda de 3 a 5 salários-mínimos, e alcançando 65,2% entre aqueles com mais de 5 salários-mínimos. Essa progressão sugere haver uma tendência de quanto maior a renda familiar *per capita*, maior a presença do esporte e da atividade física na rotina. Um panorama social bastante adverso, se considerarmos que no ano desta pesquisa 77,2% da população brasileira se enquadrava na faixa até dois salários-mínimos (Brasil, 2017).

Diante dessa realidade, o exercício do direito ao esporte segue atravessado por desigualdades materiais, especialmente junto à classe trabalhadora. As barreiras sociais identificadas para a justificativa de “falta de tempo” para iniciar a prática ou para

abandoná-la – baixa escolaridade, jornada de trabalho extensa e informalidade, os longos deslocamentos, a precariedade ou falta de infraestrutura pública, renda familiar etc. – evidenciam que o acesso ao esporte permanece condicionado às condições objetivas de existência. Embora formalmente reconhecido como direito, a prática esportiva tem dificuldade de ser democratizada para a maioria da população, sendo vivenciado de forma desigual nos marcos desta sociabilidade.

Essa dissociação entre o direito formal e sua efetividade concreta expressa uma dinâmica mais ampla de expropriação de direitos no marco das transformações neoliberais no capitalismo dependente brasileiro (Fontes, 2010; Boschetti, 2018; Mauriel, 2018). A cidadania, nesse contexto, perde seu caráter substantivo e passa a ser mediada por princípios como a meritocracia, inclusão social, consumismo e individualismo, que reafirmam padrões históricos de desigualdade. Assim, o direito ao esporte – como outros direitos sociais – tem sido reconfigurado nessa lógica, desvinculado de seu sentido universal e o transferindo à esfera privada, condicionando à disponibilidade de tempo livre ou à elegibilidade em projetos sociais focalizados. Tema da próxima subseção.

9.2.2. Cidadania esportiva: do vislumbre emancipatório à restrição de direitos e à focalização via “esporte social”

As expropriações de direitos legalmente constituídos, forma contemporânea de avanço do capital sobre o trabalho e o fundo público, têm se materializado por meio de mecanismos como a financeirização, a privatização/terceirização de espaços, bens e serviços públicos e a mercantilização de dimensões da vida social (Fontes, 2010). Como parte de um novo padrão de acumulação capitalista, as expropriações sociais (direitos à saúde, à habitação, à previdência, à educação, ao seguro-desemprego etc.) têm obrigado parcela significativa da classe trabalhadora a reorientar parte de seus rendimentos para a compra de bens e serviços no mercado, criando a figura do cidadão-consumidor (Boschetti, 2018).

Isso ocorre em meio a um modelo de desenvolvimento capitalista, assentado em nossa condição dependente, que pressupõe um ajuste fiscal permanente desde a redemocratização, passando pelos sucessivos governos que em maior ou menor medida realizam contrarreformas, restringindo direitos e favorecendo o mercado (Behring, 2019). Esse tipo específico de desenvolvimento, de caráter liberal-periférico, condiciona o conjunto da produção nacional, o Estado e os trabalhadores ao serviço da dívida, aos interesses do capital financeiro, à inserção subordinada do Brasil na divisão internacional

do trabalho, à mercantilização dos direitos, à dilapidação do patrimônio público e à superexploração da classe trabalhadora (Filgueiras, 2018; Gonçalves, 2013).

Esses processos têm moldado a forma e o conteúdo da cidadania vivenciada em nosso país pela classe trabalhadora. Compreendida nos marcos da sociedade capitalista como resultado de disputas entre classes e da correlação de forças políticas em cada formação social concreta (Barbalet, 1989; Abreu, 2008), a cidadania formalizada no pós-redemocratização não tem traduzido os direitos conquistados na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) em sua realização material, atuando mais como mecanismo de integração à ordem social e de estímulo à capacidade individual de competir, conforme teorizava Marshall (1967). Como observa Boschetti (2016), essa concepção mantém os sujeitos subordinados à lógica meritocrática e funciona como estabilizadora da sociedade de classes. Ao invés de romper com a desigualdade, a noção de cidadania passa a ser associada à ideia de “inclusão social”, ou melhor, à inclusão no consumo de bens e serviços, de forma precarizada, no mercado de trabalho e conformando as frações mais empobrecidas.

Contudo, a cidadania nessa sociabilidade está imersa em contradições, como coloca Coutinho (2005) ao refletir que, ainda que moldada pela ordem burguesa, ela pode se constituir em instrumento de luta, organização e resistência dos trabalhadores. Seu potencial transformador, nesses limites, pode ocorrer se a sua materialidade tiver uma substância crítica, busca pela universalidade dos direitos e tensionamentos com os pressupostos e ilusões do discurso neoliberal. No Brasil, a promulgação da CF/1988 (conhecida como “Constituição Cidadã”) representou um marco importante na tentativa de universalização dos direitos, formalizando conquistas, dentre outras, na saúde, educação, assistência, previdência, cultura e no esporte. Entretanto, a efetivação desses direitos tem sido constantemente ameaçada pelo avanço das políticas neoliberais, pelos ajustes fiscais, pela precarização do trabalho e pela restrição do acesso a bens e serviços sociais (Boschetti, 2016; 2018; Mauriel, 2018; Fontes, 2010), como temos visto no esporte (Athayde, 2019; Passos e Athayde, 2018; Athayde et al., 2016).

A questão não gira apenas em torno de se o direito está ou não alcançando os cidadãos – como vimos, quando ocorre, isso se dá de maneira desigual –, mas sob quais condições e pressupostos isso está ocorrendo, o que guarda relação com concepções reducionistas que concebem a oferta qualificada na esfera do mercado e a precarizada no poder público, com sua vertente específica para a população em estado de pobreza, as políticas focalizadas. Nesse ponto, Pereira (2011) marca uma importante posição,

diferenciando a perspectiva de oferta de mínimos sociais, própria da racionalidade neoliberal, daquela voltada a entender as necessidades humanas básicas. Para ela, a ideia de “mínimo” tende a se referir à menor ou à ínfima parte da satisfação das necessidades sociais, beirando a desproteção. Já a noção de básico relaciona-se àquilo que é fundamental ou primordial, indo além do mínimo.

A perspectiva desta autora, orientada pelos estudos de Doyal e Gough (1991), organiza a noção de necessidades humanas básicas, considerando duas centrais para o pleno desenvolvimento: saúde física e autonomia. “Essas necessidades não são um fim em si mesmas, mas precondições para se alcançarem objetivos universais de participação social” (Pereira, 2011, p. 68). A saúde física é entendida em sentido ampliado, não apenas biológico, como condição essencial para a participação consciente e para a libertação de qualquer forma de opressão, inclusive da pobreza. Quando não devidamente satisfeita, pode gerar danos físicos, impedindo os sujeitos de terem condições favoráveis para a participação na vida em sociedade. Já a autonomia – distinta da ideia liberal de autossuficiência, individualismos e subjetivismos, próprios do *self-made man* – está vinculada à capacidade de participação democrática, garantindo não só liberdade de escolha e ação, mas também proteção contra a miséria e o abandono. Três são as categorias-chave que podem influir na autonomia individual em seu estado elementar:

[...] o grau de *compreensão* que uma pessoa tem de si mesma, de sua cultura e do que esperar dela como indivíduo dentro dessa cultura; a *capacidade psicológica* que a pessoa possui de formular opções para si mesma; e as *oportunidades objetivas* que lhe permitem atuar, como consequência” (Doyal e Gough, 1991 *apud* Pereira, 2011, p. 72, grifo da autora)

A satisfação dessas necessidades básicas pode variar em cada formação social e localidade, a depender de aspectos culturais, políticos e econômicos. Diante disso, concebeu-se a ideia de “necessidades intermediárias” como elementos socialmente identificáveis que potencializam o atendimento daquilo que é básico, logo primário, tidas como “essenciais à proteção da saúde física e da autonomia e à capacitação dos seres humanos para participar o máximo possível das formas de vida e culturas” (Pereira, 2011, p. 75). Desse modo, identificou-se onze necessidades intermediárias importantes, sendo nove universais e duas específicas para melhorar as condições de vida e cidadania, amplificando a saúde física e a autonomia, a saber: universais – alimentação adequada e água potável; habitação adequada; ambiente de trabalho desprovido de riscos³⁵⁵; ambiente

³⁵⁵ Pereira (2011, p. 78)) aponta, neste caso, as “jornadas de trabalho prolongadas; ambiente inseguro, oferecendo risco de acidentes e doenças do trabalho; formas de trabalho suscetíveis de limitar a autonomia do trabalhador, dando lugar a depressão, ansiedade e falta de autoestima”.

físico saudável³⁵⁶; cuidados de saúde apropriados; relações primárias significativas³⁵⁷; segurança física³⁵⁸; segurança econômica³⁵⁹; educação apropriada. Específicas³⁶⁰: proteção à infância; segurança no planejamento familiar, na gravidez e no parto. Em suma, a realização desse conjunto articula elementos comuns a todos os seres humanos e medidas concretas que respondam às desigualdades históricas e sociais.

Na esteira de Athayde (2019), consideramos fundamental pensar a prática do esporte sob um horizonte de cidadania ampliada, pois não basta ofertá-lo ou possibilitá-lo sob preceitos de mínimos sociais, mas, sobretudo, pela perspectiva das necessidades humanas básicas, como uma “necessidade intermediária”, dado o seu valor cultural e potencial para influir na saúde física e na autonomia. Neste caso, é imperativo que todos tenham acesso, se assim o desejarem, e em iguais condições de escolha.

Entretanto, a possibilidade de uma cidadania esportiva sob esses princípios vem sendo sobreposta não apenas pelas desigualdades históricas da sociedade brasileira, mas pelas próprias transformações na dinâmica do universo esportivo, convertendo-o em uma mercadoria. Estas têm, tendencialmente, influído na forma como usufruímos o esporte nos mais diversos espaços de vivência, seja como praticante ou torcedor/expectador³⁶¹. Para tal fim, é imprescindível entender o esporte como um fenômeno cultural e socialmente determinado, o que nos permite entender que o esporte praticado pelo cidadão em geral não é alheio às transformações políticas, econômicas, culturais e ideológicas da sociedade, visto que a dinâmica envolta nos outros níveis de prática, profissional e de excelência, articula-se à maneira como vivenciamos a prática esportiva no cotidiano.

³⁵⁶ Incluso o meio ambiente ecológico, saneamento básico e empregos satisfatórios (Pereira, 2011).

³⁵⁷ Redes de apoio, não necessariamente grupos de apoio primários – muitas vezes moralizantes –, mas, sobretudo, relações mais próximas e confidenciais, entre amigos, parentes, companheiros etc. (Pereira, 2011).

³⁵⁸ “Refere-se, preponderantemente, à defesa contra ameaças arbitrárias, provenientes tanto da sociedade como do Estado” (Pereira, 2011, p. 80).

³⁵⁹ Concebida pela possibilidade do “indivíduo poder planejar e ver realizado um futuro concreto; ou o indivíduo poder fazer isso tendo como referência uma série de normas, recompensas e relações humanas duradouras e previsíveis” (Pereira, 2011, p. 80). Tais como previsão de renda contra contingências sociais contra a velhice, doenças, desemprego etc.

³⁶⁰ Isso não quer dizer que estas não sejam universais, visto influir em todo o conjunto da sociedade. Nem por isso, sugere que não haja outros segmentos que não necessitem de tratamento diferenciado, como idosos, deficientes e extratos sociais submetidos a opressão racial, sexual e de origem social. Conquanto, a autora frisa que as “necessidades básicas, bem como as condições para satisfazê-las [necessidades intermediárias], são as mesmas para todas as pessoas e grupos, oprimidos ou não). O que é relativo é o seu atendimento” (Pereira, 2011, p. 86).

³⁶¹ Ver no capítulo 3 desta tese.

Em sentido histórico, o esporte, marcado por sua origem elitista-aristocrática, no devir de seu desenvolvimento, se tornou uma atividade difundida, vivenciada e incentivada nos mais diversos segmentos sociais e como política pública. Sua prática envolve códigos e significados que expressam as contradições da sociedade em que se insere, manifestando-se tanto no lazer quando na educação escolar, assim como no âmbito profissional e na representação nacional. Além disso, é espaço propício para potencializar visões de mundo e dialogar com diversos setores da sociedade, econômicos ou não. Na instância comercial, tal qual a cultura, tem sido tomado pelo signo da mercadoria e posto no circuito do valor, articulando-se às transformações do capitalismo tardio em sua era neoliberal. Essa apropriação não deve ser pensada de forma determinista, mas como resultado de processos históricos e estruturais que imbricam capital e cultura de forma cada vez mais intensa, constituindo uma indústria cultural, a qual é pressuposto para a indústria do esporte.

Autores como Reis et al. (2020), Andrews (2009) e Proni (1998) demonstram que o avanço do capital no setor de serviços e das atividades culturais, buscando novos nichos de acumulação, encontrou no esporte um espaço notável para acelerar a rotação do capital e servir de plataforma exposição para outros setores da economia, impulsionando marcas, produtos e estilos de vida – função publicidade da Indústria Cultural (Bolaño, 2015). Assim, o esporte tornou-se um espaço de produção de desejos e necessidades mediadas pela publicidade, marketing e ampliação do consumo. Esse movimento ocorreu em um contexto propiciado pela mundialização do capital, pela lógica da financeirização (Chesnais, 2005), pela hegemonia neoliberal (Harvey, 2008) e pelos pressupostos associados à noção da pós-modernidade como lógica cultural do capitalismo (Jameson, 1997), ou de uma condição pós-moderna (Harvey, 1992) ou, mesmo, de uma agenda pós-moderna (Wood, 1996).

Essa perspectiva, que tem seus marcos nos anos 1970 em diante, notadamente com a atuação de João Havelange na FIFA e Juan Antonio Samaranch no COI, nem sempre hegemonizou o esporte. Antes, a tendência hegemônica pairava sobre o papel do esporte como instrumento de distinção social, disciplinamento dos corpos, controle do tempo livre dos trabalhadores, mecanismo de integração social e tensionamento geopolítico. Essas funções permanecem, mas reconfiguradas – não totalmente, mas de forma tendencial – pela lógica mercantil. O Estado, na esteira, passa a incorporar esses signos, naquilo que Bolaño (2015) chamou de “função propaganda”, atualizando sua conduta na integração social (Mandel, 1982).

Num sentido geral, o fenômeno da mercantilização do esporte, compreendido a partir dos processos de mercadorização, empresariamento e espetacularização, transformando-o em um produto de mercado. O que não significa que isso ocorre de forma homogênea, pois pode variar conforme modalidade, localidade e conjuntura (Brohm, 1982; Proni, 1998; Ouriques, 2014; Kennedy e Kennedy, 2016; Vimeiro *et al*, 2019; Reis et al., 2020; Moura, 2022; Dantas e Léo, 2023). Esse processo contou com a atuação estratégica de agentes do mercado, especialmente da publicidade e da mídia especializada, que, junto a dirigentes e empresários, têm subordinado o esporte à esfera comercial.

No que concerne à espetacularização do esporte – fenômeno que tem início em período anterior à hegemonia do sentido mercantil no esporte – no contexto analisado, sua configuração guarda íntima relação com a interação interdependente entre o setor esportivo e o do audiovisual, surgindo o esporte-espetáculo mercantilizado. Tal figura, atingiu novos patamares devido ao fenômeno da espacialização do esporte, ou a chamada massificação. Essa diz respeito à ampliação das fronteiras de circulação e consumo do produto esportivo no tempo e no espaço, impulsionada pela lógica da mercantilização e pela integração entre indústria do esporte e indústria do entretenimento, naquilo que Harvey (2008) chamou de “compressão do espaço-tempo”. Esse processo consiste em tornar o esporte um conteúdo midiático – “função programa” da Indústria Cultural (Bolaño, 2015) –, isto é, um produto comercial de massa nas mais diversas plataformas, cuja função principal é captar e manter a atenção da audiência, sendo está a grande mercadoria a ser vendida aos anunciantes (Bolaño, 2015; Aguiar, 2010; Santos, 2014; 2021).

No geral, o cidadão comum tende a incorporar esse sentido e passa a se relacionar com o fenômeno esportivo normalizando a esfera mercantil do esporte-espetáculo como preponderante, de forma consciente ou inconscientemente. Aliás, todo o universo esportivo tem progressivamente assumido esse signo, o que não exclui a existência de formas alternativas e contra-hegemônicas de experienciar o esporte. Todavia, é ilusório supor uma separação rígida e mecânica entre a esfera econômica, a política e a social diante dos processos que hegemonizam a cultura esportiva, pois o que há é uma articulação dialética que busca homogeneizar as relações humanas, colonizando subjetividades, diversidades locais e o senso de coletividade. Ela invade mentes e corações, buscando a todo custo uniformizar valores e a forma como os indivíduos pensam, vivenciam e se apaixonam pelo esporte, nas suas mais diversas modalidades.

Essa perspectiva é altamente funcional à individualização de algo que é um direito social, fazendo com que o interesse pelo esporte seja mediado pela esfera do consumo, que passa a ser almejada e buscada a qualquer custo, com os sujeitos que lá se encontram tidos como *cases* de sucesso – espelho para aqueles que por “uma incapacidade pessoal” não alcançaram, reforçando a retórica neoliberal. Isso se expressa tanto no desejo de apreciar eventos esportivos, tanto *in loco* quanto pelas plataformas de mídia, as quais têm transformado o esporte em um show, controlando cada *frame* da imagem com vista ao controle da audiência para fins comerciais. Já no caso da vivenciá-lo presencialmente nas arenas esportivas, transformadas em *shopping centers*, o que se tem visto, notadamente no futebol, é a elitização destes espaços pelo aumento do valor do ingresso, a restrição às torcidas organizadas e o desaparecimento do torcedor tradicional, impossibilitado, dentre outras, pela esfera socioeconômica.

Esse mesmo processo de mercantilização, ao mediar o acesso à prática esportiva, também sugere estar havendo uma reconfiguração da cidadania esportiva em bases estratificadas, de forma análoga ao que Mascarenhas (2004; 2005) identifica no campo do lazer. Em sua análise, sugere que o lazer se manifesta como objeto de conquista do mercado da seguinte forma: os “com-lazer”, que são aqueles que podem pagar; os “mais ou menos com-lazer”, que dada a sua condição intermitente entre ter ou não ter condições financeiras individuais de acessar o lazer pago pelas camadas mais abastadas, oscilam entre este e uma inserção em uma lazer “genérico”, de “segunda mão”; e os “quase-sem” e os “sem-lazer”, formados pelas camadas mais empobrecidas, que alcançam o “lazer aberto”, o “tele-lazer” ou o lazer via filantropia.

Tal estratificação também pode ser pensada observando o acesso à prática esportiva – esporte para toda a vida, formação e educacional, conforme a Lei Geral do Esporte – quando a esfera do consumo passa a preponderar em paralelo com políticas públicas neoliberais, submetendo o cidadão, até então portador de direitos, ao seu usufruto de maneira diferenciada conforme a posição de classe, inserção no mercado de trabalho, renda e território. Côncios de que tipologias tendem a simplificar a realidade, sugerimos analisar essa realidade a partir de quatro formas predominantes de vivência esportiva que, a nosso ver, tentam expressar diferentes status de acesso à prática esportiva:

1. **Acesso pela esfera mercantil de alto custo individual:** vivenciada por frações de maior renda, está associada ao acesso a ambientes privados e seletivos de prática, como academias de alto padrão, clubes esportivos exclusivos, condomínios com estrutura própria, estúdios personalizados, escolas particulares

com ampla oferta de modalidades e centros de treinamento pagos. São espaços voltados à oferta de serviços especializados, com acompanhamento técnico qualificado, baixo número de usuários e alto custo financeiro.

2. **Acesso pela esfera mercantil, mas limitada:** refere-se à prática esportiva mediada por serviços pagos de baixo ou médio custo, em espaços com estrutura simplificada ou de padrão médio, voltada a setores da classe média e baixa com alguma renda disponível. Inclui academias populares, grandes redes de academias, clubes de bairro com mensalidades acessíveis, atividades esportivas ofertadas por associações comunitárias, por profissionais ou pelo Sistema S. Nesses casos, os serviços ofertados tendem a ser mais limitados e padronizados com número elevado de praticantes e acompanhamento técnico reduzido.
3. **Acesso pela estrutura pública:** corresponde à vivência do esporte por meio de infraestrutura pública (quadras, ginásios, parques, centros esportivos), do esporte escolar nos sistemas de ensino públicos, de programas governamentais da política esportiva e de outras políticas setoriais e intersetoriais. Essa forma busca expressar o direito social ao esporte tal como previsto na Constituição, mas sua realização concreta é frequentemente marcada pela descontinuidade de políticas, pela precariedade de instalações e pelo subfinanciamento crônico, limitando historicamente a cidadania esportiva. Atinge especialmente trabalhadores formais e informais, a juventude, aposentados e segmentos de menor renda, podendo variar entre políticas bem estruturadas e outras com qualidade e alcance insuficientes.
4. **Acesso via “esporte social”:** ocorre de forma massiva no interior de programas sociais estatais focalizados, ações filantrópicas e projetos executados pelo “terceiro setor”, sendo direcionada especialmente à juventude pobre. Orienta-se, preponderantemente, pela ideia de “gestão do social” e pelo atendimento às populações consideradas em “risco social” e “vulnerabilidade social”, tornando a prática esportiva instrumento de gestão da pobreza e da violência, formação de sujeitos adaptados e acríticos, e regados à ilusão da meritocracia. O direito social dá lugar a uma falsa noção de “inclusão social” numa sociedade em que ser “excluído” é, ao fim e ao cabo, eixo inevitável e construído conscientemente.

Essa estratificação, apesar de suas imperfeições, evidencia – de par com os processos mencionados de mercantilização do esporte – que a cidadania esportiva está sitiada, ou seja, que o direito social ao esporte tem sido cercado por pressupostos que

relativizam o papel da esfera pública estatal e superestimam a ação do chamado público não-estatal, marcado por OSCs e similares, limitando a estrutura, continuidade e alcance da política pública e/ou focalizando-a na juventude pobre. Ao mesmo tempo, cria a ilusão de que o mercado pode ser o espaço privilegiado para mediar as necessidades de cada um, bastando ter capital humano, capital social e empreender, dando a sensação de que o acesso via consumo está ao alcance de todos, deturpando a noção de direito social.

Tal realidade se encaixa nos postulados de expropriações contemporâneas do capital sobre o trabalho, a cultura e a riqueza socialmente construídas, transformando o direito social ao esporte, formalmente garantido na Constituição Federal de 1988, em espaço de acumulação, reprodução do capital e transformação do cidadão em consumidor, além de reorientar a ação pública para prover mínimos sociais. Como sintetiza Castellani Filho (2008, p. 138), o esporte como elemento da cultura e como prática social possui diferentes níveis de apropriação no contexto que expomos, sendo “o produto mais elaborado do esporte para quem pode pagar [com suas subdivisões] e o produto mais básico, de qualidade menor, para aqueles que não têm a capacidade econômica de se apropriar do produto de primeira categoria, de primeira qualidade”.

Se olharmos para o sentido proposto por Pereira (2011) de que a cidadania deve se orientar para prover as necessidades básicas, a satisfação destas tendo o esporte como “necessidade intermediária”, tem caminhado a passos lentos e, possivelmente, na direção contrária. Isso se acentua se considerarmos a principal justificativa dos brasileiros para não iniciarem a prática esportiva ou para abandoná-la, a falta de tempo. Em miúdos, a falta de tempo para o lazer, espaço onde o esporte tem ressonância, pode implicar em limitações para o pleno exercício da cidadania esportiva. O ajuste dessa condição, não pode ser pensado sem considerar o tempo gasto no trabalho. Porém, para alterar essa realidade a crítica deve, necessariamente, tensionar a exploração capitalista da força de trabalho – que na história brasileira se configura como superexploração, marca do desenvolvimento capitalista dependente em nosso país (Carcanholo, 2018; Marini, 2005) – e a transformação do lazer em “mercolazer” (Mascarenhas, 2005), debate que tem escapado à maioria dos espaços de prática esportiva e à esfera política, infelizmente.

Se pensarmos o esporte dentro da noção de direito social e da satisfação das necessidades básicas, em linha com a perspectiva de ampliação da cidadania proposta por Coutinho (2005), podemos pensar a cidadania esportiva como aquela que

[...] traduz a qualidade de uma sociedade cujo acesso ao esporte tem seu reconhecimento alicerçado sobre princípios como universalização, planificação, participação, autonomia, organização, transformação, justiça e

democracia. O direito ao esporte, ao mesmo tempo em que pressupõe o acesso ao esporte, deve expressar também a possibilidade de sua apropriação crítica e criativa. Abordado em suas dimensões ética, política e estética, o esporte pode se constituir em uma prática educativa das mais privilegiadas para fruição e exercício dos sentidos e das emoções, favorável à criação, ao engajamento corporal, ao prazer do movimento, ao exercício da confiança, ao desafio do pensamento, ao desenvolvimento da autoestima, enfim, à satisfação de acesso e apropriação da cultura (Mascarenhas e Silva, 2012, s.p.)

Vivenciar a cidadania esportiva nestes moldes e nos marcos dessa sociabilidade – emancipação política – requer ação política, luta de classe e empenho do conjunto de instituições e movimentos sociais em prol da classe trabalhadora. Do lado do Estado, a oferta de equipamentos e políticas públicas: de qualidade, socialmente referenciadas e universais; com conteúdo crítico, contra-hegemônico e que promovam humanidade nos indivíduos e ação coletiva; direcionadas a atender as necessidades básicas dos cidadãos e não mínimos sociais; e tendo no horizonte a emancipação humana (Passos e Athayde, 2018; Passos, 2017). Contudo, a expectativa não tem tendido à realidade, sendo a perspectiva supracitada residual, quando existente. Na próxima seção, subsidiados pelas sínteses desenvolvidas nas duas anteriores, buscaremos nos aproximar da realidade empírica da ação estatal na promoção do esporte e lazer, tendo a intenção de estudar as iniciativas do governo federal que têm como fio condutor a noção de “esporte social”.

9.3. Programas governamentais e o “esporte social”: a pobreza e a violência em foco

No marco da hegemonia neoliberal, as políticas sociais passaram a ser reordenadas em conformidade com os imperativos da acumulação capitalista, atuando menos como instrumentos de redistribuição e mais como mecanismos de compensação diante da precarização estrutural do trabalho e da mercantilização/redução da oferta dos direitos sociais conquistados. Como afirma Behring (2018), essas políticas, longe de significarem a humanização do capital, têm sido direcionadas para impulsionar o consumo, a reprodução do capital, a manutenção da força de trabalho em condições mínimas e reforçar a responsabilização individual diante de iniquidades estruturais do sistema.

Nesse contexto, desloca-se a concepção de universalização – prevista no art. 6º da CF/1988 e em outros dispositivos – para uma lógica focalista, sustentada pela retórica da eficiência e da racionalização, na qual o acesso aos direitos sociais se dá de forma condicional, estigmatizante e precária. A Política Social, assim, deixa de ser concebida como investimento coletivo para materializar direitos sociais conquistados, e passa a limitar-se à oferta de mínimos sociais, que não garantem a plena satisfação das

necessidades sociais básicas (Pereira, 2011). A crítica de Pereira (2003) evidencia esse deslocamento, ao distinguir entre políticas universalizantes, seletivas – passíveis de serem articuladas à universalização – e a focalização, sendo esta última a forma privilegiada de gerir a pobreza na atual quadra histórica.

Neste arranjo, o “terceiro setor” passa a ocupar lugar central na oferta de serviços sociais para os ditos “excluídos”, enquanto o Estado se desresponsabiliza progressivamente, absorvendo a noção de “nova” questão social. Tal como demonstra Montaña (2002), essa perspectiva tem servido para justificar a substituição das políticas sociais universalizantes por ações focalizadas na pobreza, de preferência administradas por Organizações da Sociedade Civil (OSC), mantidas pelo recurso público e pela filantropia empresarial – chamada de responsabilidade social empresarial³⁶² – e, se possível, executadas por meio do voluntariado. Em contraponto ao argumento da emergência de uma “nova” questão social em vista das transformações da sociedade em nível global, autores como Iamamoto (2018), Pastorini (2004) e Netto (2001) afirmam que o que se presencia são novas expressões da velha questão social, que se mantém em torno da contradição capital/trabalho e que diante do avanço do capital sobre os direitos trabalhistas e sociais tem radicalizado suas múltiplas manifestações, como a desigualdade, a pobreza e a violência.

Conforme analisado em linhas anteriores, o que está em curso é um processo de expropriação de direitos sociais conquistados, rebaixamento da cidadania e de responsabilização dos sujeitos pelo seu próprio percurso de vida, independentemente do contexto social que os cerca, normalizando a individualismo como pressuposto à superação de problemas que tem origem na questão social. Neste trajeto, as políticas sociais têm assumido a forma da focalização e da promoção de mínimos sociais, convertendo-se no padrão dominante em tempos de hegemonia neoliberal. No caso da Política Social que ocorre no interior da Política Esportiva, a Política Social Esportiva, o que percebemos, observando os programas, projetos e ações sociais do Ministério do Esporte, é que sua estrutura e dinâmica têm sido semelhantes, com a particularidade de elevar o esporte, travestido de “esporte social”, ao patamar de salvador das mazelas sociais (Passos e Athayde, 2017; 2018; Athayde, 2015; Melo, 2007).

Para desvelar essas sutis relações sutis e os sentidos políticos-ideológicos dessa esfera de atuação da Política Social Esportiva, faremos quatro percursos separados, mas

³⁶² Explicado no Capítulo 10.

articulados entre si numa mesma totalidade: (i) identificar o padrão conceitual hegemônico dos programas, projetos e ações sociais do governo federal e a materialidade da concepção de “esporte social” em seus objetivos formalizados; (ii) compreender os determinantes da pobreza nos marcos da sociabilidade capitalista em uma perspectiva de classe; (iii) analisar os pressupostos ideológicos da noção de pobreza como risco, vulnerabilidade e exclusão social; e (iv) mediar de forma crítica essas análises com a perspectiva hegemônica nos programas, projetos e ações sociais desenvolvidos pelo Ministério do Esporte.

9.3.1. Concepção padrão dos objetivos e público destinatário dos programas, projetos e ações sociais esportivas

Nesta subseção, realizamos um percurso analítico examinando o conjunto de programas sociais esportivos desenvolvidos nos governos Lula (2003 – 2010), Dilma (2011 – 2016), Temer (2016 – 2018) e Bolsonaro (2019 – 2022). Nosso propósito, nesse particular, foi compreender dois aspectos centrais: os objetivos declarados nos documentos oficiais de cada programa social, isto é, o sentido político que os orientavam; e o público ao qual se destinavam. Para tanto, foi feita uma pesquisa qualitativa exploratória por meio de fontes documentais oficiais, em especial normas legais em geral, dispositivos políticos e informações disponíveis nos sites oficiais do governo (Minayo, 2016; Lüdke e André, 2015).

O critério de inclusão se orientou pela seleção de programas e projetos do governo federal, realizados pelo Ministério do Esporte³⁶³ no período entre 2003 e 2022 que tivessem caráter finalístico – destinados à efetiva promoção da prática esportiva – e alinhados à concepção de esporte³⁶⁴ de formação e para toda a vida, incluído o esporte educacional, estendendo-os as ações intersetoriais formalizadas. O critério de exclusão foi dado por programas/projetos centrados na formação de atletas da base à excelência esportiva³⁶⁵. Dessa forma, nossa pesquisa encontrou 16 programas sociais setoriais do Ministério do Esporte no referido período, sendo que em quatro houve ações intersetoriais. Para apresentar estes e oferecer uma visão geral, sistematizamos no Quadro

³⁶³ Em todos momentos que citarmos este Ministério em sentido histórico entre 2003 e 2022, estaremos consideramos o período de 2019 a 2022, sob o governo Bolsonaro, em que seu status foi reduzido ao de Secretaria Especial inserida no então Ministério da Cidadania, em conjunto com a Secretaria Especial de Desenvolvimento Social (Política de Assistência Social e Segurança Alimentar) e a de Cultura.

³⁶⁴ Tal qual descrito na Lei nº 14.597/2023 – Lei Geral do Esporte.

³⁶⁵ Tal qual descrito na Lei nº 14.597/2023 – Lei Geral do Esporte.

10 informações sobre a sua vinculação institucional, tempo de vigência e os dispositivos político-normativos que os orientaram.

Quadro 11 - Programas, projetos e ações sociais esportivas realizados pelo Ministério do Esporte entre 2003 e 2022

Denominação	Institucionalidade	Período de Vigência	Dispositivos normativos ³⁶⁶
Programa Segundo Tempo (PST) e vertentes	ME/SNEED	2003 – 2010	- Portaria Interministerial MEC/ME nº 3.497, de 24 de novembro de 2003 – Institui o Programa Segundo Tempo; - Portaria nº - 32, de 17 de março de 2005 – Estabelece normas e diretrizes e regulamenta a implementação do PST; - Portaria Nº 137, de 20 de junho de 2008 – Dispõe sobre a implantação de Núcleos do Programa Segundo Tempo; - Diretrizes Gerais do Programa de 2005; 2006; 2007; 2011; 2013; 2014; 2016; 2017; 2018; 2021.
	ME/SNELIS	2011 – 2018	
	MC/SEE	2019 – 2021	
PST na Escola / Esporte na Escola (articula PST do MEsp com o Programa Mais Educação do MEC)	MEC/SEB	2011- 2012 2013- 2016	- Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010; - Manual de orientações – Esporte na Escola, 2013.
Programa Esporte e Lazer na Cidade (PELC) e vertentes	ME/SNDEL	2003 – 2010	- Diretrizes do PELC e sua derivação em cada período. - Manual de Orientação – Programa Esporte e Lazer da Cidade, 2004; - Manual de Orientações para Implantação de Núcleos do Programa Segundo Tempo, 2005; - Diretrizes do Programa Esporte e Lazer da Cidade, 2013, 2014, 2016.
	ME/SNELIS	2011 – 2018	
	MC/SEE/SNELIS	2019 – 2021	
PELC/PRONASCI (Articulado ao Ministério da Justiça)	ME/SNDEL	2008 – 2010	- Coletânea Política Intersetorial: PELC e PRONASCI de 2011. Volume 1 ao 6 do Ministério do Esporte. - Lei n. 11.530, de 24 de agosto de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI
Programa Vida Saudável – PSV	ME/SNELIS	2013 - 2018	- Portaria nº 2.153, de 6 de novembro de 2019. - Diretrizes do Programa Vida Saudável, 2013 e 2016.
Programa Vida Saudável articulado com o MC e o MMFDH	MC/SEE/SNELIS	2019 - 2022	Portaria nº 2.153 de 06/11/2019 – Institui o Programa Vida Saudável

³⁶⁶ Para todos os programas/projetos, acrescentamos que foram consultados os Relatórios de Gestão do Ministério do Esporte nos anos de 2003 a 2022.

			na modalidade Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa.
Programa Luta pela Cidadania	ME/SNELIS	2016 - 2018	Diretrizes do programa de 2016.
	MC/SEE	2019 - 2020	
Esporte e cidadania para todos (Temer) / Esporte e cidadania (Bolsonaro)	ME/SNELIS	2016 - 2018	- Decreto 9.197 de 14 de janeiro de 2017, que institui o Programa de Ações Sociais para o Estado do Rio de Janeiro e seus municípios no enfrentamento da violência naquele território. - Diretrizes de 2018.
	MC/SEE/SNELIS	2019 - 2022	Informativo no site oficial do Ministério da Cidadania.
Projeto Iniciação e Aprimoramento de Modalidade Esportiva	MC/SEE/SNELIS	2019 - 2022	Informativo no site do Ministério da Cidadania.
Projeto Delas - Práticas Esportivas para as Mulheres	ME/SNELIS	2018	- Decreto nº 9.223/2017 – balizado pela ação interministerial por meio da Rede Brasil Mulher; - Informativo no site oficial do Ministério da Cidadania.
	MC/SEE/SNELIS	2019 - 2022	
Projeto Virando o Jogo	ME/SNELIS	2018	Informativo do Ministério do Esporte.
Projeto Aldeia Viva – Práticas Tradicionais Indígenas	ME/SNELIS	2018	Relatórios de Gestão – 2018.
Projeto Comunidades Ribeirinhas da Amazônia	ME/SNELIS	2018	- Relatórios de Gestão – 2018. - Proposta de Trabalho – Camaçari – 2018.
Programa Seleções do Futuro	ME/SNFDT	2017	Diretrizes do programa de 2017.
	MC/SEE/SNFDT	2018 - 2022	
Academia do Futebol	MC/SEE/SNFDT	2019 - 2022	Diretrizes de 2019, 2020 e 2022.
Programa Plenidade	MC/SEE/SNELIS	2019 - 2022	Informativo no site oficial do Ministério da Cidadania.
Projeto Sinais (Surdos) (Articulado com a SEDS, SEC e o MEC)	MC/SEE	2019 - 2022	Informativo no site oficial do Ministério da Cidadania e no da Educação.
Programa Vem Ser!	MC/SEE/SNELIS	2021 - 2022	- Diretrizes de 2022; - Portaria MC n. 749/2022 – Institui o programa.
Programa TEAtivo	MC/SEE/SNELIS	2022	- Portaria MC nº 760, de 31 de março de 2022 - Informativos publicados no site do MC em 2022.

Fonte: Elaboração nossa.

Esse conjunto de programas, projetos e ações setoriais e intersetoriais configura não toda, mas uma esfera macro de atuação estatal na perspectiva da Política de Estímulo à Prática do Esporte e Lazer, parte específica da Política Social Esportiva (PSE) realizada em âmbito federal³⁶⁷. Nota-se que, dentro de nosso recorte temporal, os programas formalmente mais longevos foram o PST e o PELC, ativos em todo o período pesquisado. Logo após, vem os programas Vida Saudável (2013 – 2022), Seleções do Futuro (2017 – 2022) e Luta pela Cidadania (2015 – 2020). Os demais tiveram menor duração, inclusive com um que sequer se realizou na prática, o Programa Plenidade³⁶⁸. Outro aspecto a se destacar foi a fragmentação que passou a ocorrer, quando a oferta saiu de três programas comuns nos governos petistas (PST, PELC e Vida Saudável) para 10 na gestão Temer (PST, PELC e Vida Saudável; Luta pela Cidadania; Esporte e Cidadania para Todos; Projeto Delas; Virando o Jogo; Aldeia Viva; Comunidades Ribeirinhas da Amazônia; Seleções do Futuro) e 13 no governo Bolsonaro (PST; PELC; Vida Saudável; Luta pela Cidadania; Esporte e Cidadania; Projeto Iniciação e Aprimoramento de Modalidade Esportiva; Projeto Delas; Seleções de Futuro; Academia do Futebol; Plenidade; Projetos Sinais; Vem Ser!; e TEAtivo).

Essa ampliação na quantidade de iniciativas do governo federal não necessariamente alterou os objetivos comuns e o público destinatário das iniciativas, como é possível visualizar no Quadro 12. Neste, com os dados coletados nos dispositivos normativos examinados no Quadro 11, organizamos os objetivos e o público destinatário de cada um destacando expressões que indicam o propósito de focalizar os programas, projetos e ações e associá-los à ideia de “transformação social” e à ideologia do “esporte social”, sendo os mais recorrentes: risco social; vulnerabilidade social; exclusão/inclusão social; e criminalidade e drogadição.

Quadro 12 - Dados qualitativos, relacionados ao público destinatário e aos objetivos dos programas sociais esportivos vinculados ao Ministério do Esporte e às articulações intersetoriais entre 2003 e 2022

Denominação	Objetivos e público destinatário
Programa Segundo Tempo (PST)	<u>Objetivos</u>: colaborar para a inclusão social, bem-estar físico, promoção da saúde e desenvolvimento humano, e assegurar o exercício da cidadania. <u>Público destinatário</u>: crianças, adolescentes e jovens expostos aos riscos sociais, em área de vulnerabilidade social.

³⁶⁷ O capítulo 10 desta tese explica com mais profundidade e amplitude a configuração desta política, essa política específica e suas esferas de atuação, inclusive detalhada cada um destes programas, projetos e ações sociais.

³⁶⁸ Desenhado pela gestão Bolsonaro para se sobrepor ao Programa Vida Saudável.

PST na Escola / Esporte na Escola (articula PST do MEsp com o Programa Mais Educação do MEC)	<u>Objetivo do Mais Educação:</u> oportunizar o acesso à prática esportiva a todos os alunos das Escolas Públicas da Educação Básica, iniciando o atendimento com as escolas que participam do Programa Mais Educação ³⁶⁹ . <u>Público destinatário:</u> estudantes das escolas públicas.
Programa Esporte e Lazer na Cidade (PELC):	<u>Objetivo do PELC:</u> estabelecer políticas de esporte recreativo e de lazer com vista à melhoria da qualidade de vida e ao resgate da autoestima. Faz relação, nos objetivos específicos, com a ideia de inclusão social e atendimento em áreas de vulnerabilidade social . <u>Público destinatário:</u> todas as idades e regiões menos favorecidas .
PELC/PRONASCI (MEsp/Ministério da Justiça)	<u>Objetivo do PRONASCI:</u> destina-se a articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade , estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas. <u>Público destinatário:</u> prioritariamente, jovens entre 15 e 24 anos que vivem em situações de vulnerabilidade social e econômica , reforçadoras das condições de injustiças, violências e exclusão social .
Programa Vida Saudável	<u>Objetivo:</u> promover a prática de atividades físicas, culturais e de lazer para os cidadãos idosos, por meio da implantação e desenvolvimento de núcleos de esporte recreativo e lazer, estimulando a convivência social e a formação de gestores e lideranças comunitárias. <u>Público destinatário:</u> foco na população idosa (60 anos ou mais) em situação de vulnerabilidade social .
Programa Luta pela Cidadania	<u>Objetivo:</u> democratizar o acesso às práticas corporais de luta e artes marciais em uma perspectiva educacional, desenvolvidas com qualidade, como forma de inclusão social para toda a população. <u>Público destinatário:</u> público-alvo composto por pessoas de todas as idades em situação e em áreas de vulnerabilidade social .
Esporte e cidadania para todos (Esporte e cidadania)	<u>Objetivo:</u> visa contribuir com a formação cidadã, a melhoria da qualidade de vida, a saúde e a integração social, para isso, contam com uma equipe multidisciplinar ofertando múltiplas modalidades esportivas além de lutas e artes marciais, sendo desenvolvidas atividades de múltiplas vivências esportivas, priorizando as atividades já praticadas nas regiões visando à redução da violência, à criação de hábitos saudáveis, à inclusão e ao conceito de cidadania . <u>Público destinatário:</u> crianças, adolescentes e jovens, na faixa etária de 6 a 21 anos em situação de vulnerabilidade social e/ou que cumpram medidas socioeducativas .
Projeto Iniciação e Aprimoramento de Modalidade Esportiva	<u>Objetivo:</u> o projeto tem como finalidade expandir as possibilidades de acesso e aprimoramento de habilidades no esporte, oferecendo modalidades esportivas, com caráter educacional, de modo que os conteúdos presentes nas aulas contemplem ações planejadas, inclusivas e lúdicas <u>Público destinatário:</u> tem como público-alvo crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 21 anos, prioritariamente aqueles que se encontram em situação de risco social e matriculados na rede pública de ensino.
Projeto Delas: práticas esportivas para mulheres.	<u>Objetivo:</u> visa à implantação de núcleos de lutas e artes marciais para o atendimento de mulheres, [...] bem como à promoção e ao desenvolvimento de debates sobre os diversos tipos de violência contra a mulher a fim de contribuir com o empoderamento feminino, o

³⁶⁹ Ver em: <http://arquivo.esporte.gov.br/index.php/cie/150-ministerio-do-esporte/segundo-tempo-na-escola/21567-objetivos> acessado em 18 de junho de 2023.

	reconhecimento de iguais e na prevenção de violação de direitos das mulheres. <u>Público destinatário:</u> mulheres, a partir dos 12 anos, prioritariamente a aquelas que se encontram em situação de vulnerabilidade social e expostas a situações de violência. [...] e] que se encontram em situação de risco social.
Projeto Virando o Jogo	<u>Objetivo:</u> oportunizar o acesso à prática e à cultura do esporte e do lazer, com ênfase no desenvolvimento das atividades de lutas e artes marciais, de forma a contribuir com a formação humana, a cidadania e a melhoria da qualidade de vida. <u>Público destinatário:</u> crianças a partir de 6 anos, adolescentes, jovens, adultos e idosos em regiões de vulnerabilidade social.
Projeto Aldeia Viva	<u>Objetivo:</u> democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte tradicional, assim como incentivar, fomentar, valorizar e fortalecer as práticas de esporte e lazer nas comunidades indígenas, considerando os enfrentamentos das desigualdades regionais, sociais, de etnia, gênero e classe social, dentre outras. <u>Público destinatário:</u> por meio das atividades motoras e corporais tradicionais, os povos indígenas poderão fortalecer a cultura na perspectiva do desenvolvimento integral de crianças, adolescentes, jovens e adultos como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida adequada à especificidade de cada povo, atendendo prioritariamente aqueles que se encontram em áreas de conflito e com grande vulnerabilidade social.
Projeto Comunidades Ribeirinhas da Amazônia	<u>Objetivo:</u> democratizar práticas esportivas, lutas, artes marciais, culturais e de lazer para as comunidades ribeirinhas por meio da oferta de múltiplas atividades que proporcionem o desenvolvimento integral como forma de inclusão social de crianças, adolescentes, jovens e adultos. <u>Público destinatário:</u> o projeto tem como público-alvo o atendimento de crianças, adolescentes, jovens e adultos expostos aos riscos sociais e ambientais.
Programa Seleções do futuro	<u>Objetivo:</u> incentivar, desenvolver e democratizar o acesso à formação esportiva na modalidade futebol para crianças e adolescentes, buscando garantir com qualidade o direito constitucional ao esporte. <u>Público destinatário:</u> crianças e adolescentes (de 6 a 17 anos), buscando garantir com qualidade o direito constitucional ao esporte, por meio da implantação de núcleos de futebol de base, masculino e feminino, em todo o território nacional.
Academia do futebol	<u>Objetivo:</u> democratizar o acesso ao futebol e suas derivações, permeado pelo desenvolvimento científico e pela formação continuada de profissionais para atuarem com futebol e suas derivações. <u>Público destinatário:</u> crianças e adolescentes de 6 aos 17 anos e pessoas entre 18 e 23 anos.
Programa Plenidade	<u>Objetivo:</u> expandir as ações da secretaria [SNE/MC] difundindo as potencialidades do esporte, estimulando a convivência social, a promoção da saúde e a inclusão social. <u>Público destinatário:</u> pessoas predominantemente a partir de 60 anos, incluindo pessoas com deficiência.
Projeto Sinais	<u>Objetivo:</u> assegurar desenvolvimento, autonomia e integração da pessoa surda, por meio de políticas públicas de inclusão social. <u>Público destinatário:</u> a iniciativa tem como público-alvo os inscritos nos programas de transferência de renda do governo em todas as

	faixas etárias, da infância à terceira idade. [...] especialmente aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social .
Programa Vem Ser!	<u>Objetivo:</u> oferecer práticas esportivas para crianças e adolescentes; ofertar condições pedagógicas adequadas à prática do esporte educacional; motivar a promoção de ações intersetoriais que integrem a política esportiva educacional aos demais setores, como: educação, saúde, cultura e defesa. <u>Público destinatário:</u> acesso de crianças e adolescentes à iniciação esportiva de qualidade, prioritariamente daqueles que se encontram em áreas de vulnerabilidade social e que preferencialmente estejam matriculados na rede pública de ensino.
Programa TEAtivo	<u>Objetivos:</u> oferecer de forma gratuita e sistemática à população brasileira o acesso a práticas corporais, atividades físicas, esportivas e de lazer, contribuindo para o desenvolvimento psicomotor e a efetivação dos direitos e a construção da cidadania de crianças e adolescentes com TEA. Ao mesmo tempo, capacitar professores de educação física, com o aperfeiçoamento de técnicas e práticas pedagógicas. <u>Público destinatário:</u> crianças e adolescentes com TEA entre 5 e 18 anos, com atendimento diário e gratuito. Excepcionalmente, o público de outras faixas etárias poderá ser atendido, quando necessário.

Fonte: Dispositivos normativos descritos no Quadro 11 desta tese; Diretrizes e manuais oficiais dos programas/projetos. Elaboração própria.

A partir dos dados organizados no Quadro 12, podemos perceber que somente três programas não continham em seus manuais, diretrizes e dispositivos normativos referência a nenhuma das terminologias apreendidas: o Programa Seleções do Futuro; Academia do Futebol; TEAtivo; e o PST quando associado ao Programa do MEC Mais Educação. Os dois primeiros foram programas vinculados à Secretaria Nacional do Futebol e da Defesa dos Direitos do Torcedor (SNFDT) e pensados, ao menos no que consta nos seus documentos norteadores, de forma diversa da perspectiva de “transformação social” e de focalização na juventude pobre, demonstrando, ao menos no aspecto da concepção, racionalidade diversa da corrente hegemônica voltada aos mínimos sociais, à focalização e à “transformação social”, apresentando objetivos como “garantir com qualidade o direito constitucional ao esporte” (Seleções do Futuro) e democratizar o acesso ao futebol articulando a sua prática ao desenvolvimento científico e à formação continuada de profissionais (Academia do Futebol). No aspecto do público destinatário, restringem o público atendido apenas à idade, direcionando-se à juventude. O Programa TEAtivo buscou priorizar crianças e adolescentes com Transtorno do Espectro Autista (TEA), criando um contexto específico de prática esportiva em consonância com as necessidades deste público e capacitando os profissionais envolvidos.

No que se refere ao PST quando associado ao Programa Mais Educação do MEC, primeiro chamado de PST na Escola (2011-2012) e depois de Esporte da Escola (2013-

2016). Consiste na integração de dois programas para ofertar a prática esportiva no contexto da Educação em Tempo Integral. Apesar do Caderno de Orientações e os informativos do MEC colocarem que os fundamentos filosóficos e pedagógicos do PST são basilares, indicam que a sua materialização deverá estar de acordo com o Projeto Político Pedagógico da Escola e que o público-alvo são os próprios alunos das escolas promotoras do programa, sem distinção de qualquer natureza. Assim, parece que o PST, neste contexto, ganhou novos ares e passou a se associar a uma perspectiva política mais abrangente e menos estigmatizadora, ao menos a princípio.

Nos demais casos, podemos nos orientar da seguinte forma: quando se trata dos objetivos dos programas e projetos, muitos não fazem qualquer menção às expressões analisadas – caso do Programa Vida Saudável; Projeto Iniciação e Aprimoramento de Modalidade Esportiva; Projeto Delas; Projeto Virando o Jogo; Projeto Aldeia Viva; Projeto Comunidades Ribeirinhas da Amazônia; Projeto Sinais; Programa Vem Ser! Todavia, os principais, aqueles mais perenes, o fazem, notadamente ao objetivar promover a “inclusão social” – PST, PELC, Programa Luta pela Cidadania, Esporte e cidadania para todos (Esporte e Cidadania) e Programa Plenidade –; prevenir, controlar e reprimir a criminalidade (PELC/PRONASCI); e reduzir a violência – Esporte e Cidadania para Todos (Esporte e Cidadania).

Agora, quando o assunto é ao público que os programas e projetos se destinam, exceto os que citamos anteriormente (Seleções do Futuro; Academia do Futebol; TEAtivo; e, acrescentamos neste caso o Plenidade), todos se voltam a dois propósitos centrais e articulados em si: o primeiro refere-se aos sujeitos atendidos que ao que consta estão em situação de “risco social”/ “vulnerabilidade social”; e o segundo diz respeito à localização geográfica, em especial aos territórios, áreas e regiões de “risco social”/ “vulnerabilidade social”. Neste rol, podemos citar 12 dos 16 programas estudados: PST; PELC e PELC/PRONASCI; Programa Vida Saudável; Programa Luta pela Cidadania; Esporte e Cidadania para Todos (Esporte e Cidadania); Projeto Virando o Jogo; Projeto Aldeia Viva; Projeto Iniciação e Aprimoramento de Modalidade Esportiva; Projeto Delas; Projeto Comunidades Ribeirinhas da Amazônia; Projeto Sinais; e Programa Vem Ser!

No aspecto da faixa etária, de todos os 16 programas/projetos analisados somente seis admitem todas as idades, como o PELC, Luta pela Cidadania, Sinais, Virando o Jogo, Aldeia Viva e Projeto Comunidades Ribeirinhas da Amazônia. Outros dois são exclusivos para a população idosa acima de 60 anos, caso dos Programas Vida Saudável e Plenidade, até porque este último pretendia ser substituto do primeiro. Esta realidade, de par com os

objetivos e a qualificação dada ao público destinatário, nos permite sugerir que o padrão dessas iniciativas pode ser entendido da seguinte forma: são programas/projetos que objetivam a inclusão social e a prevenção/redução da criminalidade junto à juventude em situação de risco e vulnerabilidade social pela sua condição e origem socioeconômica e/ou localização geográfica, em especial as periferias e áreas empobrecidas. Não é difícil perceber, diante deste cenário, o quão focalizadas são essas iniciativas do governo federal.

Contudo, cabe perguntar por que estamos dando destaque a essas expressões? A resposta, de certa forma contextualizada nas seções anteriores, guarda relação com o suposto de que o esporte possui atributos importantes para os sujeitos nesta sociabilidade e neste momento histórico e que quando vivenciado de uma maneira “especial” possui a capacidade de gerar “transformação social”. Essa caracterização, em linha com a noção de “esporte social”, é, como vimos, a forma preferencial dos programas, projetos e ações governamentais em nível federal.

Em nenhum nível de reflexão, tal configuração política, apesar da retórica, não deve ser vista como uma obviedade, uma evidência ou, muito menos, como algo da natureza do esporte. Ao contrário, consiste em uma relação construída, arquitetada e altamente funcional à ideologia dominante na atual fase do capitalismo dependente brasileiro sob a hegemonia neoliberal e sob uma agenda pós-moderna, com alto grau de penetração na realidade brasileira e com o foco apontada em última instância para a gestão não apenas da pobreza, mas também da violência. Para melhor contextualizar essa realidade, faz-se necessária apreender a pobreza de maneira mais ampla e aprofundada do que o senso comum e a ideologia hegemônica indicam.

9.3.2. Compreendendo a pobreza como expressão da questão social

Para o senso comum a pobreza está relacionada à ausência, privação, carência, penúria de algo considerado essencial numa determinada sociedade, o que até certo ponto se configura como verdadeiro, porém limitado. Entretanto, o senso comum, carregado de simplificações e generalizações, não nasce das mentes dos indivíduos de forma natural, mas é construído e reproduzido socialmente a partir de marcos teóricos hegemônicos na sociedade do capital (Gramsci, 2022). Organismos internacionais como o Banco Mundial, o FMI, a OIT e o PNUD estão entre os principais intelectuais coletivos que, desde os anos 1980, vêm ampliando seu arco de influência junto aos governos para orientar o trato a ser dado à questão social. Para tais instituições, a pobreza se origina da falta de oportunidades e de fatores pessoais, devendo ser enfrentada pela “retração do Estado, capacitação dos

pobres, assistencialismo e focalização dos recursos públicos nos que comprovam ser pobres (crescimento pró-pobre), do incentivo à transformação do pobre num ‘pequeno empreendedor’ (através do microcrédito)” (UGÁ, 2011, p. 280). Trata-se, no fundo, de um modelo que desloca a questão social da esfera das contradições estruturais para a órbita da conduta individual, esvaziando seu caráter histórico e de classe.

Essa perspectiva, particularmente presente em correntes político-ideológicas que buscam naturalizar a dinâmica capitalista na produção da vida social e transformar indivíduos em capital, tem desenvolvido conceitos e orientações políticas acerca do fenômeno da pobreza ao longo dos diferentes estágios de desenvolvimento capitalista desde a segunda metade do século XIX. No caso do liberalismo clássico, com destaque para Adam Smith, atribui-se ao mercado a regulação espontânea da vida social e à livre concorrência o motor do progresso. Com relação ao Estado, assume que este deve restringir-se à garantia da propriedade privada, da justiça e da segurança, cabendo à sociedade civil o enfrentamento da pobreza por meio da filantropia. Nesse horizonte, a pobreza decorre da improdutividade ou do gasto descontrolado dos indivíduos, e deve ser enfrentada como atraso econômico, não como expressão de uma ordem social injusta (Siqueira, 2013; Montaña, 2012).

Em contraponto, a teoria keynesiana, formulada em meio à crise de 1929, desloca o debate para o interior do próprio capitalismo. Para John Keynes, a pobreza é consequência da crise de demanda efetiva e do entesouramento, exigindo uma ação reguladora do Estado para promover o pleno emprego e garantir equilíbrio entre produção e consumo (Siqueira, 2013). Montaña e Duriguetto (2014) sintetizam as propostas de intervenção estatal de Keynes em: aumento do gasto público; emissão de maior quantidade de dinheiro; aumento da tributação; redução da taxa de juros; estímulo ao investimento na atividade produtiva e comercial; estímulo ao aumento da demanda efetiva; e busca do pleno emprego. Ainda que reformista, essa concepção reconhece a dimensão estrutural da pobreza no capitalismo.

Já o neoliberalismo, formulado por autores como Friedrich Hayek, retoma os fundamentos do liberalismo clássico com maior radicalidade. Sua crítica ao intervencionismo estatal sustenta que a liberdade de mercado é superior à igualdade, e que a pobreza resulta de falhas individuais na competição, cabendo ao Estado apenas ações assistenciais emergenciais, focalizadas nos mais miseráveis, e preferencialmente executadas por entidades privadas ou do “terceiro setor” (Siqueira, 2013). Trata-se de

uma lógica que reforça a naturalização da desigualdade e transfere aos pobres a responsabilidade por sua condição.

Distinta destas concepções, a crítica que empreendemos não se baseia no pressuposto idealizado de que a racionalidade capitalista é da natureza humana (logo, a pobreza é algo externo ao capitalismo), nem que a questão gira em torno da redistribuição da riqueza (suprimível no momento da circulação do capital) ou, ainda, que seja um resquício das formações sociais anteriores. Ela é, ao contrário, inerente ao modo de produção capitalista, resultando das contradições estruturais entre capital e trabalho, tendo sua origem no momento da produção (Marx, 2017). Nesta sociabilidade, podemos dizer, é possível, pelo desenvolvimento das forças produtivas, tão somente a superação técnica da escassez, que não necessariamente se reverte em atendimento às necessidades de todos, visto que a socialização da riqueza socialmente produzida é apropriada em sua maior parcela de forma privada, pelos capitalistas. Como aponta Montañó (2012, p. 279), “no modo de produção capitalista a pobreza [...] é o resultado da acumulação privada de capital, mediante a exploração (da mais-valia), na relação entre capital e trabalho”.

Assim, diferentemente do que afirmam os ideólogos do capital, a pobreza não é um fenômeno apartado da sociedade capitalista, uma herança pura e simplesmente das sociedades precedentes, mas inerente ao sistema e produzida socialmente pelas mesmas condições e pressupostos que geram a riqueza. Em poucas palavras, “o desenvolvimento capitalista é, necessariamente e irredutivelmente, produção exponenciada de riqueza e produção reiterada de pobreza” (Netto, 2007, p. 142). Essa dinâmica é explicada por Marx por meio do que chamou de “lei geral da acumulação capitalista”. Para ele,

[...] à medida que o capital é acumulado, a situação do trabalhador, seja sua remuneração alta ou baixa, tem de piorar. [...] A lei que mantém a superpopulação relativa ou o exército industrial de reserva em constante equilíbrio com o volume e vigor da acumulação prende o trabalhador ao capital [...] e] ocasiona uma acumulação de miséria correspondente à acumulação de capital (Marx, 2017, p. 720-721).

Essa dinâmica ocorre devido ao modo de produção capitalista ser um sistema que produz simultaneamente uma superpopulação relativa – trabalhadores desempregados e disponíveis para serem recrutados na medida das necessidades do capital nos ciclos de produção – que compõe o exército industrial de reserva, importante para regular as médias salariais. Essa massa de trabalhadores deslocados do processo produtivo não é um resíduo temporário, mas uma condição estrutural para a expansão do capital. Como afirma Marx (2017, p. 720-721), “a acumulação de riqueza num polo é, ao mesmo tempo, a acumulação de miséria, o suplício do trabalhador, a escravidão, a ignorância, a

brutalização e a degradação moral no polo oposto, isto é, do lado da classe que produz seu próprio produto como capital”.

A pobreza, nessas condições, se expressa de duas formas distintas, mas articuladas: a pobreza absoluta e a relativa. A primeira é registrada “quando as condições de vida e trabalho dos proletários experimentam uma degradação geral: queda do salário real, aviltamento dos padrões de alimentação e moradia, intensificação do ritmo de trabalho, aumento do desemprego” (Netto, 2007, p. 143). Esta ocorre sobremaneira quando o trabalhador é impossibilitado de vender sua força de trabalho no mercado devido a fatores estruturais do sistema e de origem social, inserindo-se em um processo de empobrecimento absoluto (Siqueira e Alves, 2018). Já a pobreza relativa (desigualdade social), segundo Netto (2007, p. 143), consiste na

[...] redução da parte que [ao trabalhador] lhe cabe do total de valores criados, enquanto cresce a parte apropriada pelo capitalista”. Noutras palavras, ocorre um “processo de progressivo aumento da distância entre o valor produzido pelo trabalhador e a parcela dessa riqueza produzida da qual se apropria” (Siqueira, 2013, p. 174).

A abordagem de Pereira (2011), anteriormente desenvolvida, auxilia a compreender a dimensão concreta da pauperização absoluta, ao propor a noção de necessidades básicas em contraposição à de mínimos sociais e a satisfação destas por meio do que chamou de “necessidade intermediárias”, como alimentação adequada, moradia digna, segurança econômica, saúde, educação, proteção social, entre outros. Essa concepção permite articular a noção de pobreza acima referida com a realidade concreta no Brasil, em que as expressões da questão social se apresentam de forma intensa. Na história brasileira, a pobreza é marcada por traços estruturais próprios da nossa formação social – o sentido da acumulação “para fora”, o racismo estrutural e o desenvolvimento desigual e combinado (Prado Jr, 1977; Fernandes, 1976; Ianni, 1992; Oliveira, 2003) –, bem como da forma específica do capitalismo dependente que se desenvolveu no país – cuja expressão mais acentuada é a superexploração da força de trabalho (Marini, 2005; Carcanholo, 2018) – e que desde os anos 1990 tem se estabelecido no país por meio do Padrão Liberal-Periférico (Filgueiras, 2018; Gonçalves, 2013).

A realidade empírica confirma essa lógica, tanto em relação à pobreza absoluta quanto à relativa. No cenário recente, os dados do IBGE³⁷⁰ revelam que, em 2023, aproximadamente 59 milhões de brasileiros (27,4% da população) viviam com uma renda

³⁷⁰ Ver em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/42043-em-2023-pobreza-no-pais-cai-ao-menor-nivel-desde-2012>. Acesso em 10 jul. 2025.

per capita inferior a R\$ 665 mensais, o que os enquadra na linha de pobreza segundo os critérios do Banco Mundial para países de renda média-alta (US\$ 6,85 PPC/dia). Em relação à extrema pobreza – definida pela renda inferior a US\$ 2,15 PPC/dia, cerca de R\$ 209 mensais –, o número de pessoas nessa condição era de 9,5 milhões, o equivalente a 4,4% da população. Ainda que se observe uma leve inflexão positiva em relação aos anos anteriores, a dimensão do empobrecimento segue alarmante. Sem os efeitos dos programas de transferência de renda, a pobreza teria alcançado 32,4% da população, e a extrema pobreza atingiria 11,2%, segundo estimativas do próprio IBGE³⁷¹. Para além dos dados baseados nos recortes monetários do Banco Mundial, podemos observar outros indicadores que apontam que as necessidades básicas, conforme aponta Pereira (2011), pressupostos para o pleno exercício da cidadania, revelam uma realidade de injustiça social.

Sobre a insegurança alimentar, segundo os dados do Relatório VIGISAN (PENSSAN, 2022), aproximadamente 33,1 milhões de pessoas conviviam com a fome no Brasil em 2021, o que corresponde a 15,5% da população. A insegurança alimentar total atingia 58,7% dos domicílios (equivalente a 125,2 milhões de brasileiros), sendo 28% em grau leve³⁷², 15,2% moderado³⁷³ e 15,5% grave³⁷⁴. A região Norte concentrava a maior proporção de lares em insegurança grave (25,7%), seguida pelo Nordeste (21%). Entre os domicílios chefiados por mulheres negras, 65% enfrentavam alguma forma de insegurança alimentar. O relatório indica ainda que a fome era mais intensa em áreas rurais (18,6%) do que urbanas (14,3%). No saneamento, mais de 90 milhões de brasileiros (44,5%) não têm acesso à coleta de esgoto e 15,8% não têm acesso à água tratada, de acordo com os dados do Instituto Trata Brasil³⁷⁵. No campo do trabalho, o desemprego atinge 14,4 milhões, a subutilização da força de trabalho alcança 29,2%, e a informalidade atinge 41,6%, afetando especialmente mulheres, negros e jovens (Brasil, IBGE, 2021).

³⁷¹ Ver em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/12/ibge-em-2023-8-7-milhoes-de-pessoas-deixaram-pobreza-e-extrema-pobreza>. Acesso em 10 jul. 2025.

³⁷² Ocorre “quando aparece a referência à preocupação com o acesso aos alimentos no futuro e já se verifica comprometimento da qualidade da alimentação no domicílio e moradores ou os adultos da família assumem estratégias para manter uma quantidade mínima de alimentos disponível aos seus integrantes” (Brasil, IBGE, 2024, p. 5).

³⁷³ Quando há redução qualitativa de alimentos entre os adultos (Brasil, IBGE, 2024).

³⁷⁴ “Significa que, além dos membros adultos, as crianças, quando presentes, também passaram por privação severa no consumo de alimentos, podendo chegar à sua expressão mais aguda, a fome (Brasil, IBGE, 2024, p. 5-6).

³⁷⁵ Ver em: <https://tratabrasil.org.br/>. Acesso em 10 jul. 2025.

Em relação ao acesso ao trabalho, apesar de a taxa média de desocupação, segundo a PNAD Contínua, ter recuado para 6,6% em 2024³⁷⁶ (7,4 milhões de brasileiros), a precarização do trabalho permanece como traço estrutural. A subutilização da força de trabalho atinge 16,2%, e 39% dos ocupados estão na informalidade³⁷⁷, com 14,2 milhões sem carteira assinada³⁷⁸. Conforme alerta Antunes (2020), essas formas de inserção laboral, marcadas pela flexibilização contratual, fragmentação dos vínculos e expansão da informalidade estrutural são resultado da reestruturação produtiva do capital, que aprofunda a informalidade e a fragmentação dos vínculos, especialmente nas frações mais empobrecidas da classe trabalhadora.

Aprofundando essa realidade, temos um contexto crônico em que a renda do trabalho além de baixa, é insuficiente para a reprodução social. Dois dados expressam a superexploração da classe trabalhadora no país. O primeiro é o valor do salário-mínimo, fixado em R\$ 1.518 em 2025, valor que, numa família de quatro pessoas com apenas um trabalhador remunerado, mantém seus membros abaixo da linha da pobreza absoluta. O segundo é o cálculo do salário-mínimo necessário, segundo o DIEESE³⁷⁹, que em maio de 2025 deveria ser de R\$ 7.528,56 para garantir, com dignidade, o acesso à alimentação, moradia, saúde, educação, vestuário, transporte, lazer e previdência, ou seja, quase cinco vezes o mínimo vigente (DIEESE, 2025).

No que se refere à pobreza relativa (desigualdade social), podemos observar os dados relacionados à participação percentual da remuneração do trabalho sobre o PIB (Produto Interno Bruto) que em 2016 era de 44,7% foi reduzido a 39,2% do PIB em 2021, realidade bem distante do apurado pela OCDE nos países do centro capitalista, que orbita os 50%. De forma contrária, o lucro das empresas saltou de 32,1% em 2015 para 37,5% em 2021 na participação do PIB³⁸⁰. No Brasil, a riqueza socialmente produzida é alta, assim como a exploração da classe trabalhadora. Com dados do IBGE, foi possível calcular³⁸¹ que a renda média domiciliar per capita caiu cerca de 50% em termos reais

³⁷⁶ Ver em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/janeiro/emprego-media-de-desemprego-em-2024-e-a-menor-ja-registrada-6-6>. Acesso em 10 jul. 2025.

³⁷⁷ Ver em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/42530>. Acesso em 10 jul. 2025.

³⁷⁸ Ver em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/42530>. Acesso em 10 jul. 2025.

³⁷⁹ Ver em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em 10 jul. 2025.

³⁸⁰ Ver em: <https://iclnoticias.com.br/economia/salarios-vem-perdendo-participacao-no-pib>. Acesso em 18 jul. 2025.

³⁸¹ Cálculo realizados dos dados do IBGE: PIB per capita nominal (<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>) e IPCA acumulado entre 2012 e 2024 (<https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>). Todos os valores foram corrigidos com base em reais de 2012.

entre 2012 e 2024, passando de R\$ 2.837 para R\$ 3.057, frente a uma inflação acumulada de 115,75% (IPCA) no mesmo período. O PIB per capita passou de R\$ 24.165 para R\$ 55.247,45 em valores nominais e, após correção pela inflação, teve crescimento real de 12,28%, indicando que os ganhos econômicos não foram distribuídos de forma equitativa. Esses dados evidenciam os pressupostos da “lei geral da acumulação”, a qual aponta que o valor destinado ao trabalho tende a ser decrescente em relação ao crescimento da riqueza total produzida.

Em termos de concentração de riqueza, em 2024 os 10% mais ricos ganharam em média 13,4 vezes o rendimento dos 40% mais pobres (R\$ 8.034 contra R\$ 601)³⁸², e o 1% mais rico do Brasil tem um rendimento médio mensal 39,2 vezes maior que os 40% com menores rendimentos³⁸³. A desigualdade brasileira é tão abissal que o 1% mais rico concentra 63% de toda a riqueza nacional e os 10% mais ricos ficam com 74%. Na outra ponta, 50% da população brasileira possui cerca de 2% da riqueza total do País, situação ainda mais dramática para os negros e para as populações residentes nas regiões norte e nordeste (OXFAM Brasil, 2017).

Esses dados ilustram com nitidez que a pobreza no Brasil não é fenômeno aleatório nem conjuntural, mas resultado direto da lógica de acumulação capitalista combinada com as especificidades de nossa formação social e do capitalismo dependente. A realidade da classe trabalhadora, marcada pela privação de condições básicas de existência, reforça a compreensão de que a produção da riqueza sob o capitalismo caminha lado a lado com a produção da miséria. No sentido político-ideológico vimos que a pobreza tanto relativa, quanto absoluta, deve ser analisada para além da aparência fenomênica, situando-a na luta de classe. O que é distinto da vertente neoliberal que metamorfoseia a realidade com terminologias ajustadas a uma agenda pós-moderna (Wood, 1999). Esta culpabiliza os indivíduos pela sua condição de pobreza sem considerar a contradição capital/trabalho e os determinantes socioeconômicos, além de apontar saídas assentadas meramente no assistencialismo, na filantropia, na dita meritocracia, no individualismo e em políticas sociais focalizadas (Siqueira, 2013). Essa visão reducionista da pobreza e a ideia de que o esporte é fator, meio e espaço de “transformação social” são dois lados de uma mesma moeda, sendo a sua junção, nesta

³⁸² Ver em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-05/renda-dos-10-mais-ricos-e-134-vezes-maior-que-dos-40-mais-pobres>. Acesso em 10 jul. 2025.

³⁸³ Ver em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2024/04/19/desigualdade-no-brasil-rendimento-mensal-do-1percent-mais-rico-e-40-vezes-maior-que-dos-40percent-mais-pobres.ghtml>. Acesso em 10 jul. 2025.

perspectiva e de forma tendencial, parte de uma narrativa ideológica que busca encobrir a raiz da questão social e explicar estes fenômenos de maneira funcional, algo marcadamente presente nos programas, projetos e ações sociais governamentais de esporte, como veremos mais adiante neste capítulo.

9.3.3. A pobreza como risco, vulnerabilidade e exclusão social: o esporte mistificado e a realidade sujeitada

Nas duas primeiras seções deste subcapítulo, vimos que os objetivos e o público destinatário dos programas, projetos e ações sociais esportivas do governo federal se direcionam de forma prioritária à oferta de esportes para indivíduos em situação de “risco social” e “vulnerabilidade social”, seja por sua condição pessoal ou familiar e/ou pela localização geográfica em que residem, notadamente voltados à juventude. A finalidade desses programas alinha-se à ideia de que os sujeitos nessas condições vivenciam um processo de “exclusão social” e, por consequência, carecem de “inclusão social”. Some-se a isso a existência de um suposto vínculo existencial entre ser pobre, residir em localidades empobrecidas e periféricas e ter inclinações quase naturais à adesão ao mundo do crime e das drogas, sendo o esporte, nessa quadra, capaz de promover ações preventivas ou mesmo reparadoras, transformando essa realidade.

Em ato contínuo, constatamos que, apesar de a pobreza ser algo factual, reiterado, geracional e constitutivo da dinâmica capitalista – produzida no momento da geração da riqueza, a qual é construída socialmente, mas apropriada em sua maior parte pelo capital –, a burguesia se arvora em erguer teorias e ideologias que a colocam como algo externo ao modo de produção capitalista, fruto da natureza humana e expressão de individualidades inacabadas ou de sujeitos incapazes, deslocando suas causas estruturais para âmbitos morais, técnicos, individuais e geográficos.

Esses sentidos, alinhados à visão neoliberal de sociedade e à agenda pós-moderna, têm em seu cerne a premissa de que as transformações do capitalismo no último quartel do século XX até os dias atuais reconfiguraram a luta de classes e que novas formas de sociabilidade emergiram, despolitizando e individualizando a relação capital/trabalho e buscando mediar suas contradições prioritariamente por princípios de mercado, em detrimento da proteção social pública estatal. Com isso, alteram-se o status da cidadania – em especial aquela anotada nos direitos sociais – e a forma como nos apropriamos da cultura, criamos laços familiares e comunitários e nos inserimos no mundo do trabalho,

deslocando o trato da pobreza para o âmbito da gestão e a Política Social como instrumento para tal.

A relação entre esporte, como fator de transformação de realidades socialmente construídas, e a pobreza, neste contexto, tende a ser realizada desconsiderando os determinantes da sociabilidade capitalista. Essas relações foram mediadas por novas formas de conceber o fenômeno da pobreza e da violência, diversas das correntes socialdemocratas e marxistas. Nessas abordagens, o foco é o indivíduo desconectado dos determinantes históricos, de classe, culturais, geracionais e socioeconômicos, sendo o individualismo o mediador privilegiado das interações sociais. A ideologia que sustenta essa visão de mundo tem seus pressupostos no neoliberalismo, na agenda pós-moderna, na reestruturação produtiva e na formação de um sujeito naturalizado em torno dessas perspectivas, dentro da ideia de *self-made man*.

É neste contexto que terminologias supostamente capazes de explicar a realidade têm orientado políticas públicas e constituído um novo modo de intervenção no “social”. Entre essas, destacam-se os conceitos de risco social, vulnerabilidade social e exclusão/inclusão social e a perspectiva do esporte como forma de combate à criminalidade e à drogadição, todos intimamente ligados à noção de “esporte social”. Seus principais difusores, os organismos internacionais, no plano das políticas de esporte, podem ser concentrados no Banco Mundial (BM) e em entidades que compõe, a Organização das Nações Unidas (ONU) (Melo, 2011; Bonalume, 2010). Desse modo, procuraremos nas linhas seguintes apresentar um panorama dessas relações, tanto pelas teorias que as fundamentam quanto pelas orientações desses organismos internacionais que têm tido grande influência nas políticas sociais brasileiras no século XXI.

a) Política Social Esportiva e a juventude em risco e vulnerabilidade social

A emergência das noções de risco e vulnerabilidade social nas últimas décadas marca uma inflexão importante no campo das políticas sociais. A reconfiguração do papel do Estado e o avanço do neoliberalismo favoreceram uma mudança na forma de compreender e administrar a questão social. A ideia de que vivemos em uma “sociedade de risco” – onde ameaças econômicas, tecnológicas e ambientais são produzidas socialmente – desloca o foco das contradições estruturais do capital para a gestão da incerteza (Beck, 2011). A concepção de risco social remete à ideia de que a modernidade teria entrado em um novo estágio, marcado por uma “individualização institucionalizada”, em que os sujeitos devem tomar decisões autônomas sobre suas

trajetórias diante da perda de referenciais coletivos e da insegurança permanente. A noção de “vulnerabilidade social” é incorporada como conceito-chave para substituir a centralidade das classes sociais, sendo apresentada como uma condição difusa que afeta indivíduos e comunidades desigualmente expostos aos riscos (Beck, 2011). Nesse cenário, a Política Social passa a operar sob o paradigma da individualização, privilegiando intervenções que visam adaptar os sujeitos às novas condições, e não transformar as estruturas que produzem a desigualdade (Escurrea, 2019).

No interior desse mesmo paradigma, a noção de proteção social é reformulada a partir da ideia de ativação e responsabilização dos indivíduos. O Estado é chamado a abandonar seu papel de garantidor universal e passa a atuar como mediador de competências individuais, seara na qual o esporte tem assumido prerrogativas. Tal perspectiva é central na proposta da “terceira via”, que defende um Estado investidor em capital humano, com foco no desenvolvimento local e na ação do terceiro setor (Giddens, 1991; 1999). Contudo, essa reestruturação restringe o sentido de direito social e institui uma nova forma de vivenciar a cidadania, baseada no desempenho individual.

Como observa Tavares (2015), a incorporação da ideia de risco como categoria explicativa da realidade e orientadora das políticas sociais redefine os fundamentos da proteção social, esvaziando o seu caráter universal e legitimando intervenções focalizadas e sob o argumento da meritocracia. As políticas sociais esportivas voltadas à juventude pobre tendem a se ajustar a esse modelo, sendo organizadas como instrumentos de prevenção de comportamentos desviantes e ativação de habilidades consideradas desejáveis à formação do *self-made man*. Nelas, o esporte opera como mediador moral e comportamental, associando-se a discursos de superação e disciplina e a expectativas anotadas na noção de meritocracia.

Essa orientação tem suas digitais nas formulações promovidas por organismos internacionais como o Banco Mundial (BM). Souza e Arcaro (2008), ao analisarem o documento intitulado “Jovens em Situação de Risco no Brasil” (Banco Mundial, 2007) evidenciam como essa racionalidade é operacionalizada de modo normativo, tecnocrático e despolitizado. O texto do BM adota uma abordagem comportamentalista que reduz a juventude pobre à portadora de “comportamentos de risco”, sugerindo uma mudança de rota por meio de intervenções preventivas e corretivas. Há um deslizamento conceitual da “situação de risco” para o “comportamento de risco”, atribuindo ao indivíduo a responsabilidade pelo fracasso ou sucesso de sua trajetória, como se fosse possível uma escolha racional desvinculada das determinações sociais e econômicas (Souza e Arcaro,

2008). Perspectivas como a da ONU do “esporte para o desenvolvimento e a paz” (Melo, 2011; Bonalume, 2010), articulam-se diretamente a esse enquadramento, atribuindo ao esporte o papel de correção preventiva das condutas dos jovens.

A orientação desses organismos busca respaldo em autores como: Amartya Sen, que propõe o conceito de “capacidades básicas” como mecanismo de superação da pobreza, as quais dependem do fortalecimento de um conjunto de atributos, chamado por ele de liberdades. No entanto, tal noção desconsidera os determinantes sociais e de classe (Siqueira, 2013); Caroline Moser (1998), ao apresentar o “asset vulnerability framework”, que concebe os pobres como gestores de carteiras de ativos tangíveis e intangíveis, cuja má administração explicaria sua condição; e Kaztman (1999), ao introduzir a noção de “estrutura de oportunidades”, articulando os ativos individuais ao ambiente de possibilidades oferecido pelo mercado, Estado e sociedade. Segundo Martins (2012, p. 93), essa racionalidade estimula “intervenções fragmentadas que responsabilizam o indivíduo por sua condição e ignoram os processos sociais que influem nas biografias individuais”, naturalizando a desigualdade e a pobreza e impedindo a compreensão de seus determinantes históricos e estruturais.

De maneira diversa da desses autores, Castel (2015) analisa esses fenômenos a partir da ideia da emergência de uma “nova questão social”, fruto da erosão das proteções do Estado Social e da precarização estrutural do trabalho. Propõe a substituição da noção de “exclusão” pela de “desfiliação”, buscando compreender os processos de enfraquecimento dos vínculos sociais e laborais. Seu esquema das “zonas de coesão social” identifica graus de integração entre o mundo do trabalho e as redes relacionais. A “zona de vulnerabilidade” representa o estágio crítico, de onde os sujeitos podem atingir a desfiliação. Ainda que reconheça a centralidade das transformações no trabalho, sua análise permanece ancorada na perda da segurança e não na exploração. Como aponta Tavares (2015), ao tratar a vulnerabilidade como risco de desfiliação, Castel despolitiza a precarização, reduzindo-a a categoria técnico-analítica, sem enfrentar os fundamentos da desigualdade capitalista.

Em síntese, o percurso que vai dos marcos teóricos da sociedade de risco, da noção de “nova questão social” e as orientações do Banco Mundial e da ONU revelam a função ideológica de terminologias como risco e vulnerabilidade na gestão da pobreza na era neoliberal. Ao deslocarem a centralidade da desigualdade para o plano do comportamento individual, essas formulações operam como dispositivos de culpabilização e ativação dos sujeitos. Nesta arena, a ideologia do “esporte social” é convocada a desempenhar um

papel pedagógico, conformando práticas e discursos que reiteram a responsabilização individual, amparando-se na meritocracia e no reforço de condutas comportamentais presentes no esporte – disciplina, resiliência e força de vontade – como forma de ajustar os indivíduos sem a crítica necessária, ao mesmo tempo em que os molda para enfrentar as incongruências da sociedade como naturais e não socialmente construídas.

Como demonstrado, essas terminologias não são neutras e, quando descoladas da lógica da exploração e da luta de classes, tendem a se tornar instrumentos de legitimação de políticas focalizadas, fragmentadas e moralizantes, cujo eixo central é regular as expressões da questão social pelo prisma da autogestão de “ativos pessoais” e da sujeição da realidade de maneira funcional.

b) Política social esportiva e o binômio exclusão/inclusão social

Os pressupostos ideológicos contidos na ideia de “esporte social” têm sido de forma tendencial orientadores dos programas, projetos e ações sociais esportivos voltadas às populações em situação de “risco e vulnerabilidade social”, em particular à juventude pobre. Ao apresentar-se como instrumento de “inclusão social”, o esporte tem sido frequentemente mobilizado para dar respostas às expressões da questão social, sem que se investigue a natureza histórica e estrutural que essa associação implica, visto que essas expressões não são politicamente neutras. O que se observa é a apropriação de uma noção difusa de exclusão social que ganhou centralidade no discurso das políticas públicas brasileiras – principalmente, desde os anos 1990 –, quando a inclusão social foi elevada à condição de objetivo transversal e homogêneo da ação estatal (Fonseca, 2014). Essa incorporação se deu de forma acrítica, sustentada por um vocabulário político-ideológico que obscurece os fundamentos estruturais da pobreza e da desigualdade social na sociabilidade capitalista (Frigotto, 2010).

A noção hegemônica de exclusão social pressupõe a existência de sujeitos que estão fora do sistema, alheios ao circuito de bens e serviços (Oliveira, 2004). Portanto, faz-se necessário criar políticas e espaços para que sejam “incluídos”, algo que, nos discursos, ocorre por falta de capacidade pessoal (capital humano), dificuldade de criar habilidades para lidar com contingências sociais, mobilizar redes de apoio e dinamizar a realidade local (capital social) e inaptidão para aproveitar as oportunidades criadas pelo mercado, sociedade e Estado, conforme apontam autores como Amartya Sen, Moser (1998), Kaztman (1999) e organismos internacionais como o Banco Mundial e a ONU.

Essa condição se potencializa por estarem, normalmente, em situação de “risco e vulnerabilidade social”.

Entretanto, como apontam Fonseca (2014) e Oliveira (2004), no atual estágio das relações sociais de produção do capitalismo não há lado exterior, pois além da “exclusão” está incluída no capitalismo, ela é expressão de sua dinâmica estrutural, havendo neste caso uma subordinação ampla e irrestrita dos sujeitos diante da generalização e universalização da mercantilização da vida. Para Fontes (2005), o capitalismo contemporâneo reorganiza a desigualdade sem expulsar sujeitos para fora do sistema, naquilo que chamou de “exclusão interna”. Em poucas palavras, a exclusão mantém os indivíduos dentro do sistema, mas em posições subordinadas, segregadas ou estigmatizadas, nas quais o acesso a direitos é restrito ou seletivo.

A concepção de exclusão social na perspectiva hegemônica, ao contrário, busca explicar a realidade a partir da noção de “nova” questão social, supostamente emergida diante das transformações no mundo do trabalho, da precarização, do desemprego estrutural e do desmonte das proteções sociais que avançaram em frações da sociedade tradicionalmente integradas e estáveis. Diante disso, intelectuais e formuladores de políticas passaram a propor um novo paradigma, segundo o qual as relações de dominação e exploração deixariam de ser centrais. “Os autores que propugnam a afirmação de um novo paradigma são explícitos em apontar precisamente aquilo que deve ser substituído: a centralidade do trabalho e a luta de classes” (Fonseca, 2014, p. 234). Esse deslocamento teórico tem implicações diretas sobre a forma como se concebem e se implementam as políticas públicas. Ao tratar a exclusão como ruptura, como descolamento para fora do sistema, substitui-se essas categorias ontológicas, capazes de explicar a realidade numa perspectiva de totalidade, por descrições parciais de privações, estigmas e responsabilização individual (Oliveira, 2004).

Neste sentido, Frigotto (2010) mostra que o termo exclusão se difunde como parte de uma nova linguagem política, na qual desaparecem vocábulos como desigualdade, exploração e dominação. Sua análise aponta que “exclusão social é uma categoria que vai sendo assumida nos embates políticos tanto para explicitar questões de gênero e etnia como, e especialmente, para designar problemas da perda de direitos” (Frigotto, 2010, p. 422), ressaltando que sua popularização coincide com o avanço do neoliberalismo e com a redefinição regressiva do papel do Estado em sua feição social. A ideia de inclusão surge, nesse contexto, como resposta imediata e focalizada aos efeitos da retirada de

direitos, transformando-se em fundamento de políticas públicas que, em lugar de reverter as desigualdades, limitam-se a administrá-las.

Para Fontes (2005), tal como ocorre com a exclusão social, passível de ser compreendida como “exclusão interna”, o seu binômio, a inclusão social, pode ser lido a partir da perspectiva de “inclusão forçada”. Tal condição refere-se à incorporação de sujeitos ao sistema capitalista em condições precárias, subordinadas e desiguais. Os indivíduos são forçados a se submeter às regras do mercado (trabalho precário, informalidade, políticas focalizadas etc.) sem possibilidade real de recusa ou autonomia. Em suas palavras, a inclusão forçada impõe

[...] comportamentos, normas, códigos, valores, educação [...] que resultam em formas múltiplas de discriminação, reclusão ou segregação em seu próprio interior. Disciplinadores, estigmatizadores e punitivos, esses procedimentos demarcam os limites da integração possível” (Fontes, 2005, p. 38).

No campo do acesso à prática esportiva, apesar dos programas, projetos e ações sociais esportivas ofertarem algo que, em primeira instância, estava fora do alcance das populações atendidas – por estarem “excluídos” da possibilidade de praticá-lo –, eles se tornam espaço onde estes sujeitos passam a acessá-lo, isto é, espaços de “inclusão”, de inserção. Doravante, o que percebemos é a instrumentalização deste momento por um ambiente moldado por pressupostos ideológicos, anotados na noção de “esporte social” que atentam para o que Fontes (2005) chamou de “inclusão forçada”.

Isso tende a constituir – visto que nem todos os sujeitos submetidos a esse processo são passivos e nem todos os agentes envolvidos na sua realização partilham dessa visão de mundo – mecanismos para moldar comportamentos, valores, expectativas de futuro e percepção sobre o funcionamento da sociedade. Dito de outra forma, em vez de situar as desigualdades como produto de processos históricos de expropriação, fragmentam-se em carências individuais ou comunitárias a serem corrigidas por ações pontuais, subordinando a dimensão cultural, lúdica e espontânea da prática esportiva a finalidades funcionais à formação do sujeito tipicamente neoliberal, como diria Dardot e Laval (2016).

A prática esportiva passa a ser promovida como um meio de transpor a “exclusão social”, quando na verdade apenas reconfigura formas subordinadas de integração social. É o momento em que o esporte deixa de ser direito e passa a ser usufruto condicionado. Essas relações sociais permitem ocultar as relações estruturais que produzem os fenômenos que se busca combater, ao mesmo tempo em que conferem legitimidade a políticas focalizadas e desresponsabiliza o Estado quanto à garantia universal de direitos.

Além de operar com uma concepção fragmentada da realidade, a noção de exclusão social contribui para a despolitização dos sujeitos. Ao caracterizá-los como excluídos, sem situá-los nas relações sociais que os constituem, reduz-se sua condição a uma posição de carência e passividade. A ênfase recai, então, sobre a “superação da exclusão” por meio da meritocracia, do engajamento local ou da capacitação – estratégias amplamente presentes nos programas, projetos e ações sociais esportivas.

Ao final, o que se configura é um campo de políticas sociais que, sob a bandeira da inclusão social, não rompe com a produção reiterada das sequelas da questão social, limitando-se a reproduzi-la sob novas roupagens. A crítica desenvolvida por Fonseca (2014) permite compreender que os fenômenos que a noção de “exclusão social” busca designar são, na verdade, novas expressões que emergem do aprofundamento da contradição capital/trabalho nos marcos neoliberais. Neste contexto, os programas, projetos e ações sociais esportivas governamentais estudados, alinhadas ao conjunto das políticas sociais em sentido amplo, têm se configurado de forma tendencial em instrumentos para gerir um dos grandes males da sociedade brasileira: a pobreza.

c) Criminalização da pobreza e o esporte como “cultura da paz”

As transformações econômicas, sociais e políticas iniciadas nos anos 1970, com a crise do regime fordista e a consolidação do projeto neoliberal, não apenas ampliaram a desigualdade social, mas intensificaram o enfrentamento da questão social por mecanismos repressores e de vigilância. Wacquant (2001; 2003) interpreta esse processo como a transição de um “Estado Social” para um “Estado Penal”, no qual o aparato policial, judicial e prisional passa a ocupar lugar central na gestão da pobreza. O que não significa que essa inflexão ocorra da mesma forma em todas as formações sociais. No Brasil, como demonstram Brisola (2012), Oliveira (2019) e Arend (2023), o Estado Penal não emerge como uma ruptura em relação ao passado, mas como uma intensificação seletiva de uma lógica histórica de repressão e tutela dirigida aos pobres, especialmente aos negros das periferias urbanas.

A partir desse marco, frações da classe trabalhadora, diante da crescente precarização e da ampliação da pobreza relativa e absoluta, veem o Estado atuando diante das expressões da questão social não apenas por ações sociais fragmentadas, focalizadas e privatizadas no “terceiro setor”, tripé das políticas sociais neoliberais (Arend, 2023), mas por um conjunto de ações repressivas, voltadas a conter as chamadas “classes perigosas”, que circundam o imaginário da burguesia (Oliveira, 2019; Brisola, 2012;

Castel, 2005). Igualmente, o território onde essas classes habitam normalmente – a favela, a periferia, o cortiço, a ribeira etc. – é ressignificado como “área de risco e de vulnerabilidade social” e como espaço a ser contido e monitorado.

Essa transição é central na análise de Wacquant (2001b), que identifica a ampliação do estigma e da segregação nas “prisões sociais” como forma de confinamento espacial e simbólico da marginalidade urbana. No entanto, no caso brasileiro, Arend (2023, p. 9) afirma que a forma predominante do Estado penal, “configura-se, portanto, como parte e expressão necessária da dominação e submissão do capitalismo dependente, tanto no que diz respeito à superexploração da classe trabalhadora quanto à coerção e à defesa-negação de direitos”. Nos discursos, assume-se que todos são livres e iguais perante a lei, sendo os desviantes frutos de escolhas pessoais. Assim, naturaliza-se a repressão, a punição e a vigilância como necessários diante de segmentos populacionais “desajustados”, ocultando os determinantes estruturais da violência urbana e massificando de forma premeditada a noção de que territórios periféricos e de pobreza e os sujeitos que lá residem possuem uma tendência à violência, às drogas e à criminalidade.

Do lado do Estado, institucionaliza-se um padrão de atuação que combina precariedade material, estigmatização pessoal e territorial e repressão seletiva. A estigmatização é dada pelo suposto de que indivíduos preferencialmente negros, pobres e periféricos, pela sua condição social e territorial, são uma ameaça em potencial e, por isso, devem ser vigiados, tutelados e contidos, pois são responsáveis individuais pelo seu destino (Brisola, 2012). Como mostra Wacquant (2001; 2003), a experiência cotidiana de quem habita esses territórios é marcada por sentimentos de desconfiança, indignação e exclusão, ou, como melhor precisa Fontes (2005), de “exclusão interna”. Trata-se, nessa lógica, de espaços em que a ausência do Estado em sua função social é, muitas vezes, compensada por sua presença enquanto força coercitiva. A explosão da violência urbana, a fragmentação dos vínculos comunitários e o medo generalizado se tornam argumentos centrais para a legitimação da repressão como política de controle social.

O Estado Penal à brasileira, conforme assinala Arend (2023), assume a repressão seletiva a esses grupos como *modus operandi*, criminalizando a questão social e suas sequelas – pobreza, desigualdade social, desemprego, trabalho precarizado etc. A premissa é que os sujeitos são risco à segurança. Com isso, atua-se em duas frentes: (i) para os indivíduos propensos ao ajustamento, em particular a juventude, multiplicam-se ações, sendo a política esportiva uma delas, focalizadas, assistencialistas e condicionadas,

às vezes promovidas pelos próprios policiais, que atuam sobre os comportamentos dos indivíduos e sobre a provisão de mínimos sociais, o que podemos entender como uma pedagogia da disciplina e da contenção; (i) já para os sujeitos “desajustados” e deslocados dessas estruturas de disciplinamento, tem-se o braço armado do Estado, a força policial em seu sentido estrito, e o encarceramento como ferramenta de contenção³⁸⁴.

É neste contexto que indivíduos rotulados como “em risco social” têm seu status descolado para “um risco à sociedade” e potencial ameaça às classes privilegiadas. A seletividade social, racial e territorial do sistema penal, neste contínuo, se intensifica, ao mesmo tempo em que a Política Social passa a ser concebida não como direito, mas como instrumento de gestão da pobreza e da violência. Essa inflexão é decisiva para entender por que a Política Social focalizada e o aparato penal não apenas coexistem, mas se articulam, compondo um mesmo regime de gerenciamento das periferias urbanas, no qual o esporte, sob o véu do “esporte social”, é absorvido como recurso estratégico.

Apresentado como instrumento de “prevenção à criminalidade”, mecanismo de “luta contra a drogadição” e de “inclusão [forçada] da juventude em situação de risco e/ou vulnerabilidade”, o esporte assume – nos discursos oficiais e nos programas de intervenção social estatais e do “terceiro setor” – a função de meio de transformação dessas realidades. Em meio a essa narrativa, o esporte é elevado à condição de salvador das mazelas sociais, uma mistificação que ganhou ares de evidência no senso comum, resultado da efetividade da ideologia neoliberal e da agenda pós-moderna nesta arena.

Para tanto, utiliza-se valores como disciplina, respeito, cooperação e superação como atributos sempre presentes no esporte de forma positiva, eliminando as contradições que existem no interior da prática em si, pois o esporte também pode levar à violência, ao desrespeito, à raiva, à discriminação, à exclusão etc. Em outras palavras, a mistificação construída em torno do esporte onipotente, o “esporte social”, sujeita a realidade e o idealiza, visto não haver qualquer evidência que demonstre de forma empírica essas correlações, exceto pelos chamados “casos de superação”, ou *cases* de sucesso – se

³⁸⁴ Em 1990 o Brasil custodiava cerca de 90 mil presos, ao passo que já no ano 2000 esse número saltou, de modo impressionante, para 232.755 presos, quase triplicando em 10 anos (WACQUANT, 2003). Se ampliarmos essa linha temporal até os dias atuais e compararmos o crescimento populacional com os dados de encarceramento proporcionais por habitantes, os dados são ainda mais estarrecedores. A métrica aponta que, enquanto estavam encarcerados no país cerca de 61 pessoas por 100 mil habitantes em 1990, em 2021 esse número saltou para mais de 384 presos por 100 mil habitantes, um crescimento de 250% (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022). E termos absolutos, havia em 1990 cerca de 90 mil presos e em mais de 815 mil em 2021. Dados sobre encarceramento em 1990 retirados do sítio: <https://veja.abril.com.br/brasil/populacao-carceraria-triplica-em-20-anos-deficit-de-vagas-chega-a-312-mil/>. Acesso em 20 de jan. 2023.

tomarmos o linguajar do mercado –, que mais reforçam a exceção do que confirmam a regra. O que vemos, é que esse viés frequentemente desloca o foco das condições objetivas de vida para os comportamentos subjetivos, atribuindo ao esporte a tarefa de “resgatar” indivíduos que supostamente estariam à beira da criminalidade, um estigma carimbado sem a mínima reserva. Assim, as dinâmicas materializadas sobre a ideia do “esporte social” atuam pretensamente, reafirmando que são mecanismos para romper essa trajetória dita “natural” da juventude pobre.

Esse movimento tem se realizado, sobretudo, nos programas, projetos e ações sociais esportivas governamentais. Assim, ao selecionar como público-alvo as populações periféricas – geralmente negras, empobrecidas e estigmatizadas –, reforça-se a noção de que há sujeitos que devem ser contidos, dirigidos e educados para o ajustamento. O que sugere não a promoção do direito ao esporte, mas a construção de um ambiente para inserir o chamado capital humano e social e colocar a juventude de prontidão, condicionada e na expectativa de oportunidades, em sua maioria escassas. Dados do IBGE³⁸⁵ demonstram essa realidade, pois um em cada cinco jovens nem trabalhava e nem estudava em 2023, a maioria pobre e mulheres negras, e cerca de 4,7 milhões não procuravam trabalho nem gostaria de trabalhar, sendo os desalentados.

Ainda que em certos casos apresentem resultados positivos em termos de vínculos sociais e afetivos, essas iniciativas tendem a ser atravessadas por uma racionalidade de gestão do risco, em que o jovem pobre é tratado como ameaça em potencial. Não por menos, o aparato policial e militar se arvora em criar projetos sociais esportivos para atuar diretamente nas comunidades, como os realizados pelas Forças Armadas³⁸⁶ e por polícias estaduais do Acre³⁸⁷, Pará³⁸⁸, Rio de Janeiro³⁸⁹, Tocantins³⁹⁰, Santa Catarina³⁹¹, Paraná³⁹²

³⁸⁵ Ver em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38542-um-em-cada-cinco-brasileiros-com-15-a-29-anos-nao-estudava-e-nem-estava-ocupado-em-2022>. Acesso em 13 jul. 2025.

³⁸⁶ Prorgama Forças no Esporte e Projeto João do Pulo. Ver em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/programas-sociais/programa-forcas-no-esporte-1>. Acesso em 13 jul. 2025.

³⁸⁷ Ver em: <https://agencia.ac.gov.br/policia-militar-desenvolve-projeto-de-atividade-fisica-funcional-com-a-pmac-na-cidade-do-povo/>. Acesso em 13 jul. 2025.

³⁸⁸ Ver em: <https://agenciapara.com.br/noticia/935/projeto-social-da-pm-incentiva-a-formacao-cidada-com-a-pratica-esportiva>. Acesso em 13 jul. 2025.

³⁸⁹ Ver em: <https://sepm.rj.gov.br/2023/11/projeto-social-da-policia-militar-conquista-o-ouro-em-campeonato-mundial/>. Acesso em 13 jul. 2025.

³⁹⁰ Ver em: <https://www.to.gov.br/pm/escolinha-de-futebol-da-policia-militar-utiliza-o-esporte-como-ferramenta-de-educacao/568sdjfmztgy>. Acesso em 13 jul. 2025.

³⁹¹ <https://www.pm.sc.gov.br/noticias/pm-desenvolve-projeto-social-de-incentivo-ao-esporte-em-ouro-verde>. Acesso em 13 jul. 2025.

³⁹² Ver em: <https://www.pmpr.pr.gov.br/Noticia/Projeto-Formando-Cidadao-da-Policia-Militar-trabalha-com-educacao-e-esporte-para-cuidar-de>. Acesso em 13 jul. 2025.

e Distrito Federal³⁹³, para citar alguns. Considerando o fato de esses projetos levarem esporte a segmentos populacionais específicos, possivelmente inviabilizados de acessá-lo por outros meios, a análise política, ideológica e de classe demonstra que esses exemplos se inserem em uma estratégia mais ampla de gerir a pobreza, controlar a violência e ajustar os indivíduos, em particular os pauperizados e periféricos.

Por outro lado, é preciso reconhecer que nem todas as expressões do “esporte social” e das políticas focalizadas reproduzem mecanicamente essa lógica, visto que esses espaços podem ser atravessados por disputas, apropriações e resistências. Há práticas que tensionam a norma, que produzem pertencimento e que abrem brechas para formas contra-hegemônicas de vivência coletiva. O campo do esporte, como o da cultura e da educação, é também um terreno de contradições. A análise crítica, portanto, não deve cair no determinismo ou em simplificações, mas identificar as mediações concretas nas quais essas práticas se realizam. Neste ponto, frisamos que nossa análise procurou relacionar uma perspectiva de prática esportiva anotada em projetos, programas e ações sociais do governo federal por proporem associações questionáveis, fomentando falsas expectativas baseadas na meritocracia e na promoção de uma visão de mundo supostamente inerente à natureza do esporte. Porém, nosso exame revela que essas associações possuem raízes no ideário neoliberal, em narrativas pós-moderna e na formação de sujeitos conformados com a estrutura da sociedade e revestidos de individualismo como forma de ascensão social.

Em síntese, a emergência do Estado Penal no Brasil se articula a uma reconfiguração seletiva e racializada da política social. O encarceramento em massa, o controle territorial e a criminalização da pobreza não são desvios de um Estado disfuncional, mas estratégias de reorganização da dominação social. Os programas, projetos e ações sociais esportivos, orientados pela ideologia do “esporte social”, se inserem nesse contexto, cumprindo frequentemente uma função ambígua: ao mesmo tempo em que prometem esperança, reforçam o estigma e a segregação; ao mesmo tempo em que oferecem pertencimento, vigiam e modulam condutas. Eles atuam no limite entre a proteção e a punição, reafirmando, sob a aparência da prevenção, a lógica do controle moral das juventudes empobrecidas. Assim, promove-se a gestão da violência articulada à gestão da pobreza via “esporte social”, sitiando a cidadania esportiva e fomentando

³⁹³ <https://portal.pm.df.gov.br/carta-de-servicos-programas-sociais-projeto-social-formando-cidadao-escolinha-de-futebol-do-11-bpm/>. Acesso em 13 jul. 2025.

programas, projetos e ações sociais esportivas focalizadas. Forma-se, assim, o todo ideológico sugerido no título deste capítulo.

Considerando esta síntese, faremos um percurso no próximo capítulo, aprofundando-nos na ação estatal federal, não somente por meio dos programas, projetos e ações sociais esportivas do Ministério do Esporte, mas também analisando a configuração histórico-conjuntural de toda a Política Social Esportiva entre 2003 e 2023, considerando que cada capítulo representa uma subcategoria na forma de política específica que conforma a PSE.

Capítulo 10 – Política de Estímulo à Prática de Esporte e Lazer

A Lei nº 9.615/1988 (Lei Pelé) e, mais recentemente, a Lei Geral do Esporte (Lei nº 14.597/2023) estabelecem os princípios fundamentais do esporte no país. Considerando a perspectiva da promoção da prática esportiva a todos os brasileiros pelos princípios constitucionais inscritos no art. 217 da CF/1988, destacamos os seguintes princípios das leis gerais supracitadas: democratização, garantida em condições de acesso às atividades desportivas sem quaisquer distinções ou formas de discriminação; liberdade, expressa pela livre prática do esporte, de acordo com a capacidade e interesse de cada um, associando-se ou não a entidade do setor; direito social, caracterizado pelo dever do Estado em fomentar as práticas esportivas formais e não-formais; e educação, voltada para o desenvolvimento integral do homem como ser autônomo e participante, e fomentada por meio da prioridade dos recursos públicos ao esporte educacional. Assim, temos nesse quadro quatro princípios importantes para pensar a Política Social Esportiva: democratização, liberdade, direito social e educação.

Contudo, nossas análises e os estudos consultados têm demonstrado haver um hiato entre o direito formalmente constituído e a sua materialidade junto à população brasileira³⁹⁴. As premissas arregimentadas acerca da hegemonia neoliberal nas políticas sociais esportivas têm seu fundamento e serão detalhadas ao longo deste escrito. De maneira geral, é elementar a essa ideologia e às frações sociais hegemônicas sobre o Estado brasileiro orientar a formulação, gestão, abrangência e financiamento das políticas sociais alinhando no campo esportivo o discurso de ineficiência do Estado, a responsabilização individual pelo provimento de bens e serviços que são direitos sociais e a elevação do chamado “terceiro setor” como instância privilegiada para executar as diversas ações dentro da Política Social Esportiva.

Como reflexo dessa perspectiva, a estrutura de ações constituídas desde 2003 perpassou no âmbito do MEsp os programas e projetos sociais esportivos focalizados nas frações empobrecidas (em particular a juventude); as ações sociais diversas de caráter setorial e intersetorial; a residualidade orçamentária e de abrangência; e a nacionalização de iniciativas que ganhariam materialidade com a celebração de contratos com entes subnacionais e privados para sua execução de forma fragmentada e desarticulada sistemicamente. Com maior protagonismo das entidades sem fins lucrativos e das empresas patrocinadoras, as ações podem ser vistas por meio dos mecanismos da Lei de

³⁹⁴ Para aprofundamento, verificar o Capítulo 09 desta tese.

Incentivo ao Esporte; nos patrocínios não incentivados das estatais federais; e nas isenções tributárias às entidades sem fins lucrativos recreativas.

Esse conjunto de ações constitui a base material da categoria Prática Esportiva. Sua definição resultou de uma análise criteriosa das fontes de financiamento da Política Social Esportiva (PSE) e de sua destinação, vinculadas à institucionalidade e aos mecanismos normativos e operacionais desenvolvidos, entre eles: as renúncias fiscais, a Lei de Incentivo ao Esporte, os programas sociais do Ministério e investimentos diretos promovidos por empresas estatais. Com base nesses dados e assumindo um percurso metodológico orientado do simples ao complexo, ou do aparente ao concreto pensado (Netto, 2011, Ianni, 2011, Reses, 2014), foi possível ir sistematizando a atuação estatal em distintas esferas, micro e macro, que conformam a política específica em tela, consolidadas no Quadro 14. A disposição das colunas da esquerda para a direita busca retratar esse percurso de síntese.

Quadro 134 - Organização histórico-conjuntural da Política de Estímulo à Prática de Esporte e Lazer (2003-2023)

Fontes	Institucionalidade e mecanismos normativos e operacionais	Esfera de Atuação Micro	Esfera de Atuação Macro	Política Específica
Orçamentária	Programas, projetos e ações sociais setoriais de esporte e lazer	Iniciativas setoriais	Gestão de programas, projetos e ações sociais do Ministério do Esporte	Política de Estímulo à Prática de Esporte e Lazer
Orçamentária	Parcerias com as áreas da educação, defesa, justiça, assistência social, socioeducativo etc.	Articulações intersetoriais		
Gasto Tributário	Renúncia fiscal de IRPF e IRPJ para subsidiar projetos sociais esportivos – Lei nº 11.438/2006	Patrocínios e doações via Lei de Incentivo ao Esporte	Fomento às entidades sem fins lucrativos e ao patrocínio empresarial	
Extraorçamentária	Investimentos diretos com recursos próprios das empresas estatais em ações de esporte e lazer	Patrocínios não incentivados de empresas estatais federais		
Gasto Tributário	Isenções fiscais às Entidades recreativas sem fins lucrativos – Lei nº 9.532/1997	Isenções fiscais às entidades recreativas sem fins lucrativos		

Fonte: Elaboração nossa.

Destacamos que a configuração aqui exposta só foi possível após a leitura integrada dos diversos componentes que estruturam a PSE, considerando que sua forma está profundamente vinculada a processos de inclusão e exclusão presentes em outras frentes dessa política e da Política Econômica Esportiva. Em outras palavras, a análise isolada das fontes de financiamento e da alocação dos recursos públicos não é suficiente para apreender a categoria em questão, sendo necessário interpretá-la a partir da totalidade

em que esses dados se articulam e das bases teóricas que sustentam essa interpretação. Ao longo deste capítulo, faremos subseções para analisar cada esfera de atuação desta política específica, mediando as especificidades das atividades desenvolvidas com os determinantes mais amplos que conformam a Política Social Esportiva.

10.1 Gestão de programas, projetos e ações do Ministério do Esporte

Em 2003, o esporte surge na esplanada dos ministérios, em Brasília, pela primeira vez em sua história, ocupando uma pasta singular, independente e situada no primeiro escalão da gestão do presidente Lula que se iniciava naquele ano. Todavia, como observa Starepravo, Mezzadri e Marchi Jr. (2015), a criação do Ministério do Esporte (MEsp), apesar da retórica associada à importância do esporte e à necessidade de políticas públicas neste campo, foi resultado de intensas disputas políticas entre o PT e o PCdoB durante o processo de estruturação institucional do governo Lula 1. Inicialmente preterido no programa de governo e na estrutura de transição, o esporte só ganhou status ministerial nos últimos dias de 2002, após negociação política que visava acomodar o PCdoB na composição ministerial. A escolha do deputado Agnelo Queiroz como ministro refletiu essa acomodação, embora o partido inicialmente preferisse outras pastas. A estruturação do ministério foi marcada por tensões na definição de cargos e áreas de influência entre os dois partidos, com o PCdoB assumindo o controle da maior parte das secretarias – Secretaria Executiva, Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEED) e Secretaria Nacional de Alto Rendimento (SNEAR) – e o PT ficando apenas com a Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e Lazer (SNDEL).

Neste contexto, o desenho institucional do MEsp ao longo dos governos Lula 1 e 2 para desenvolver os programas, projetos e ações sociais se conformou na SNEED, ligada ao chamado esporte educacional, e na SNDEL, vinculada ao chamado esporte de participação/lazer, bem como na Secretaria Executivo – notadamente no que se refere à infraestrutura (Pintos e Isayama, 2023). Entretanto, durante os governos Dilma, o MEsp passou a funcionar com outra configuração (Decreto nº 7.629/2011), mais alinhada à lógica estabelecida pela III Conferência Nacional de Esporte (CNE), entre elas as demandas dos Grandes eventos no país, o processo mercantilizador do esporte em curso e os interesses do bloco no poder do setor esportivo.

Esta perspectiva reorientou o ministério, agora totalmente controlado pelo PCdoB, reduzindo a estrutura governamental para gerir a área social de duas secretarias nacionais para apenas uma, a Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social

(SNELIS), que passou a responder por todas as iniciativas associadas às secretarias anteriores. Dessa forma, abriu-se espaço na estrutura do MEsp para o surgimento de uma secretaria nacional específica para tratar do futebol e do torcedor, a Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor (SNFDT). Esta estrutura se manteve ao longo do governo Temer e Bolsonaro, sendo alterado, neste último, apenas o status institucional da pasta. Neste caso, o Ministério do Esporte foi reduzido à condição de secretaria especial no recém-criado Ministério da Cidadania (MC) (2019- 2022), junto às pastas até então relacionadas aos Ministérios do Desenvolvimento Social e da Cultura. Quanto à sua composição interna, a Secretaria Especial do Esporte manteve a estrutura das secretarias nacionais finalísticas tal qual estava posta desde o governo Dilma 1.

Feita essa introdução para apresentar a estrutura administrativa federal que esteve à frente dos programas, projetos e ações que ocorreram durante os sucessivos governos que os desenvolveram ao longo de 20 anos (2003 a 2022) por meio do Ministério do Esporte³⁹⁵, podemos avançar na análise desta esfera macro de atuação da Política de Estímulo à Prática de Esporte e Lazer, composta por duas esferas micro: uma relacionada às iniciativas setoriais e a outra associada às articulações intersetoriais do Ministério do Esporte.

10.1.1. Iniciativas setoriais do Ministério do Esporte

O conjunto de iniciativas setoriais formuladas para integrar a estrutura de ações recorrentes do MEsp, ao menos no plano da concepção, contemplou, no período estudado, 18 programas, projetos e ações ao todo. Dentre eles, os de maior longevidade e abrangência foram o Programa Segundo Tempo (PST) e o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), ativos em todo o período estudado (2003 a 2022). Em seguida, destacam-se o Vida Saudável (2013–2022), o Seleções do Futuro (2017–2022) e o Luta pela Cidadania (2015–2020). Os demais programas tiveram duração mais curta ou sequer foram implementados. Cabe ainda mencionar o processo de fragmentação observado a partir do governo Temer, quando a política deixou de se organizar em torno de três programas principais herdados das gestões petistas (PST, PELC e Vida Saudável) e passou a englobar dez iniciativas distintas, número que chegou a treze durante o governo

³⁹⁵ Reiteramos que para todos os fins, quando utilizarmos a expressão Ministério do Esporte em sentido histórico, consideramos que no período de 2019 a 2022 o esporte deixou de ser uma pasta ministerial exclusiva para compor com outras pastas no Ministério da Cidadania. A intenção é apenas uniformizar a explicação.

Bolsonaro, com a introdução de novos projetos e a sobreposição de ações com finalidades similares³⁹⁶.

O **Programa Segundo Tempo (PST)** pode ser visto como a principal iniciativa federal em termos de abrangência, financiamento e estrutura de gestão do Ministério do Esporte (Athayde, 2011; Matias, 2013) – criado pela Portaria Interministerial nº 3.497, de 24 de novembro de 2003, e operacionalizado por meio de convênios e outros instrumentos similares com entes públicos subnacionais e organizações da sociedade civil. As diretrizes do PST, no passar do tempo, mantiveram premissas gerais de “democratizar” o acesso ao esporte para a juventude, reverter quadros da chamada “exclusão social”, desenvolver valores sociais, qualidade de vida, reduzir “riscos e vulnerabilidades sociais”, ser fator de formação para a “cidadania”, entre outros (Brasil, Ministério do Esporte, 2007; 2014; 2018; 2021).

A estrutura de funcionamento do PST baseia-se na instalação de núcleos locais, organizados por faixa etária. As atividades esportivas ocorrem prioritariamente no contraturno escolar, com frequência semanal mínima definida, combinando modalidades coletivas, individuais e ações pedagógicas complementares. O público-alvo abrange preferencialmente crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos, matriculados ou não na rede pública de ensino, residentes em territórios tidos como vulneráveis ou em risco social (Brasil, Ministério do Esporte, 2007; 2014; 2018; 2021). Além da modalidade padrão, o PST passou a incorporar diferentes vertentes, como o Paradesporto, o Universitário (cuja idade pode alcançar 24 anos), o Legado, o Recreio nas Férias, Mais Educação e outras experiências localizadas – PST Navegar, Indígena, Socioeducativo, IES colaboradoras.

O **Programa Esporte e Lazer na Cidade (PELC)** possui uma concepção pedagógica e uma organização distintas do PST. Seu principal objetivo é garantir o acesso da população ao esporte recreativo e ao lazer como direitos sociais, respeitando a diversidade cultural, territorial e geracional das comunidades atendidas. O programa opera mediante a implantação de núcleos comunitários de esporte e lazer, com estrutura flexível e adaptável à realidade local. Cada núcleo pode ser constituído por oficinas sistemáticas e assistemáticas (eventos), organizadas a partir das demandas do território e com autonomia para contemplar atividades como jogos, danças, brincadeiras, capoeira, teatro, práticas corporais, entre outras. O público do PELC é amplo e heterogêneo,

³⁹⁶ Todos os programas/projetos podem ser vistos nos quadros 10 e 11, localizados no capítulo 9.

abarcando crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos, pessoas com deficiência e comunidades tradicionais, tendo um caráter intergeracional e multicultural (Brasil, Ministério do Esporte, 2013; 2016). Apesar de prever atendimento a povos e comunidades tradicionais de forma integrada aos demais, a partir de 2013 o programa passou a prever a chamada “inclusão social” por meio de distintos núcleos: Urbano³⁹⁷ e Povos e Comunidades Tradicionais³⁹⁸. Antes disso, desde 2008, o PELC se conformava pelos núcleos Todas as Idades e Vida Saudável, dedicado a pessoas com idade superior a 45 anos (Pintos, 2017).

Segundo Castellani Filho (2007), este programa pode ser considerado uma inovação no campo esportivo, principalmente no que tange à possibilidade de uma ressignificação do esporte, à democratização da gestão, à formação de agentes comunitários, ao fomento e à difusão da cultura local, ao respeito à diversidade (cultural, sexual, étnica e religiosa), entre outros. Entretanto, apesar do seu desenho inovador, a tendência histórica foi a secundarização em relação ao financiamento promovido ao PST, sobrevivendo basicamente por emendas parlamentares (Castellani Filho, 2008; Matias, 2014; Teixeira et al., 2015; Pintos, 2017).

Estes dois programas foram os únicos na vertente social desenvolvidos pelo Ministério do Esporte nas gestões Lula 1 e 2. No governo Dilma, criou-se o **Programa Vida Saudável (PVS)** a partir de 2013, anteriormente configurado como um núcleo do PELC entre 2008 e 2012. Seu objetivo central é garantir o direito ao lazer e à atividade física orientada, promovendo melhoria na qualidade de vida da população idosa, especialmente aquela residente em áreas de vulnerabilidade social. A estrutura de funcionamento do PVS está centrada na implantação de núcleos comunitários que ofertam atividades físicas sistemáticas, recreativas e educativas, organizadas por agentes sociais e contemplando diretrizes como: auto-organização comunitária; trabalho coletivo; protagonismo do sujeito que envelhece; valorização da cultura local; valorização dos saberes dos idosos; respeito à diversidade (cultural, sexual, étnica e religiosa); intersectorialidade; e municipalização. Cada núcleo oferece, em média, quatro oficinas

³⁹⁷ É o núcleo que está situado na sede do município, podendo ser instalado em bairros e em áreas metropolitanas periféricas agrupadas em seu redor, com o objetivo de atender aos habitantes dessas localidades (Brasil, 2013)

³⁹⁸ São consideradas comunidades tradicionais para o PELC: povos indígenas, quilombolas, populações ribeirinhas, populações rurais, as comunidades de terreiro, os extrativistas, os caboclos, os pescadores artesanais, kalungas, os pomeranos, faxinalenses, as comunidades de fundos, ciganos, geraizeiros, vazanteiros, pantaneiros e demais sujeitos sociais emergentes, cujas identidades coletivas se fundamentam em direitos territoriais e numa autoconsciência cultural (Brasil, 2013).

sistemáticas de práticas corporais e atividades culturais, além de atividades assistemáticas (eventos) e ações intergeracionais que favoreçam o vínculo com a comunidade. O público-alvo preferencial do programa são as pessoas com 60 anos ou mais (Brasil, Ministério do Esporte, 2013; 2016).

Com a deposição da presidenta Dilma, via golpe parlamentar-jurídico-midiático, o governo Temer alterou a dinâmica do MEsp, passando a desenvolver inúmeros programas/projetos sociais esportivos, fragmentando a oferta até então concentrada em três programas nacionais e ajustando-os às políticas de austeridade e restrição de direitos (Mustafá, 2019). Entre 2016 e o final de 2018, foram mantidos o PST, PELC e PVS, e criados mais nove programas/projetos. O **Programa Luta pela Cidadania**, iniciado em 2016 e findado em 2021, visava promover o acesso às lutas e artes marciais como prática educacional voltada à cidadania, não havendo em suas diretrizes restrição de idade aos participantes do programa, sendo o foco aqueles em situação de vulnerabilidade social. Desenvolvido por meio de núcleos locais, ofertava modalidades como judô, capoeira, karatê, jiu-jitsu, boxe, taekwondo e outras, com atividades organizadas por faixa etária: até os 10 anos, as atividades sugeriam uma abordagem de luta educacional, centrada na iniciação lúdica e formativa; dos 11 aos 13 anos, eram introduzidas modalidades específicas, com ênfase nos valores éticos e culturais das lutas; a partir dos 14 anos, o foco recaía na autonomia e na vivência de técnicas mais elaboradas das artes marciais (Brasil, Ministério do Esporte, 2016).

No campo do futebol, formulado e gerido pela Secretaria Nacional do Futebol e da Defesa dos Direitos dos Torcedor (SNFDT) em parceria com a CBF Social, foi lançado o primeiro programa social exclusivo para essa modalidade no MEsp, o **Programa Seleções do Futuro**. Este programa, lançado em 2017 e ativo durante todo o período, objetivava democratizar o acesso à formação esportiva no futebol para crianças e adolescentes de 6 a 17 anos matriculados em escolas públicas ou privadas. A metodologia estava centrada no futebol como prática pedagógica voltada à formação cidadã, por meio de vivências que estimulam o aprendizado coletivo, o respeito às diferenças, o pensamento crítico e o desenvolvimento de habilidades socioemocionais. A proposta privilegia atividades lúdicas e adaptadas às faixas etárias, com ênfase na resolução de situações-problema, no fortalecimento de valores e na construção da autonomia dos participantes. O processo educativo, segundo suas diretrizes, não se limita à técnica esportiva, mas integra dimensões culturais, éticas e sociais (Brasil, Ministério do Esporte, 2017).

Outra iniciativa foi a ação **Brincando com Esporte**, vigente de 2018 a 2022, voltada ao atendimento de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos durante os períodos de férias escolares, com a oferta de atividades lúdicas, esportivas, recreativas, culturais e turísticas. Seu objetivo consistia em preencher o tempo livre com experiências prazerosas e formativas, promovendo a inclusão e a convivência social. A ação era organizada em núcleos com infraestrutura adequada para atender até 400 participantes por ciclo. As atividades eram ofertadas em dois turnos diários, contemplando ao menos três modalidades esportivas e três culturais/lúdicas por edição. A metodologia sugeria valorizar a cultura local, o protagonismo juvenil e a diversidade corporal e artística (Brasil, Ministério do Esporte, 2018).

Além desses programas e ações, o MEsp formulou seis projetos sociais esportivos. O **Projeto Esporte e Cidadania para Todos**, lançado em 2017 e finalizado em 2020, buscou ampliar o acesso ao esporte para crianças, adolescentes e jovens de 6 a 21 anos em situação de vulnerabilidade social e/ou em cumprimento de medidas socioeducativas no estado do Rio de Janeiro, integrando o Programa de Ações Emergenciais no enfrentamento da violência naquele território, via Decreto nº 9.197/2017. As ações envolviam vivências esportivas diversas, com foco na dita inclusão social e na pretensa redução da violência, além de atividades em períodos de férias, por meio da iniciativa Brincando com Esporte. Os beneficiários egressos das unidades de internação eram encaminhados a núcleos comunitários. No governo Bolsonaro, seu nome foi redefinido para Esporte e Cidadania.

No mesmo compasso, mas não relacionado diretamente ao atendimento de jovens em conflito com a lei, o **Projeto Virando o Jogo** tinha como objetivo promover o acesso ao esporte e ao lazer por meio da implementação de núcleos com práticas corporais de lutas e artes marciais, notadamente no estado do Rio de Janeiro. A iniciativa, válida somente em 2018, buscava articular o esporte com outras políticas sociais, especialmente em territórios de maior vulnerabilidade social, otimizando o uso de equipamentos públicos já existentes. O público-alvo foi amplo, abrangendo crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência (Costa, 2022).

Com abrangência nacional, o **Projeto Iniciação e Aprimoramento de Modalidade Esportiva**, iniciado em 2018 e finalizado no ano seguinte, teve como objetivo ampliar o acesso ao esporte educacional por meio da implementação de núcleos voltados à prática de modalidades esportivas, lutas e paradesporto. As atividades, em sua concepção, possuíam caráter educacional, com foco em ações planejadas, inclusivas e

lúdicas que contribuíssem para a formação integral dos participantes. Seu foco eram crianças, adolescentes e jovens de 6 a 21 anos em situação de vulnerabilidade social e matriculados na rede pública de ensino (Brasil, Ministério da Cidadania, 2019).

Voltados a segmentos populacionais específicos, foram elaborados o Projeto Delas; Projeto Aldeia Viva – Práticas Tradicionais Indígenas; e o Projeto Comunidades Ribeirinhas da Amazônia. O **Projeto DELAS**³⁹⁹ (Desenvolvimento de Lutas, Autodefesa e Segurança), ativo entre 2018 e 2019, foi uma iniciativa voltada à implantação de núcleos de lutas e artes marciais para meninas e mulheres a partir de 12 anos, prioritariamente em situação de vulnerabilidade social e expostas à violência. Seu objetivo era promover o empoderamento feminino e a prevenção de violações de direitos, por meio da prática corporal e de ciclos de debates sobre violência e direitos das mulheres (Brasil, Ministério do Esporte, 2018). O **Projeto Comunidades Ribeirinhas da Amazônia**, vigente de 2018 a 2022, visava garantir o direito de acesso ao esporte e ao lazer, bem como desenvolver, em conformidade com a realidade local, o esporte, as lutas e artes marciais, as práticas culturais e de lazer, por meio da oferta de múltiplas atividades que proporcionassem o desenvolvimento integral como forma de inclusão social de crianças, adolescentes, jovens e adultos que vivem nessas comunidades (Brasil, Ministério do Esporte, 2018).

Fechando este governo, foi delineado o **Projeto Aldeia Viva** (vigente de 2018 a 2019), cujo objetivo consistia em democratizar o acesso ao esporte entre comunidades indígenas, tanto rurais quanto urbanas, promovendo a inclusão social de crianças, adolescentes, jovens e adultos, prioritariamente aqueles que se encontram em áreas de conflito e vulnerabilidade social. As prerrogativas se assentavam na valorização de práticas esportivas e de lazer alinhadas às culturas indígenas, considerando desigualdades sociais, étnicas, regionais, de gênero e classe. A organização pedagógica considerava as distintas faixas etárias e os saberes e tradições locais, especialmente no que se refere às práticas corporais vinculadas a ritos, celebrações e religiosidade. Foi realizada, no exercício de 2018, parceria com a Prefeitura Municipal de Atalaia do Norte/AM (Brasil, Ministério do Esporte, 2018; Brasil, Ministério da Cidadania, 2019).

Ao longo do governo Bolsonaro, algumas iniciativas foram finalizadas e outras criadas, mantendo a fragmentação na oferta. Nesse caso, cinco programas/projetos foram criados: Academia do Futebol; Plenidade; Vem Ser!; e TEAtivo. O **Programa Academia & Futebol**, criado pela SNFDT e executado de 2019 a 2021, visava democratizar o acesso

³⁹⁹ Ver em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/outros/projeto-delas> . Acesso em 07 ago. 2025.

ao futebol e suas derivações, articulando três dimensões interligadas: (i) a implementação de núcleos de vivência esportiva voltados a crianças, adolescentes e jovens de 6 a 23 anos; (ii) a criação de Centros de Excelência em Estudos do Futebol e Futsal, em parceria com instituições federais de ensino, voltados à pesquisa e à produção científica; e (iii) a realização de cursos e eventos científicos presenciais e em EaD voltados à formação de profissionais. A metodologia considerava os aspectos conceituais, procedimentais e atitudinais das práticas esportivas, promovendo o protagonismo dos participantes, a valorização da diversidade e a integração entre ensino, pesquisa e extensão (Brasil, Ministério da Cidadania, 2019).

O **Projeto Sinais**⁴⁰⁰, instituído pela Portaria Interministerial nº 2, de 18 de dezembro de 2019 e em vigor até 2022, foi uma iniciativa conjunta dos Ministérios da Cidadania (unindo as três Secretarias Especiais – Esporte, Cultura e Desenvolvimento Social) e da Educação para oferecer atividades culturais, esportivas e oficinas de Libras para pessoas com deficiência auditiva em situação de vulnerabilidade social. Seu público-alvo abrangeu crianças a partir de 6 anos, adolescentes, jovens, adultos e idosos, prioritariamente aqueles inscritos em programas de transferência de renda do governo federal. Sua execução, com apoio da iniciativa Pátria Voluntária⁴⁰¹, ocorreu nas Estações Cidadania⁴⁰² e contou com um comitê gestor interministerial e profissionais da área de educação física, cultura e libras.

O **Programa Plenidade**, iniciativa da SNEIS e inspirado no Programa Vida Saudável, foi formulado para atender pessoas a partir dos 60 anos, inclusive com deficiência. Tratava-se de garantir o acesso a práticas físicas, esportivas e de lazer, visando à saúde, ao bem-estar e ao fortalecimento de vínculos sociais e culturais. Este programa, que esteve no rol da Secretaria Especial de Esporte do MC entre 2019 e 2022, jamais entrou em operação. Sua concepção sugeria uma estrutura formada por núcleos comunitários em espaços diversos, como praças, ginásios e clubes sociais, oficinas semanais com frequência mínima de três vezes por semana e ações planejadas conforme

⁴⁰⁰ Ver em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/outros/projeto-sinais#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20da%20Cidadania%20lan%C3%A7ou,transfer%C3%Aancia%20de%20renda%20do%20governo>. Acesso em 08 ago. 2025.

⁴⁰¹ Ver em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/Patria%20Voluntaria/PatriaVoluntaria.html. Acesso em 08 ago. 2025.

⁴⁰² Esses espaços se referem aos antigos Centro de Artes e Esporte Unificados (CEU) e Centro de Iniciação Esportiva (CIE), os quais pela Portaria nº 876, de 15 de maio de 2019 passaram a se chamar, respectivamente, Estação Cidadania – Cultura e Estação Cidadania – Esporte. Esta proposta buscava aproximar essas iniciativas a Política de Assistência Social, no âmbito do então Ministério da Cidadania.

as necessidades do público e que contribuíssem para fomentar a identidade social desse público. (Brasil, Ministério da Cidadania, 2019)

O **Programa Vem Ser!**, lançado oficialmente pela Portaria MC nº 749, de 14 de fevereiro de 2022, apesar de ter entrado em operação antes disso, foi formulado dentro da lógica de esporte educacional e voltado a crianças e adolescentes de 6 a 17 anos em situação de vulnerabilidade social, com foco na formação integral por meio da prática esportiva sistematizada. Inspirado no PST, o Vem Ser! propunha um modelo pedagógico similar, estruturado nos quatro pilares da educação de Jacques Delors e da UNESCO – aprender a conhecer, fazer, conviver e ser – articulados com valores como amizade, respeito, excelência e amor. O programa se organizava em núcleos e funcionava no contraturno escolar. A metodologia contemplava três etapas integradas: acolhida, vivência esportiva e reflexão, com acompanhamento pedagógico permanente. Além de promover a vivência esportiva, o Vem Ser! propugnava fortalecer vínculos familiares e comunitários, desenvolver competências socioemocionais e contribuir com a inclusão social dos participantes (Brasil, Ministério da Cidadania, 2022).

O **Programa TEAtivo**, instituído pela Portaria MC nº 760/2022, mantido no governo Lula 3, e gerido pela Secretaria Nacional de Paradesporto (SNPAR) da então Secretaria Especial do Esporte do MC, é uma iniciativa voltada ao atendimento gratuito e sistemático de crianças e adolescentes com Transtorno do Espectro Autista (TEA), entre 5 e 18 anos. Seu objetivo principal é promover o desenvolvimento psicomotor, sensorial e cognitivo desse público por meio de práticas corporais, esportivas, psicomotoras e de lazer, além de contribuir para sua autonomia e construção da cidadania. O programa funciona por meio de núcleos estabelecidos em escolas ou espaços comunitários, no contraturno escolar, e conta com equipe multidisciplinar formada por profissionais de educação física, fisioterapeutas, supervisores e estagiários. A metodologia se baseia em estudos sobre psicomotricidade e ginástica artística aplicadas ao TEA, com foco na inclusão e na ampliação do repertório motor. Há também oferta de capacitação presencial e EaD para os profissionais envolvidos.

Por fim, no apagar das luzes do governo Bolsonaro, foi instituído pela Portaria MC nº 847, de 21 de dezembro de 2022 o **Programa Meu Melhor**, formulado para suprimir o PELC, mas nunca efetivado. Seu objetivo consistiu na garantia do acesso a atividades físicas, esportivas e de lazer diversas para pessoas de todas as idades a partir dos 6 anos, incluindo pessoas com deficiência. A proposta visava contribuir para a qualidade de vida, saúde e bem-estar social, por meio da criação de núcleos esportivos

comunitários, com atividades planejadas de acordo com as exigências das modalidades ofertadas.

Esse conjunto de programas, projetos e ações constituiu o arco institucional do MEsp na oferta sistematizada de esporte em nível nacional. Uma proposta ousada, para dizer o mínimo, diante da dimensão territorial do país, das especificidades locais, da desigualdade regional e da tentativa do governo federal de se conectar diretamente com os municípios e organizações do chamado “terceiro setor”, desconsiderando em muitos aspectos o pacto federativo e sobrepondo ações dos estados e municípios. Focados preferencialmente na juventude e nas camadas mais empobrecidas da classe trabalhadora, sob a ideologia do “esporte social”, o governo federal conformou um padrão de desenvolvimento por meio desses programas, projetos e ações sociais esportivos que levou, deve-se reconhecer, esporte a milhões de pessoas no país ao longo de 20 anos. Algo singular se tomarmos a ação histórica do governo federal na oferta esportiva vinculada à sua pasta específica do esporte. Como é recorrente em falas do presidente Lula: “nunca antes na história desse país...”.

Contudo, esse reconhecimento, em que pese o legítimo acesso ao esporte concedido a milhões de brasileiros e brasileiras, deve ser analisado de forma ampla, tanto em relação à configuração política estabelecida nas iniciativas supracitadas quanto à abrangência que elas tiveram em termos de atendimento dentro das diretrizes estabelecidas nos programas/projetos. Ao longo de 20 anos, as diversas iniciativas setoriais realizadas pelo MEsp compartilhavam, geralmente, a pretensão de ampliar a prática esportiva no país, valendo-se da noção de democracia. Não que os distintos governos devam ser vistos como homogêneos, visto o período petista ter sido de maior empenho financeiro e de melhor gestão e estruturação das ações. Porém, em relação à concepção dos programas/projetos – exceto pelo PELC, Seleções do Futuro e Academia do Futebol que buscaram a seu modo alterar o padrão – a chamada democratização da prática esportiva, presente de forma massiva nas diretrizes destes programas, projetos e ações, guarda nas entrelinhas uma noção liberal sobre democracia.

Esta noção, como analisa Wood (2006), pode ser compreendida como uma forma política possível para estruturar as relações sociais na sociabilidade capitalista quando o equilíbrio entre consenso e coerção, nos termos de Gramsci, é suficiente para manter o controle social da classe trabalhadora pela classe dominante e pelas disputas entre suas frações. Assentada na esquemática e funcional separação entre as esferas política, social e econômica, a democracia liberal atua nos interstícios da tensão entre capital e trabalho,

garantindo ganhos à classe trabalhadora em determinados momentos históricos desde que não haja interferência na reprodutibilidade do capital e no processo de acumulação. Caso contrário, a tendência é a sua revogação ou imposição de limites à sua materialização.

Nesse sentido, busca-se conciliar direitos de cidadania conquistados (formalizada nos termos da lei) com as desigualdades econômicas, políticas e sociais típicas da contradição capital/trabalho. A premissa é legitimar/naturalizar iniquidades e criar consenso na base da sociedade, integrando a classe trabalhadora de forma subalterna e despolitizando a luta de classe. O Estado tem papel fundamental nessas atividades, sendo chamado a intervir nas expressões da questão social de diversas formas para dirimir tensões e prover acesso a bens socialmente necessários aos trabalhadores. Todavia, a substância de suas ações não é homogênea e depende da correlação de forças e do momento histórico da luta de classes, que pode ser favorável ou não à classe trabalhadora. Na atual quadra, particularmente sob a hegemonia neoliberal o padrão de políticas sociais tem sido marcado pela residualidade, focalização e instrumentalização das políticas sociais para materializar bens e serviços sociais básicos não sobre a lógica do direito, mas sob a da benemerência e inclusão forçada (Fontes, 2005; Behring, 2008; Behring e Boschetti, 2011; Boschetti, 2018; Mauriel, 2018).

Esse padrão busca se alinhar à noção de cidadania formalizada nos dispositivos legais, mas carece de conteúdo substantivo, subordinando suas concepções e formas de operacionalização à razão neoliberal e limitando sua abrangência, recorrência e própria noção de democracia, como aponta Abreu (2008), Carvalho (2002) e Tonet (2000). Deste modo, a trama que envolve a concepção, financiamento e operacionalização dos programas, projetos e ações sociais do governo federal geridos pelo Ministério do Esporte de 2003 a 2022 é reflexo dessa perspectiva política e ideológica.

Essa reflexão vai ao encontro da realizada no capítulo anterior, que associa esse rol a premissas neoliberais de expropriação de direitos, de restrição da cidadania – sitiando o cidadão a vivenciar o esporte pela via do mercado, pelo poder público, normalmente de forma precária e insuficiente diante da demanda, ou por política focalizadas nas frações mais empobrecidas da sociedade, sem que haja uma estrutura de universalização que lhe dê base – e de desenvolvimento de um padrão de Política Esportiva que mistifica as possibilidades do esporte de enfrentar problemas socialmente construídos, sujeitando os participantes das ações governamentais à ideologia do “esporte social”.

Sobre a operacionalização e abrangência destes programas, projetos e ações sociais esportivas, a Tabela 17 demonstra o quanto a juventude é tida como segmento preferencial, apesar de ter havido iniciativas intergeracionais e voltadas à população idosa. No que se refere ao tipo de modalidade esportiva ofertada, dos 18 programas/projetos analisados 13 não especificavam quais deveriam ser ofertadas, deixando a cargo dos núcleos essa prerrogativa. Fora desses, em três programas houve exclusividade na promoção de lutas e artes marciais e, em apenas dois, do futebol.

No aspecto da abrangência, ao longo de 20 anos esses programas, projetos e ações, supostamente voltados à universalização e democratizar a prática esportiva no país, beneficiaram com atividades sistemáticas e assistemáticas (eventos) cerca de 44,3 milhões de pessoas, sugerindo uma média de 2,27 milhões de indivíduos atendidos por ano. Esse número pode sugerir que a atuação estatal possui abrangência considerável, mas, se ponderarmos, por exemplo, com a população brasileira em idade escolar, seria necessário somar todos os beneficiários ao longo dos 20 anos em todos os programas do MEsp para atender à juventude de 6 a 17 anos em um único ano, público preferencial da maioria deles (ver Tabela 17). Dado esse que reforça a perspectiva de democratização do esporte nas margens da cidadania formal, sem alterar o *status quo* ou romper com os limites estruturais do neoliberalismo, nos termos críticos de Coutinho (2005), Wood (2006), Passos e Athayde (2018) e Athayde (2019).

Tabela 17 - Programas, projetos e ações sociais esportivas de 2003 a 2022 do Ministério do Esporte com seus respectivos dados de vigência, público destinatário, oferta esportiva e abrangência

Programa/Projeto/Ações	Vigência	Faixa etária	Oferta Esportiva	Nº de Beneficiários	Média de Beneficiários/Ano
Segundo Tempo	2003 – 2022	6 a 17 anos (até 24 anos)	Esporte variados	29 116 977	1 455 849
Esporte e Lazer na Cidade	2003 – 2022	Todas as idades	Esporte variados	14 850 654	742 533
Vida Saudável	2013 – 2022	60 anos acima	Esporte variados	148 050	14 805
Luta pela Cidadania	2016 – 2021	Todas as idades	Lutas e artes marciais	43 490	7 248
Seleções do Futuro	2017 – 2022	6 a 17 anos	Futebol	26 000	4 333
Esporte e Cidadania	2017 – 2020	6 a 21 anos	Esporte variados, ginástica, capoeira e lutas	12 937	3 234
Virando o Jogo	2018	Todas as idades	Lutas e artes marciais	18 900	18 900
Brincando com Esporte	2018 – 2022	6 a 17 anos	Esporte variados	71 800	14 360
Iniciação e Aprimoramento de Modalidade Esportiva	2018 – 2019	6 a 21 anos	Esporte variados	1 310	1 310
DELAS	2018 – 2019	12 anos acima	Lutas e artes marciais	7 600	2 533
Comunidades Ribeirinhas da Amazônia	2018 – 2022	Todas as idades	Esportes variados, lutas e artes marciais	1 125	375
Aldeia Viva	2018 – 2019	Todas as idades	Esporte variados	70	70

Academia & Futebol	2019 – 2021	6 a 23 anos	Futebol	9 415	3 138
Plenidade	2019 – 2022	60 anos acima	Esportes variados	0	0
Sinais	2020 – 2022	Todas as idades	Esportes variados	800	267
Vem Ser!	2021 – 2022	8 a 17 anos	Esporte variados	1 400	700
TEAtivo	2022	5 a 18 anos	Esporte variados	500	500
Meu Melhor	2022	Todas as idades	Esporte variados	0	0
Total				44 311 028	2 270 156

Fonte: Relatórios de Gestão do Ministério do Esporte entre 2003 e 2022; Pintos (2017); Costa (2022); Dados disponibilizados junto ao MEsp via Lei de Acesso. Elaboração nossa. *Todos os programas setoriais que tiveram derivações, ou vertentes, foram considerados, inclusive as de caráter intersetorial.

Certamente, o PST é o programa de maior relevância nesse quesito, tendo alcançado quase 30 milhões de beneficiários em 20 anos, uma média de aproximadamente 1,5 milhões por ano. Logo após, vem o PELC, com cerca de 15 milhões de atendidos em suas atividades e uma média anual em torno de 750 mil usuários. Numa dimensão menor de abrangência, mas expressivo se considerarmos o direcionamento à população idosa, está o Vida Saudável, que atendeu cerca de 150 mil em 10 anos de existência, média de cerca de 7 mil pessoas/ano. Esses três foram os únicos vigentes de 2003 a 2015, quando se iniciou um franco processo de fragmentação das ações e esvaziamento da proposta de oferta sistemática de esporte por meio de núcleos de atendimento nas cidades orientados pelos programas, projetos e ações formuladas, monitoradas, avaliadas e financiadas pelo MEsp, via orçamento federal.

De 2016 até 2022, apesar desses três programas permanecerem operacionais, foram criadas mais 15 iniciativas com propósitos similares, as quais, somados, alcançaram um total de 123.547 usuários no país ao longo de 7 anos, formando uma média anual aproximada à do Vida Saudável. Se olharmos para a oferta total nesse período, propiciada para cerca de 1,3 milhões de pessoas, veremos que esse montante equivaleria ao que foi realizado no ano de 2004 ou 2005. Isto significa que um desses anos isolados atenderam o mesmo que mais de 6 anos da oferta dinamizada pelos governos Temer e Bolsonaro juntos, demonstrando que a PSE, nesta esfera de atuação, esteve alinhada à lógica empreendida em sentido amplo na Política Social nos anos Temer-Bolsonaro (Ferreira, 2024; Behring, Cislighi e Souza, 2020; Mustafá, 2019).

Neste contexto, podemos afirmar que uma marca desses governos foi a fragmentação da estrutura institucional programática e o esvaziamento dessa modalidade de oferta esportiva à população no país, fruto, em grande medida, das políticas de austeridade e da Emenda Constitucional de 95/2016 que restringiu o orçamento para políticas sociais. O que, em um primeiro momento poderia indicar avanços na abrangência devido à ampliação na quantidade de programas, projetos e ações, se revelou

na empiria uma forma de escamotear o abandono da oferta esportiva governamental aos brasileiros.

No aspecto da abrangência, podemos visualizar na Tabela 18 a evolução comparativa dos programas/projetos com os dados relativos à população em geral e à juventude em idade escolar de 6 a 17 anos no Brasil no mesmo período. Em média, a proporção de pessoas beneficiadas ficou em 1,13% da população em geral e 5,57% da juventude entre 6 e 17 anos projetada pelo IBGE entre 2003 e 2022. É possível perceber também que o período de 2007 a 2016 foi o de maior abrangência, concentrando cerca de 90% de todos os usuários beneficiados. De 2017 em diante, a queda no número de beneficiários das iniciativas setoriais do MEsp foi vigorosa, variando negativamente em 913%. Neste período, o quantitativo de beneficiários anuais regrediu a patamares inferiores ao longínquo ano de 2003, principalmente pelo fim da articulação intersetorial com o MEC e a crescente opção dos governos Temer e Bolsonaro de gerir a Política de Estímulo à Prática de Esporte e Lazer pelo gasto tributário, como apontam os dados de Carneiro et al. (2024).

Esses, por sua vez, demonstram de forma empírica que – apesar dos discursos acalorados e da concepção dos programas, projetos e ações propalarem à intenção de democratizar a prática esportiva –, a análise isolada de cada programa, ou no conjunto, perpassando todos os governos do período, em que pese o maior empenho nas gestões Lula e Dilma para ampliar a abrangência das iniciativas setoriais do MEsp, revela que estas são, ao fim e ao cabo, residuais e largamente materializadas sob uma perspectiva neoliberal de cidadania, de expropriações de direitos sociais e de restrição da face social do Estado, reforçando o argumento de Wood (2006) sobre os limites da democracia liberal, principalmente em tempos de crise do capital.

Todavia, a função integradora do Estado (Gramsci, 2022; Mandel, 1982; Poulantzas, 1980) não se reduz, pelo contrário, se amplifica, mas sob outros expedientes por meio do marketing institucional, utilizando a abordagem de retratar a realidade tomando a exceção como se fosse a regra – utilizando exemplos isolados de “sucesso” para explicar o todo –, trabalhando a abrangência dessas iniciativas ao colocar apenas o antes e o depois e desconsiderando outros parâmetros populacionais. Para tanto, é recorrente valer-se da ideologia do “esporte social” para legitimar-se em torno da ideia de “transformação social” pelo esporte, aspecto caro à sociedade brasileira diante da história de abandono do Estado às frações mais empobrecidas e a premência da superexploração da força de trabalho pela burguesia.

Tabela 18 - Dados quantitativos de beneficiários dos programas, projetos e ações sociais esportivas em relação ao contingente populacional projetado pelo IBGE entre 2003 e 2022

Ano	Número de Beneficiários	População total estimada pelo IBGE	%	Jovens - 6 a 17 anos	%
2003	570 545	180 708 344	0,32%	41 988 412	1,36%
2004	1 231 435	182 865 043	0,67%	41 874 681	2,94%
2005	1 284 631	184 991 143	0,69%	41 745 365	3,08%
2006	2 287 396	187 061 610	1,22%	41 573 813	5,50%
2007	4 173 292	189 038 268	2,21%	41 380 406	10,09%
2008	3 416 270	191 010 274	1,79%	41 102 297	8,31%
2009	2 895 202	192 980 905	1,50%	40 802 871	7,10%
2010	3 724 639	194 890 682	1,91%	40 493 409	9,20%
2011	4 453 804	196 603 732	2,27%	40 150 774	11,09%
2012	2 236 000	198 314 934	1,13%	39 756 876	5,62%
2013	4 335 265	200 004 188	2,17%	39 257 999	11,04%
2014	4 503 861	201 717 541	2,23%	38 712 288	11,63%
2015	3 951 106	203 475 683	1,94%	38 119 234	10,37%
2016	3 930 585	205 156 587	1,92%	37 487 036	10,49%
2017	387 834	206 804 741	0,19%	36 915 926	1,05%
2018	329 169	208 494 900	0,16%	36 439 113	0,90%
2019	292 004	210 147 125	0,14%	36 019 872	0,81%
2020	187 399	211 755 692	0,09%	35 768 410	0,52%
2021	83 915	213 317 639	0,04%	35 629 571	0,24%
2022	36 675	214 828 540	0,02%	35 460 630	0,10%
Média	2 215 551	198 708 379	1,13%	39 033 949	5,57%

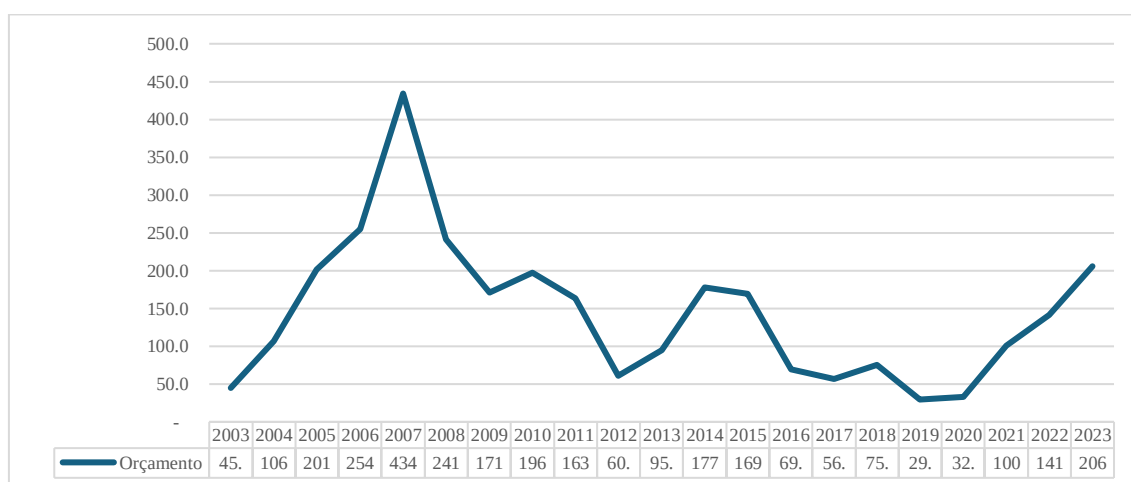
Fonte: Relatórios de Gestão do Ministério do Esporte entre 2003 e 2022; Pintos (2017); Costa (2022); Dados disponibilizados junto ao MEsp via Lei de Acesso à informação. <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/projecao-da-populacao/tabelas>. Acesso em 08 ago. de 2025. Elaboração nossa.

Essa realidade, quando observada em conjunto com a trajetória do gasto público, torna ainda mais evidente essa síntese. No Gráfico 28, podemos ver a evolução do gasto orçamentário com todas as iniciativas do MEsp de 2003 a 2023⁴⁰³. Nele, fica nítido que

⁴⁰³ Contemplam esse cálculo as seguintes ações orçamentárias do MEsp: Funcionamento de núcleos de esporte educacional; Desenvolvimento de atividades esportivas educacionais; Promoção de eventos de esporte educacional; Programa Força no Esporte (PROFESP) e Projeto João do Pulo (PJP); Funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer; Promoção de eventos de esporte recreativo e de lazer; Fomento a eventos interdisciplinares do esporte recreativo e de lazer; Promoção de defesa dos direitos do torcedor e apoio ao desenvolvimento do futebol masculino e feminino; Apoio ao desenvolvimento do futebol masculino e feminino; Desenvolvimento de atividades esportivas, recreativas e de lazer para pessoas adultas e da terceira idade; Realização e apoio a eventos e competições de esporte participativa e de esporte escolar; Realização dos jogos dos povos indígenas; Integração da comunidade no espaço escolar; Apoio ao desenvolvimento de atividades educacionais, culturais e de lazer em escolas abertas nos finais de semana; Realização e apoio a eventos de esporte, lazer e inclusão social; Apoio das Forças Armadas à inclusão social e a valorização da cidadania; Promoção e desenvolvimento do paradesporto nacional; Desenvolvimento de atividades e apoio a projetos de esporte, educação, lazer, inclusão social e legado esportivo; Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Projetos e Eventos de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social; Promoção de eventos e participação de estudantes em competições nacionais e internacionais de esporte educacional; Participação de crianças, adolescentes e jovens em atividades esportivas nacionais e internacionais; Participação de crianças, adolescentes e jovens em atividades esportivas nacionais e internacionais. Dados retirados do portal <http://www.transparenciaoporte.unb.br/#/inicio>. Acesso em 15 mar. 2025.

o PPA do governo Lula 1 foi a que teve maior aporte de recursos orçamentários para esta esfera da política específica em tela, cerca de R\$ 1,04 bilhão, quando atingiu seu pico na série histórica mensurada. Desde então, a tendência foi de queda sistemática: R\$ 773 milhões no PPA 2008 – 2011; R\$ 502,4 milhões no PPA 2012 – 2015; e R\$ 230,6 milhões no PPA 2016 – 2019. No PPA 2020 – 2023 houve uma relativa retomada nos investimentos, com cifras em cerca de R\$ 481 milhões, próximas às do PPA 2012 – 2015. Em termos de magnitude, o orçamento total para essa finalidade ficou em torno de R\$ 3 bilhões, o que representa 15% de toda a política específica relacionada à categoria Prática Esportiva, proporção 375% inferior ao que foi destinado às isenções fiscais para empresas patrocinadoras e entidades sem fins lucrativos e disponibilizado pelas empresas estatais sem incentivo.

Gráfico 28 - Evolução do gasto orçamentário do Ministério do Esporte programas, projetos e ações setoriais voltadas a prática esportiva sistematizada. Série 2003 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)



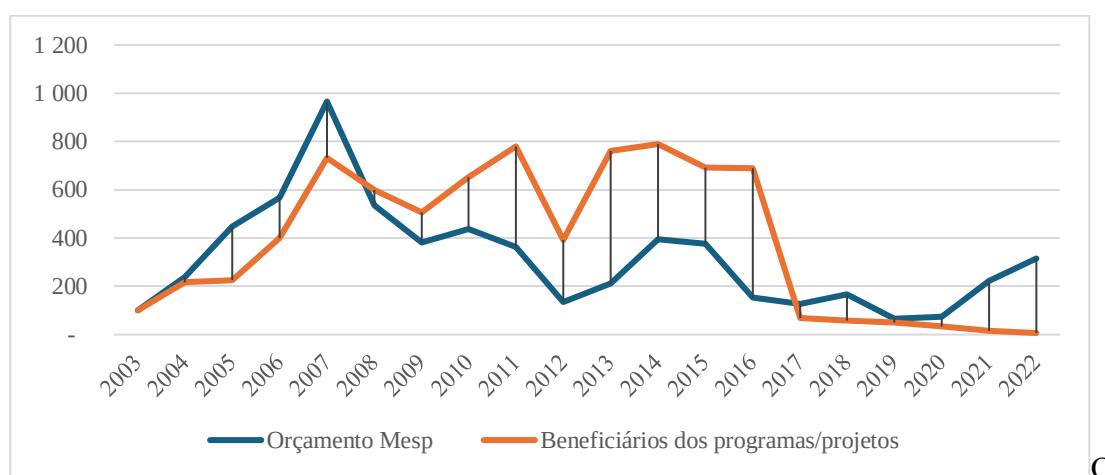
Fonte: <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>. Acesso em 15 mar. 2025. Elaboração nossa.

Esse cenário demonstra uma posição política na gestão da PSE, de progressivamente alterar o grau de relevância da perspectiva de oferta esportiva via programas e projetos sociais esportivos nacionais concebidos e geridos pelo MEsp. Os fatores mais amplos, para citar três, estão relacionados à composição do orçamento do Ministério, que é muito dependente de emendas parlamentares e de arranjos políticos assentados na pequena política. Em particular nos governos Lula (2003 – 2010) e mais precisamente no PPA 2008 – 2011, quando o gasto esteve mais associado aos programas sociais (Teixeira, 2017); à trajetória tomada pela Política Esportiva como um todo a partir da III Conferência Nacional do Esporte, a qual passou a privilegiar de forma ainda mais acentuada a Política Econômica Esportiva, em especial as demandas do ciclo dos Grandes eventos no país (Castelan, 2010; Flausino, 2013; Carneiro, 2018); e à redução da estrutura

do MEsp voltada ao desenvolvimento do chamado esporte educacional e de participação (lazer), que a partir de 2011 passou de duas secretarias nacionais para apenas uma. Sem contar a sua incapacidade de superar a histórica desigualdade regional no financiamento e abrangência de programas sociais, a qual privilegia o sul-sudeste em detrimento do norte, nordeste e centro-oeste (Carneiro et al., 2019; Reverdito et al., 2016; Santos, Starepravo e Souza Neto, 2015; Matias, 2013; 2014; Athayde, 2011).

O interessante nessa equação é a relação entre a evolução do gasto orçamentário e o número de beneficiários nas iniciativas setoriais do MEsp. Essa comparação, sistematizada no Gráfico 29, nos permite inferir que de 2003 a 2007 a relação entre o gasto financeiro e o número de beneficiários tinha trajetória similar. Porém, de 2008 a 2016 o gasto financeiro com essas iniciativas passou a ter curso descendente enquanto a abrangência em número de beneficiários se manteve variando em patamares próximos aos do ano de 2007, quando o gasto financeiro atingiu seu pico. Em outros termos, o gasto caiu em um cenário de manutenção nas taxas de atendimentos dos programas, projetos e ações sociais esportivas.

Gráfico 29 - Relação entre a evolução do gasto orçamentário do MEsp e a trajetória do número de beneficiários dos programas, projetos e ações sociais esportivas¹



Fonte: Relatórios de Gestão do Ministério do Esporte entre 2003 e 2022; Pintos (2017); Costa (2022); Dados fornecidos pelo MEsp via Lei de Acesso; <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>. Acesso em 15 mar. 2025. Elaboração nossa. ¹ Valores convertidos em índice (2003 = 100) para permitir comparação de variação relativa entre as séries. Cada ponto representa a proporção em relação ao valor do ano base.

Igualmente intrigante, mas em sentido inverso, foi o que ocorreu nos anos de 2021 e 2022, quando o gasto público foi ampliado em mais de 200%, mas o número de beneficiários nos programas não evoluiu na mesma medida. O primeiro caso pode ser explicado principalmente pela articulação intersetorial do MEsp com o MEC para vincular a oferta do PST à do programa Mais Educação, voltado à ampliação da oferta

escolar em tempo integral. Já o segundo caso merece um estudo específico, mas supomos que possa se relacionar ao domínio da gestão da então Secretaria Especial do Esporte.

Essa dinâmica evidencia que, mesmo em contextos de maior articulação institucional e cooperação intersetorial, como no período de vinculação do PST ao Mais Educação, a ampliação da abrangência não se traduziu em mudança estrutural do padrão de oferta da PSE via iniciativas do MEsp. Nos anos subsequentes, sobretudo sob a hegemonia de políticas de austeridade, a residualidade orçamentária e a fragmentação programática se intensificaram, de par com a crescente restrição na oferta do esporte por esses meios. A variação entre gasto orçamentário e número de beneficiários, quando observada em perspectiva histórica, demonstra que essa esfera da política esteve condicionada mais a contingências fiscais e arranjos conjunturais do que a um projeto estruturante e consistente de universalização do direito ao esporte e sua democratização, ao menos no que concerne às iniciativas setoriais do MEsp.

No limite, ainda que em diferentes graus e formatos ao longo dos governos, esses programas, projetos e ações sociais esportivas do MEsp tenderam a operar como instrumentos de legitimação da ideologia do “esporte social”, visto que os pressupostos destes se encontram largamente nos dispositivos políticos e normativos. Assim, embora tenham representado acesso concreto ao esporte para milhões de brasileiros, permaneceram essencialmente como ações limitadas na abrangência e assentados nos marcos da cidadania formal e de uma democracia liberal que, ao mesmo tempo em que reconhece o direito, impõe barreiras estruturais à sua plena efetivação. Na próxima esfera micro, relacionado à atuação do MEsp, a análise não contempla novas iniciativas setoriais do ministério, mas as articulações intersetoriais que foram realizadas, revelando seus limites e avanços.

10.1.2. Articulação intersetorial: o caso do PST/Mais Educação

Nesta esfera de atuação, examinaremos as articulações intersetoriais da Política Social Esportiva (PSE) desenvolvida pelo MEsp a partir de seus programas, projetos e ações sociais esportivas. Nossa análise, nesta subseção, não contempla o aspecto do financiamento público, já tem demonstrado, na esfera micro anterior, de forma integrada às iniciativas setoriais do ministério. Assim, nosso objetivo se concentra na análise da configuração política dessa articulação (dispositivos e ordenamentos legais), na gestão (função institucional de cada política) e na abrangência (quantitativo de beneficiários).

No período estudado, diversos programas, projetos e ações do MEsp foram articulados com outras políticas setoriais na sua origem ou em seu desenvolvimento. Citam-se: o Programa Segundo Tempo (PST) e o Programa Mais Educação (PME) do Ministério da Educação (Reis, Athayde e Mascarenhas, 2021; Sarvegnani et al., 2018; Melo e Silva, 2017; Grando e Madrid, 2017); O PST e o Programa Forças no Esporte do Ministério da Defesa (Guirra e Castellani, 2020, Guirra, 2014)); o Programa Esporte e Lazer na Cidade (PELC) e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) (Bonalume, 2010); o Programa Esporte e Cidadania para Todos e o DEGASE/RJ (Departamento Geral de Ações Socioeducativas) por meio do Programa Emergencial de Ações Sociais para o Estado do Rio de Janeiro de 2017 (Zakur Jr, 2022; Costa, 2022; Guirra e Castellani, 2020); o Programa Vida Saudável junto à Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa da Política Nacional da Pessoa Idosa; bem como o Projeto Sinais e as políticas de inclusão da pessoa com deficiência. Entretanto, diante dos limites materiais e de tempo para realização desta tese, examinaremos somente a articulação entre MEsp e o MEC.

A intersectorialidade, enquanto prática e princípio de gestão pública, surge como resposta à fragmentação histórica das políticas públicas, estruturadas segundo lógicas setoriais que organizam e isolam áreas de atuação do Estado, podendo gerar sobreposição de ações e dificuldade de atendimento integral às necessidades da população. Ela pode ser concebida como uma “nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, para garantir um acesso igual dos desiguais. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses” (Junqueira, 2004, p. 27). Isso não significa que ela deva assumir um papel antagônico e substitutivo da ação setorial, mas que preserve suas especificidades e promova a comunicação entre elas para construir uma unidade. Dito de outro modo, não se limita a justapor ações de diferentes áreas, mas sim pressupõe a complementaridade entre os setores (Schultz e Miotto, 2010).

Na concepção de Wanderley, Martinelli e Paz (2020, p. 8) o Estado brasileiro “tem a setorização e a fragmentação como constitutivas da estruturação histórica das políticas públicas, concebidas e organizadas para serem implementadas isoladamente, sem que haja planejamentos conjuntos e ações articuladas”. Essa forma se localiza, tendencialmente, em todos os níveis federativos e estágios da política pública (formulação, coordenação, execução e avaliação), atendo-se, normalmente, a uma visão parcial das necessidades sociais e procedendo de forma fragmentada. As autoras

consideram que a intersetorialidade pode ser instrumento potencializador de recursos (financeiros, materiais e humanos) e de amplificação de resultados. Contudo, alertam que ela não deve ocorrer em nível individual, dos profissionais em serviço, mas institucional, unindo planejamento e execução na busca por romper a cultura da setorização e da negociação das ações por interesses da pequena política.

A premissa de atuar de forma intersetorial, como aponta Bonalume (2011), aparece em muitos arranjos institucionais, diretrizes operacionais de programas e nos discursos, mas tende, na prática, a ações pontuais ou para otimizar recursos contábeis descolados das necessidades sociais. Nesse formato, tende a ser capturada por lógicas gerencialistas, que priorizam redução de custos e uma política social focalizada e seletiva, restringindo a oferta – traço marcante da era neoliberal –, em detrimento da integralidade e da ampliação de direitos (Behring e Boschetti, 2011). Em contrapartida, experiências mais consistentes de integração entre políticas exigem mudanças estruturais, descentralizando ações com autonomia aos agentes que executam, planejamento conjunto, criação de corresponsabilidades, clareza de objetivos comuns e efetiva participação social nos processos decisórios.

No campo do esporte e lazer, essas contradições se evidenciam. A intersetorialidade pode servir a arranjos restritos, nos quais o esporte pode ser instrumentalizado pelas prerrogativas atribuídas pela ideologia do “esporte social” e/ou como mecanismo para ofuscar a precariedade e incapacidade de certas políticas setoriais em reter seu público destinatário, comum na educação escolar e em espaços de oferta de serviços sociais à juventude periférica ou em conflito com a lei, para citar alguns. Todavia, como analisa Bonalume (2011), também pode integrar projetos mais amplos, nos quais o esporte é reconhecido como direito social e tratado como parte indissociável de ações voltadas à melhoria das condições de vida. Em ambos os casos, o resultado concreto depende de como a articulação se materializa: se como meras divisões de atribuições entre programas ou como integração efetiva, sustentada por planejamento, coordenação e objetivos compartilhados.

É nessa tensão que se insere a análise desta esfera da Política Social Esportiva no período estudado. Em particular, na articulação entre o Ministério do Esporte, via Programa Segundo Tempo, e o Ministério da Educação, por meio do Programa Mais Educação, examinando em que medida a intersetorialidade avançou na superação da fragmentação e na construção de respostas mais amplas às demandas sociais, ou se permaneceu circunscrita a conexões funcionais e episódicas.

O Programa Mais Educação (PME) foi instituído pela Portaria Normativa Interministerial nº 17/2007 e, posteriormente, modificado pelo Decreto nº 7.083/2010. Este último estabeleceu que sua finalidade é “contribuir para a melhoria da aprendizagem por meio da ampliação do tempo de permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados em escolas públicas, mediante oferta de educação básica em tempo integral” (art. 1º). Considera-se tempo integral a jornada “igual ou superior a sete horas diárias” (§ 1º), com atividades que incluem acompanhamento pedagógico, cultura e artes, esporte e lazer, direitos humanos, promoção da saúde, entre outras (§ 2º). Entre seus princípios, estão a articulação entre disciplinas e práticas socioculturais, a criação de “territórios educativos” e a integração de políticas educacionais e sociais (art. 2º). O decreto estabelece que o programa deve ser executado “em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (art. 4º), com o MEC na coordenação federal e as Secretarias de Educação responsáveis pela gestão local, em articulação com áreas como esporte, cultura e meio ambiente. O financiamento é realizado com recursos do MEC, assim como do FNDE⁴⁰⁴, especialmente via PDDE⁴⁰⁵ e PNAE⁴⁰⁶ (art. 7º).

Melo e Silva (2017) identificam duas vertentes da educação integral em tempo integral: “escolas em tempo integral”, que promove mudanças estruturais nas unidades escolares para garantir a permanência diária prolongada, inspirada em experiências como as de Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro; e “alunos em tempo integral”, que articula escolas e instituições da sociedade civil para oferecer atividades no contraturno, fundamentada em concepções da UNESCO como “educação permanente” e “cidade educativa”. Para estes autores, no Brasil, prevalece a segunda vertente, sendo o Programa Mais Educação (PME) um instrumento para desenvolver essa perspectiva de forma tendencial.

⁴⁰⁴ O FNDE é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, responsável pela execução de políticas educacionais, tendo por finalidade, segundo o Decreto nº 14.458/2025, captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Educação.

⁴⁰⁵ Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) transfere recursos financeiros diretamente as escolas públicas para custeio e pequenos investimentos, visando a melhoria da infraestrutura física e pedagógica. Ver em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde>. Acesso em 11 ago. 2025.

⁴⁰⁶ O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) consiste no repasse de recursos financeiros federais para o atendimento de estudantes matriculados em todas as etapas e modalidades da educação básica nas redes municipal, distrital, estadual e federal e nas entidades qualificadas como filantrópicas ou por elas mantidas, nas escolas confessionais mantidas por entidade sem fins lucrativos e nas escolas comunitárias conveniadas com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Ver em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>. Acesso em 11 ago. 2025.

Além disso, o PME, apesar de sua rápida expansão – de 4,5% de cobertura em 2010 para 12,5% em 2013 –, apresenta fragilidades: intersectorialidade restrita a parcerias com organizações da sociedade civil, riscos de clientelismo, dificuldades estruturais para diversificar atividades e alta rotatividade de monitores voluntários ou mesmo de bolsistas. Ademais, a participação comunitária, embora valorizada conceitualmente, tende a ser materializada como parte de um processo de privatização e precarização da oferta pública, transferindo responsabilidades para populações que mais necessitam de investimentos, o que evidencia limites estruturais e de gestão na política de ampliação do tempo de permanência dos alunos na escola (Melo e Silva, 2017).

A articulação intersectorial entre este programa e o PST ocorreu em 2010. Nas proposições iniciais dessa articulação, o acerto estabeleceu que o PME incorporasse a proposta pedagógica, os materiais e a capacitação próprios do PST, qualificando as ações do macrocampo Esporte e Lazer⁴⁰⁷. Em um primeiro momento, a parceria foi denominada “PST na Escola” (2010 a 2012) e, a partir de 2013, passou a ser identificada como “Esporte da Escola”, ampliando a oferta e a sistematização do esporte educacional no contexto escolar.

No âmbito da concepção pedagógica, o trabalho de Reis, Athayde e Mascarenhas (2021) analisa que o PST na Escola propôs uma prática esportiva fundamentada nos princípios da cultura corporal e na pedagogia crítica consolidada na Educação Física brasileira desde os anos 1980. A orientação metodológica enfatizava a dimensão lúdica e inclusiva; maior tempo de permanência dos alunos na escola; hábitos e valores de cidadania; e conhecimentos que associassem a prática esportiva à cultura, à educação, à saúde e à vida ativa. A mudança de nome em 2013 para Esporte da Escola, preservou inicialmente o mesmo arcabouço teórico-metodológico, mas foi alterada a partir da incorporação novos materiais pedagógicos a contar de 2014.

Esses materiais, organizados na coleção publicada naquele ano, estruturavam o ensino das práticas corporais nas dimensões conceitual, procedimental e atitudinal, inspirando-se nos quatro pilares da educação propostos por Jacques Delors para a UNESCO. Essa mudança, sugerem Reis, Athayde e Mascarenhas (2021), marcou o deslocamento da perspectiva progressista original para orientações técnico-operacionais

⁴⁰⁷ No PME o conjunto de atividades ofertadas são organizadas a partir de macrocampos que as escolas selecionadas podem aderir de forma optativas, são eles: acompanhamento pedagógico; educação ambiental; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; comunicação e uso de mídias; investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica. Ver em: <https://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao/apresentacao?id=16689>. Acesso em 13 ago. 2025.

alinhadas a uma lógica conciliatória, associada à “pedagogia de resultados” e à sujeição do esporte às exigências do projeto neoliberal de sociedade, relativizando a centralidade da crítica social presente na fase inicial da articulação.

Na esfera da gestão, segundo o Manual de Orientações Esporte da Escola (Brasil, Ministério da Educação, 2013), o modelo intersetorial deste programa articulava responsabilidades entre o MEC e o MEsp. Ao primeiro, cabia coordenar a adesão via PDDE Interativo, aprovada pelas Secretarias de Educação estaduais ou municipais, e repassar diretamente às escolas os recursos para custeio das atividades, aquisição de materiais esportivos (kit de atletismo) e pagamento de monitores. O MEsp era responsável pela produção técnica e editoração dos materiais pedagógicos (Livro de Fundamentos, Caderno de Apoio); pelo repasse de recurso para aquisição centralizada dos kits esportivos baseados no número de alunos atendidos; pela orientação e acompanhamento pedagógico; e pela formação continuada dos monitores e gestores, com cursos presenciais e a distância.

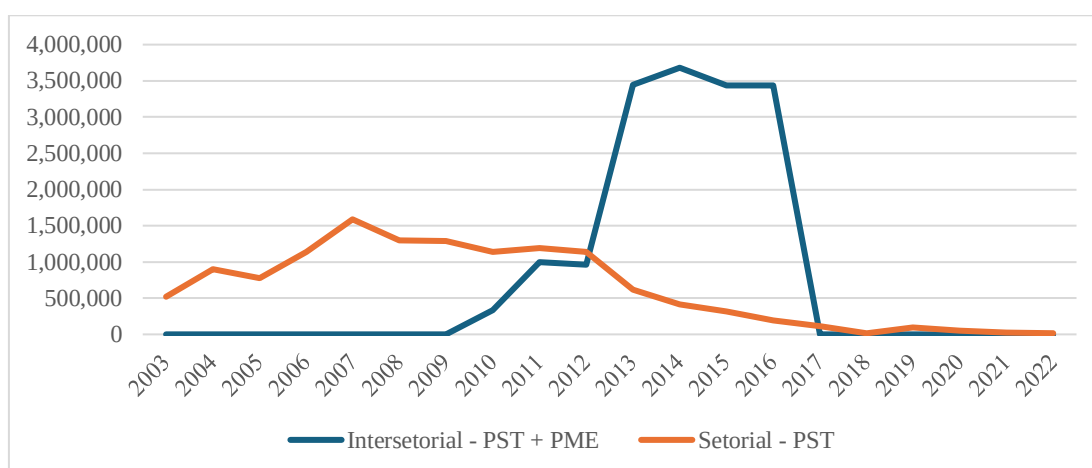
No plano local, a gestão se estruturava por meio do gestor escolar, responsável pela adesão no sistema, seleção de monitores, recepção e organização dos materiais, supervisão e registro das atividades; do coordenador municipal/estadual do PME, voltado à articulação entre MEsp e escolas, à gestão da implementação e ao repasse de orientações; do facilitador, encarregado do apoio técnico às escolas no cadastro, execução e acompanhamento; e dos monitores, incumbidos da condução das atividades esportivas, preferencialmente com formação ou em formação em Educação Física, devendo seguir as diretrizes pedagógicas do programa. Esse arranjo sugere, segundo as diretrizes do Programa Esporte da Escola (Brasil, Ministério da Educação, 2013), que a articulação intersetorial buscava simplificar a execução em relação ao modelo original do PST na Escola, eliminando convênios formais e centralizando a transferência de recursos no MEC, enquanto o MEsp assumia um papel mais concentrado na dimensão pedagógica, na provisão de materiais e na capacitação.

Entretanto, Melo e Silva (2017) argumentam que o Programa Esporte da Escola baseava seu modelo de gestão intersetorial em parcerias com organizações da sociedade civil, uso de espaços externos às escolas e trabalho voluntário, características já presentes no PME. Tal configuração tende a se alinhar à concepção de “alunos em tempo integral”, em que a ampliação da jornada escolar se dá por meio de atividades ofertadas também fora do espaço escolar, sem a transformação estrutural da escola para o tempo integral. Segundo a análise crítica desses autores, os fundamentos pedagógicos herdados do PST

– inclusão pelo esporte, concepção de infância, desenvolvimento humano e esporte como prática cultural – são incorporados de forma que, embora proclamem a democratização do acesso e a formação cidadã, reproduzem limitações estruturais. Assim, a ênfase na inclusão não enfrenta as determinações socioeconômicas da desigualdade, a concepção educacional esvazia seu sentido crítico, o desenvolvimento humano é tratado sem problematizar suas raízes estruturais e o esporte, enquanto prática cultural, tende a se reduzir a oficinas de ocupação do tempo escolar.

Quando à abrangência dessa articulação intersetorial, os dados mostram que nos sete anos em que esteve vigente (2010 a 2016) 16.278.543 alunos foram beneficiados (2.235.506 por ano em média) nas escolas públicas que aderiram aos programas em nível nacional. Ao passo que o PST atuando de forma setorial beneficiou 1.838.434 usuários ao longo de 20 anos (2003 a 2022), com uma média de 641.922 por ano. Ainda, observando os dados de forma longitudinal, podemos visualizar no Gráfico 30 que enquanto o PST atendeu de 1 a 1,5 milhão de pessoas/ano entre 2006 e 2012 – incluindo o período de atuação somente setorial e a articulação por meio do PST na Escola –, no período em que o programa Esporte da Escola se tornou ativo o número de alunos avançou 463%, alcançando por volta de 3,5 milhões de alunos/ano em média até ser encerrado em 2016.

Gráfico 30 - Evolução do número de beneficiários do PST de forma setorial e a partir da articulação intersetorial com o Programa Mais Educação do MEC. Série 2003 – 2022



Fonte: Relatórios de Gestão do Ministério do Esporte entre 2003 e 2022; Dados fornecidos pelo MEsp via Lei de Acesso; Manual de Orientações Esporte da Escola de 2013. Elaboração nossa.

Apesar das legítimas críticas sobre a concepção política e de gestão dessa articulação intersetorial entre o MEsp e o MEC, no que se refere à abrangência nossa análise demonstra que houve significativa ampliação na oferta esportiva às crianças e adolescentes em idade escolar, notadamente com a emergência do Programa Esporte da

Escola entre 2013 e 2016. Essa percepção torna-se ainda mais evidente ao comparar o número de atendimentos gerados pela integração entre PST e PME com o total de beneficiários de todos os demais programas, projetos e ações sociais esportivas do MEsp entre 2003 e 2022 (excluindo o PST setorial), visto que essa articulação, isoladamente, alcançou mais pessoas do que todas as outras 17 iniciativas setoriais somadas, respectivamente 16.278.543 e 15.194.050 pessoas.

Essa conjuntura nos permite refletir que, enquanto o MEsp fazia inúmeros convênios e instrumentos congêneres com entes subnacionais e organizações do “terceiro setor” para ampliar a prática esportiva no país para crianças e adolescentes nos mais diversos programas, projetos e ações sociais esportivas setoriais, bastou articular-se intersetorialmente para que seu público prioritário fosse atendido no espaço onde sempre esteve: a escola. Neste ponto, fica a questão: para democratizar a prática esportiva para a juventude em idade escolar, o caminho privilegiado deve ser a Política de Esporte e seus programas, projetos e ações diversas ou a Política de Educação, por meio da ampliação da escola em tempo integral? Mesmo com os entraves de gestão, limitações teórico-metodológicas e pedagógicas e uma concepção de ampliação do tempo de permanência dos alunos na escola questionável, nossa perspectiva se inclina pelo potencial que a Política de Educação tem de avançar nessa necessidade social, em particular na escola pública.

Todavia, com o fim dessa articulação intersetorial a partir do governo Temer – mantido na gestão Bolsonaro – e a radicalização da perspectiva fragmentada e residual das iniciativas do Ministério do Esporte, a realidade foi não apenas de retorno ao isolamento do MEsp na promoção da categoria Prática Esportiva no país, mas também de restrição considerável do alcance da política, que já apresentava graves problemas de abrangência quando considerado o todo populacional.

Em suma, podemos apreender, à luz da concepção de intersetorialidade trazida nesta subseção, que a articulação intersetorial que proporcionou o surgimento do PST na Escola e, posteriormente, o Programa Esporte da Escola não se materializou, a priori, na compreensão de seu usuário de maneira integral, nos termos de Junqueira (2004), Schultz e Miotto (2010) e Wanderley, Martinelli e Paz (2020). Nos parece que esse arranjo ocorreu mais pelo interesse setorial de duas políticas de atingir o mesmo público, potencializando suas iniciativas, em uma visão hierarquizada de decisões e pouco permeável à base que se destina, apesar da definição clara dos papéis de cada um. De outra forma, essa articulação sugere predominância do interesse quantitativo de ampliar a oferta do

chamado esporte educacional, unindo duas frentes que normalmente se sobrepõem na oferta esportiva. O que, diante do incipiente alcance das iniciativas setoriais do MEsp, se mostra aceitável, mas insuficiente para mantê-la como uma política perene e de longo prazo, levando-nos a inferir que se tratou mais de uma resposta conjuntural do que estruturante da política. Realidade, infelizmente, tendencial no campo das políticas de esporte e lazer, como aponta Bonalume (2011).

10.1.3. Síntese da esfera macro

Em um sentido geral, o surgimento do Ministério do Esporte e sua perspectiva de desenvolver em nível nacional programas e projetos sociais esportivos para a população em geral deve ser visto como um marco importante na configuração da PSE no período de 2003 a 2022, principalmente se considerarmos o que havia antes em termos de magnitude orçamentária e abrangência. Todavia, as iniciativas setoriais e intersetoriais, em particular entre o MEsp e o MEC, mantiveram um caráter essencialmente residual, ainda que tenham registrado maior empenho nas gestões Lula e Dilma para ampliar sua abrangência.

Essa ampliação, no entanto, ocorreu sob marcos claramente delimitados por uma perspectiva neoliberal de Política Social, de cidadania formal e carente de substância material, de restrição de direitos sociais e de políticas voltadas à austeridade incidentes sobre a classe trabalhadora. A integração social estimulada pelo Estado brasileiro foi perene nesse contexto, moldada pela inserção social da classe trabalhadora e da juventude que a compõe de forma subordinada e dialogando diretamente com a ideologia do “esporte social” – instrumentalizada para reforçar a ideia de transformação social pelo esporte, um apelo particularmente sensível na sociedade brasileira diante do histórico abandono estatal junto às camadas mais empobrecidas.

Os reverses da Política Esportiva como um todo contribuíram para a perda de protagonismo do MEsp na oferta de programas, projetos e ações sociais esportivas, além do período marcado pelas gestões Temer e Bolsonaro, que reordenaram essa oferta, privilegiando ações fragmentadas e restringindo ainda mais a abrangência delas. Algo que tinha sido amenizado nas gestões petistas pela ampliação da articulação institucional, mas que não resultou em mudança estrutural no padrão de oferta dos programas sociais esportivos.

A observação histórica da variação entre gasto orçamentário e número de beneficiários, considerando as iniciativas setoriais, demonstra que elas estiveram

condicionadas mais a contingências fiscais e arranjos conjunturais do que a um projeto consistente de universalização e democratização do direito ao esporte, traço da cidadania esportiva sitiada discutida no capítulo anterior e do padrão focalizado que hegemoniza as políticas sociais sob a hegemonia neoliberal. Embora tenham garantido o acesso de milhões de brasileiros à prática esportiva, seu alcance e duração, sobretudo no período pós-2016, foram limitados, assim como o orçamento disponibilizado para esse fim em relação às demais fontes de financiamento do fundo público para a categoria Prática Esportiva. Nesse fio, discutiremos, na próxima esfera de atuação macro, a perspectiva que ganhou fôlego em detrimento da ação orçamentária do MEsp, marcada pelas fontes extraorçamentárias e pelo gasto tributário, colocando em evidência o “terceiro setor”.

10.2 Fomento às entidades sem fins lucrativos e aos patrocínios de empresas

Nesta esfera, a Política de Estímulo à Prática de Esporte e Lazer passa a incluir ações que não se limitam mais aos programas, projetos e ações setoriais e intersetoriais sob responsabilidade do Ministério do Esporte, mas também aquelas formuladas, geridas e executadas principalmente por entidades sem fins lucrativos. Essas entidades recebem incentivos financeiros provenientes de fontes extraorçamentárias e de gastos tributários, como patrocínios de empresas públicas e privadas baseados na Responsabilidade Social Empresarial, além de isenções tributárias para exercerem suas funções.

Pelo gasto tributário, os incentivos ocorrem tanto por meio da Lei nº 11.438/2006 (Lei de Incentivo ao Esporte – LIE) – que promove isenções tributárias a indivíduos e empresas que patrocinam e/ou doam recursos financeiros para projetos sociais esportivos – quanto pelas isenções tributárias às entidades sem fins lucrativos (Lei nº 9.532/1997 e MP nº 2.158-35/2001). De forma similar, mas pela fonte extraorçamentária, ocorrem os patrocínios não incentivados (PNI) das empresas estatais federais em ações voltadas ao esporte e lazer. Esta última se vale de recursos próprios para serem realizados, enquanto na LIE as empresas e/ou pessoas físicas, apesar de utilizarem recursos próprios num primeiro momento, recebem compensação tributária que será gerada no ajuste anual do Imposto de Renda.

No que se refere à noção de Responsabilidade Social Empresarial (RSE), presente na dinâmica de patrocínios das empresas públicas e privadas, esta deve ser compreendida no contexto das transformações estruturais do capitalismo nas últimas décadas, da expropriação de direitos, da transformação do cidadão em consumidor e das políticas sociais precarizadas e/ou focalizadas na gestão da pobreza e da violência. O avanço

neoliberal e a reestruturação produtiva, acompanhadas pelas contrarreformas estatais, têm redefinido o papel do Estado na esfera social ao abrir espaço para mecanismos de refilantropização da questão social (Graciolli e Toitio, 2009). Como anota Alvarado e Santos (2019, p. 148), “esta reversión conservadora se ejemplifica en la refilantropización de la cuestión social, con la actuación de la Responsabilidad Social de las empresas, del llamado tercer sector y del propio Estado, que se coloca en este discurso como un ente fiscalizador”.

O conceito de RSE varia, mas em linhas gerais refere-se ao conjunto de práticas empresariais que sugerem incorporar problemáticas sociais e/ou ambientais à gestão corporativa. Essa definição, amplamente difundida por organismos internacionais e redes empresariais, distingue-se da filantropia tradicional por enfatizar a integração dessas ações aos negócios e às estratégias competitivas das empresas. (Alvarado e Santos, 2019). Ao mesmo tempo, carrega o discurso da “empresa cidadã” e das “responsabilidades compartilhadas” entre Estado, mercado e sociedade civil.

Sobre as parcerias do Estado com as organizações sociais e de mercado, na área social, interessa destacar que, mais do que compensar a retirada estratégica do Estado na área, elas atendem a uma função ideológica: encobrir o processo de vulnerabilização dos direitos sociais e produzir a aceitação do vazio que aí se instaura (Montaño, 2002). Daí porque a ênfase em destacar a excelência dessas organizações, por meio do recurso, por exemplo, a premiações e reconhecimentos públicos (Silveira, 2010, p. 538).

Historicamente, a RSE é herdeira de práticas paternalistas e filantrópicas que, desde o final do século XIX, buscavam atenuar conflitos sociais sem alterar os fundamentos da exploração. No contexto neoliberal, esse papel se renova e se amplia, com a RSE atuando como instrumento de legitimação empresarial, deslocando o atendimento a necessidades sociais para parcerias entre empresas, organizações da sociedade civil e, por vezes, o próprio Estado, que tende a atuar mais como mediador e financiador do que como executor direto e planejador (Silveira, 2010) – realidade presente no esporte, como veremos à frente. Esse arranjo consolida a focalização, a fragmentação das políticas sociais e o reforço da esfera privada na condução do “público” (Simionatto e Pfeifer, 2006).

Na esfera da luta de classes e da disputa política, a RSE pode ser interpretada como um mecanismo dos aparelhos privados de hegemonia, na acepção gramsciana, ao atuar construindo consenso na base da sociedade em torno dos interesses empresariais (Graciolli e Toitio, 2009). Neste contexto, as massas tendem a aderir ativamente ao discurso e às ações empresariais – como projetos de voluntariado e solidariedade –, mas,

ao mesmo tempo, tornam-se passivas diante dos direitos construídos na esfera pública estatal e tendem a se afastar da participação política mais ampla na construção de projetos coletivos que poderiam transformar a ordem vigente. Assim, a adesão ao Estado é substituída por uma participação seletiva e desconectada da totalidade social, que pouco questiona os rumos da sociedade. O que tem reflexo tanto na noção de cidadania e participação política, que passam a ser mediados por princípios de mercado, quanto na supressão de conflitos, substituídos por práticas de diálogo e cooperação sob controle corporativo (Simionatto e Pfeifer, 2006).

Na realidade das políticas sociais brasileiras, a RSE se articula em um cenário marcado pela retração do Estado orientado pela razão neoliberal. Nesse contexto, empresas assumem protagonismo como financiadoras de projetos sociais de toda ordem – ambiental, cultural, educacional, esportivo etc. – em parceria preferencialmente com o “terceiro setor” no atendimento à população, em particular às camadas mais empobrecidas, concebidas ideologicamente como excluídas e em risco e vulnerabilidade social. Claro que o Estado não sai de cena por completo, visto que, em muitos casos, subsidia financeiramente tais iniciativas por renúncias tributárias ou outras fontes diretas. Em outros termos, essa dinâmica não substitui plenamente o Estado, mas redefine suas funções, deslocando a provisão social para arranjos nos quais as corporações empresariais detêm maior poder decisório e simbólico (Simionatto e Pfeifer, 2006).

Essa conjunção, por vezes, tende a beneficiar as partes envolvidas pela propaganda institucional positiva que tais empreendimentos potencializam e legitimam, exceto o cidadão, visto que este é atendido predominantemente de forma focalizada, despolitizada, fragmentada e por ações orientadas diretamente pelo planejamento ideológico do capital e de seus associados. O cidadão, nessa conjuntura, vê seus direitos constitucionais deslocados para a esfera da concessão, da ajuda, da filantropia, do favor, da caridade, do mecenato, do voluntariado e do consumo, reforçando a ideia de que o acesso a bens e serviços depende da lógica de mercado. Em suma, há um interesse corporativo por legitimação e reconhecimento, e, para tanto, o que se vê não são ações abrangentes, sistemáticas e de longo prazo, mas, em boa parte dos casos, iniciativas de baixo alcance, quando observado o todo – gerando a ideia de que as empresas têm “responsabilidade social” e “devolvem à sociedade” por meio de narrativas que encobrem, em muitos casos, a degradação da natureza, o adoecimento do trabalhador, baixos salários, pobreza, expropriação de direitos etc. (Alvarado e Santos, 2019). Longe de romper com as determinações que produzem desigualdade, a RSE reforça o projeto

neoliberal ao gerir as expressões da questão social e produzir consenso em torno dos interesses do capital.

Essa noção de Responsabilidade Social Empresarial, em par ao protagonismo das entidades sem fins lucrativos, sob a narrativa do “terceiro setor”, na orientação dos recursos públicos, constitui o pano de fundo para analisar o papel desempenhado pela Lei de Incentivo ao Esporte (LIE), os patrocínios não incentivados (PNI) das empresas estatais federais ao esporte e lazer e as isenções tributárias concedidas às entidades sem fins lucrativos, cada qual como uma esfera de atuação micro que conforma a esfera macro Fomento às Entidades Sem Fins Lucrativas e aos Patrocínios de Empresas. Nossa hipótese é que esse conjunto de medidas constitui mecanismos legais e politicamente instituídos para desresponsabilizar o Estado da função de socializar diretamente a prática esportiva a todos, como veremos nas linhas seguintes.

10.2.1 Patrocínios e doações via Lei de Incentivo ao Esporte

A Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, conhecida como Lei de Incentivo ao Esporte (LIE), institui um mecanismo de fomento indireto ao esporte baseado na renúncia fiscal. Por meio dela, pessoas físicas e jurídicas passaram a destinar parte do Imposto de Renda devido a projetos esportivos⁴⁰⁸ previamente aprovados pelo poder público, neste caso, o Ministério do Esporte. Desde sua promulgação, a lei foi alterada em aspectos importantes (prazos, limites e beneficiários), refletindo um processo de expansão e consolidação desse mecanismo no interior da Política Esportiva, com efeitos relevantes em sua vertente social, em especial na categoria Prática Esportiva por meio de projetos sociais de esporte educacional e de participação (lazer).

Na redação original da lei, a vigência do incentivo era limitada, até o ano-calendário de 2015, com a dedução de até 1% do IR devido por pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real e até 6% para pessoas físicas. Alterações posteriores estenderam esse prazo para 2022 (Lei nº 13.155/2015) e, mais recentemente, para 2027 (Lei nº 14.439/2022), elevando os limites para 2% e 7%, respectivamente. A última alteração incluiu ainda a possibilidade de dedução de até 4% para projetos voltados à inclusão social por meio do esporte em comunidades vulneráveis, e a possibilidade de instituições de ensino fundamental, médio e superior serem proponentes. Neste ponto, é possível perceber que o chamado “esporte social” passou a ser estimulado de forma

⁴⁰⁸ Inclui-se nesta os paradesportivos para todos os fins ao longo do texto.

preferencial em relação ao volume de recursos que o Estado decidiu investir indiretamente, permitindo isentar em dobro as empresas que destinem recursos aos projetos focalizados nas camadas mais empobrecidas da sociedade.

O art. 2º da LIE estabelece que os projetos apoiados devem se enquadrar em uma das três manifestações reconhecidas pelo ordenamento jurídico (Lei Pelé): esporte educacional, esporte de participação e esporte de rendimento, sendo vedado o uso dos recursos para remunerar atletas profissionais. O art. 3º diferencia patrocínio (com finalidade promocional e institucional de publicidade e por meio de transferência de numerário) e doação (sem finalidade promocional e podendo ser de numerário, bens e serviços) e define os sujeitos da relação: patrocinador, doador e proponente. Originalmente restrito a pessoas jurídicas de direito público ou privado sem fins lucrativos de natureza esportiva, o conceito de proponente foi ampliado para incluir instituições de ensino (Lei nº 14.439/2022) e, posteriormente, pessoas físicas (Lei nº 14.933/2024).

O Decreto nº 6.180/2007 regulamenta a LIE e operacionaliza seu funcionamento, detalhando competências, procedimentos e exigências para submissão, análise e acompanhamento dos projetos. Ele atribui ao Ministério do Esporte a responsabilidade de receber e analisar propostas, verificando o cumprimento dos requisitos formais e a pertinência das ações. O decreto também disciplina a atuação da Comissão Técnica prevista no art. 4º da lei, definindo sua composição, critérios de avaliação e a forma de publicação das aprovações no Diário Oficial da União (DOU). Ainda, passa a exigir: orçamento prévio, plano de trabalho e comprovação de capacidade de execução aos proponentes; a necessidade de, para ter eficácia, a aprovação ser publicada no DOU, com título, valor autorizado e prazo de captação; e acompanhamento obrigatório, com possibilidade de cancelamento e sanções.

Na análise do mérito (tramitação, avaliação e aprovação)⁴⁰⁹ realizada pelo Ministério do Esporte, a decisão observa as finalidades públicas em relação à custo-benefício e a capacidade real de entrega. Avalia-se a coerência entre objetivos, metas mensuráveis, indicadores e cronograma; a capacidade técnico-operativa e a governança do proponente; bem como se o projeto efetivamente depende do incentivo para existir,

⁴⁰⁹ Normativas contidas nas Portarias: ME nº 120, de 03 de julho de 2009; ME nº 269 de 30 de agosto de 2018; MC nº 123, de 27 de janeiro de 2020; MC nº 424, de 22 de junho de 2020. Em ordem cronológica, cada uma suprimiu a anterior, sendo a 424/2020 a em vigência atualmente.

evitando “circuitos privados”⁴¹⁰. A viabilidade financeira se confirma por cronograma físico-financeiro factível e regras de uso/aplicação dos recursos; critérios de prioridade pública (educacional, vulnerabilidade social, paradesporto, continuidade, calendário oficial, patrocínio declarado etc.) estabelecem as aprovações. Neste ponto, o que se tem é que projetos que demonstram impacto social verificável, custos razoáveis e risco de execução controlado tendem a ser aprovados e autorizados a captar junto às empresas e pessoas físicas.

Como visto, o poder público cria diversos critérios de admissibilidade, tramitação, monitoramento e avaliação para a utilização de recursos públicos dentro dos princípios contidos no art. 2º da Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Nessa conjuntura, o Ministério do Esporte passa a desempenhar prioritariamente as funções de regulação, certificação e fiscalização, deixando em segundo plano o papel de planejamento e estruturação de programas, projetos e ações sociais esportivas. Como argumenta Matias et al. (2021), esse papel de planejamento e decisão para onde vão os recursos passa a ser das empresas patrocinadoras, que impõem, de certa forma, aos proponentes formularem projetos alinhados aos seus interesses corporativos, em particular na ideia de Responsabilidade Social Empresarial.

Empiricamente, analisamos essa realidade a partir dos projetos que captaram recursos entre 2007 e 2023, observando sua evolução longitudinal, a distribuição por estados, o número de beneficiários e o volume de financiamento. Esses elementos permitem compreender não apenas a expansão quantitativa da LIE, mas também seus limites estruturais, especialmente a reprodução das desigualdades regionais, a concentração de recursos e a redefinição do papel do Estado na condução da Política Social Esportiva.

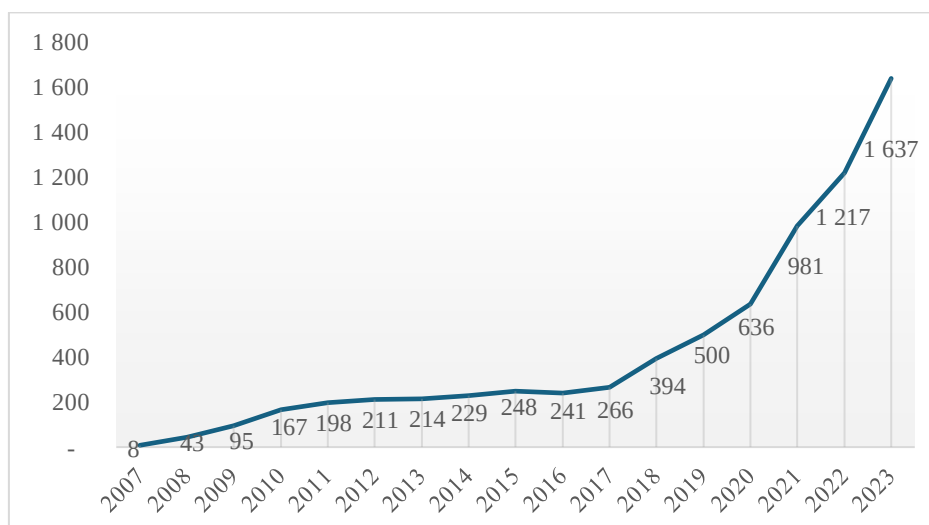
Neste período, o número de projetos que captaram recursos junto às pessoas físicas e jurídicas saiu de oito em 2007 para 1.637 em 2023 – uma variação de 20.363%. O Gráfico 31 busca dar maior profundidade sobre esse dado. Nele, observamos que houve um crescimento significativo nos quatro primeiros anos (2.375%), estabilizando-se em 211 a 266 projetos anuais bem-sucedidos entre 2011 e 2017. No entanto, a partir de 2018, esses projetos tiveram um crescimento vertiginoso, variando entre 24% e 54% ao ano, ao

⁴¹⁰ “Aquele em que o público destinatário seja previamente definido, em razão de vínculo comercial ou econômico com o patrocinador, doador ou proponente” (art. 9 da Portaria MC nº 424/2020).

sair de 266 projetos em 2017 para 1.637 em 2023 – um acúmulo de 515% no período. Estes dados sugerem que essa modalidade de financiamento público, no caso dos projetos sociais, ganhou corpo e ampliou sua penetração junto às empresas.

Melhor dizendo, por meio de recursos públicos, as empresas (públicas e privadas) passaram a iniciar ou ampliar a chamada Responsabilidade Social Empresarial em paralelo às estratégias de marketing corporativo. A execução desses projetos tem sido predominantemente realizada por organizações da sociedade civil (OSCs), conforme apontam Diniz, Oliveira e Silva (2021). Esse cenário decorre tanto dos pré-requisitos estabelecidos pelo MEsp – que exigem a natureza sem fins lucrativos das entidades proponentes – quanto do alinhamento político-ideológico dessas organizações com a lógica de mercado, a concepção de “esporte social” e a valorização do sujeito empresarial típico da racionalidade neoliberal. Além disso, as OSCs possuem ampla capacidade de articulação junto ao setor industrial, de serviços, bancário-financeiro e às empresas estatais para a captação de recursos.

Gráfico 31 - Quantitativo de projetos¹ da Lei de Incentivo ao Esporte que conseguiram captação de patrocínios e/ou doações junto a pessoas físicas e/ou jurídicas. Série 2007 – 2023



Fonte: <http://www.inteligenciaesportiva.ufpr.br/site/>. Acesso em 16 ago. 2025. Elaboração nossa. ¹ Somados os projetos de esporte educacional e participação.

Pelo lado da abrangência, estudos têm mostrado que apesar do crescimento do número de projetos aprovados e da captação de recursos, a distribuição destes não atingiu significativamente a histórica desigualdade regional e estadual brasileira na oferta esportiva à população em geral. Matias et al. (2015; 2021) demonstram que, apesar dos critérios estabelecidos pelo MEsp para aprovação de projetos não permitirem concentração de recursos e projetos por proponentes (até seis propostas durante o ano-calendário), por modalidade esportiva ou paradesportiva, por manifestação esportiva ou

paradesportiva ou por regiões geográficas, o que se constatou é que essas regras não têm sido atendidas.

Em nossa análise, essa situação tende a se repetir considerando o processo competitivo para aprovação de projetos e captação de recursos no setor privado. Fatores como a especialização da força de trabalho na formulação, desenvolvimento e prestação de contas; a concentração de empresas e indivíduos dispostos a aportar recursos em regiões e estados com maior poder econômico, especialmente nas grandes metrópoles; e a predominância de modalidades esportivas tradicionais com maior apelo cultural e midiático contribuem para esse cenário. Observa-se também que, nos quatro primeiros PPAs analisados, o volume financeiro de patrocínios e doações foi majoritariamente direcionado a projetos vinculados ao esporte de alto rendimento. O equilíbrio em relação aos projetos sociais esportivos só foi alcançado no último PPA, quando houve um aumento significativo dos recursos destinados a essa finalidade⁴¹¹.

Quanto ao tema da distribuição geográfica da oferta esportiva relacionada ao esporte educacional e de participação (tratados de forma unificada como projetos sociais esportivos), foi possível perceber que a concentração de projetos nas regiões sul e sudeste do país é notória, reiterada e sistemática (Matias et al., 2015; 2021). Para ilustrar essa realidade, projetamos na tabela 19 quantos projetos com captação cada estado da federação e o DF deveriam ter tido se a taxa habitante/projeto do estado predominante nesse quesito, São Paulo, fosse reproduzida nos demais. Essa projeção indica que o quantitativo total de projetos com captação deveria ter atingido 10.690 e não os 6.416 realizados (diferença de 67%) para ter igualdade proporcional em todo território nacional, considerando essa metodologia.

Os dados demonstram também que apenas Santa Catarina teve uma taxa superior a São Paulo, significando que os projetos desse estado deveriam, nessa suposição, ter sido em menor número para equilibrar, 29%, para ser exato. Já os demais, para alcançar a taxa de São Paulo, a variação deveria ter sido positiva nas regiões Sul de 13% (RS) e 35% (PR), no Sudeste de 6% (ES) a 34% (RJ); no Centro-Oeste de 79% (DF) a 868% (MS); no Nordeste de 436% (PE) a 2.227% (SE); e no Norte de 232% (TO) a 4.370% (AC). A Tabela 19 detalha esses dados.

Tabela 19 - Projeção estimada de projetos sociais esportivos¹ para cada estado da federação baseada na taxa habitante/projeto² do estado de São Paulo. Dados de 2007 a 2024 da Lei de Incentivo ao Esporte

⁴¹¹ A materialidade desses dados foi apresentada nas linhas seguintes.

Ano	Quantitativos de projetos com captação	População	Quantitativos de projetos estimados se igualmente proporcionais	Variação
SP	2338	44 411 238	2 338	-
MG	870	20 539 989	1 081	24%
RJ	631	16 055 174	845	34%
PR	447	11 444 380	602	35%
SC	568	7 610 361	401	-29%
RS	507	10 882 965	573	13%
ES	191	3 833 712	202	6%
CE	192	8 794 957	463	141%
DF	83	2 817 381	148	79%
BA	110	14 141 626	744	577%
GO	71	7 056 495	371	423%
PE	89	9 058 931	477	436%
MT	53	3 658 649	193	263%
MA	51	6 776 699	357	600%
PA	45	8 120 131	427	850%
RN	30	3 302 729	174	480%
PB	32	3 947 687	208	549%
AM	25	3 941 613	208	730%
TO	24	1 511 460	80	232%
MS	15	2 757 013	145	868%
PI	13	3 271 199	172	1225%
AL	12	3 127 683	165	1272%
AP	7	733 759	39	452%
RO	7	1 581 196	83	1089%
SE	5	2 210 004	116	2227%
AC	0	830 018	44	4370%
RR	0	636 707	34	3352%
Total	6 416	203 053 756	10 690	67%

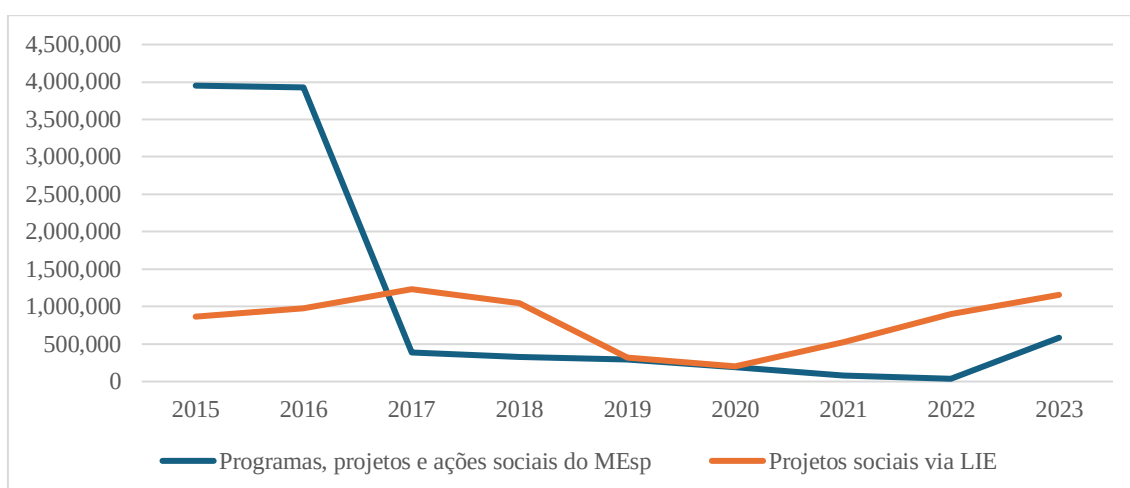
Fonte: Censo 2022 do IBGE; <http://www.inteligenciaesportiva.ufpr.br/site/>. Acesso em 16 ago. 2025. Elaboração nossa. ¹ Somados os projetos de esporte educacional e de participação. ² Taxa habitante/projeto do estado de São Paulo aplicada a todos os demais foi de 0,000053.

Dessa forma, podemos afirmar que a tendência da LIE, no acumulado dos 17 anos pesquisados, foi mais reforçar a histórica desigualdade regional na oferta da prática esportiva do que o contrário. A própria lógica da estrutura constitui um fator dificultador na redução das desigualdades históricas na oferta esportiva no país, visto que o ponto de partida é historicamente desigual entre as regiões mais ao Centro-Oeste, Norte e Nordeste em relação ao Sul-Sudeste. Assim, tanto a qualidade quanto a quantidade de projetos que chegam ao MEsp com chances de serem aprovados e depois serem bem-sucedido na captação de recursos junto a empresas e indivíduos são reflexo dessa histórica desigualdade. Parece-nos que os mecanismos estruturantes da LIE se aproximam mais de princípios baseados na concorrência mercantil, onde os mais privilegiados tendem a ter

prevalência e há certa centralização geográfica do desenvolvimento, do que em uma dinâmica socialmente orientada e planejada para ofertar esporte de maneira equânime em todo o país.

Além dessas iniquidades, a abrangência de atendimento da LIE tem limites consideráveis e, em sua maioria, é aquém daquela observada nos programas, projetos e ações setoriais e intersetoriais do MEsp. Os dados disponibilizados por meio de relatórios de gestão da LIE apontam que de 2015 a 2023, foram beneficiados pouco mais de 7,2 milhões de pessoas com os projetos esportivos aprovados, uma média anual próxima de 800 mil beneficiários, considerando todas as manifestações esportivas, inclusive o esporte de excelência. A título de comparação, no mesmo período, as iniciativas geridas pelo MEsp, estritamente ligadas ao esporte educacional e de lazer, atenderam cerca de 9,8 milhões de pessoas, perfazendo uma média aproximada de 1,08 milhão ao ano. No Gráfico 32 podemos ver estes dados de forma longitudinal.

Gráfico 32 - Relação entre o número de beneficiários dos programas, projetos e ações sociais geridos pelo MEsp e os atendidos pelos projetos esportivos via Lei de Incentivo ao Esporte. Série 2015 – 2023



Fonte: Relatórios de Gestão do Ministério do Esporte entre 2003 e 2022; Dados fornecidos pelo MEsp via Lei de Acesso; Manual de Orientações Esporte da Escola (2013); Relatórios de Gestão da Lei de Incentivo ao Esporte do MEsp. Elaboração nossa.

Assim, utilizando dados a partir de 2015, vemos que após o fim da articulação intersetorial entre o MEsp (PST) e o MEC (Programa Mais Educação) os beneficiários dos programas, projetos e ações sociais do MEsp caíram bruscamente a partir de 2017, mantendo-se em níveis inferiores a 500 mil, aproximadamente. Do lado dos projetos esportivos via LIE, considerando todas as manifestações esportivas nos anos 2019 e 2020 a abrangência ficou abaixo de 300 mil beneficiários, em 2021 por volta de 500 mil e nos

demais a recorrência foi próxima de 1 milhão⁴¹². Importante notar a tendência, desde 2017, de crescimento dos atendimentos via projetos sociais subsidiados pela LIE em detrimento dos programas do MEsp, acompanhando a reorganização da matriz de financiamento do esporte em nível federal que, a partir do mesmo ano, passou a dar maior protagonismo, na Política Esportiva com um todo, à fonte do gasto tributário sobre as demais, conforme aponta estudo de Carneiro et al. (2025).

O crescimento do financiamento de política públicas pelo gasto tributário não deve ser visto como algo isolado e específico da Política Esportiva, mas expressão do pensamento neoliberal que privilegia a iniciativa privada, supostamente mais eficiente. Outros elementos incluem: a necessidade de retirar o protagonismo do Estado na orientação das políticas setoriais; o meio de ampliar o poder de setores do grande capital influentes na estrutura estatal, ávidos por subsídios; e o reflexo das restrições legais promovidos pela Emenda Constitucional nº 95/2017, que congelou as despesas primárias por 20 anos, contraindo o orçamento, em especial na sua margem discricionária para investimento público e social (Rech, 2022). Cabe ainda mencionar que o governo Dilma 1, no PPA 2012 – 2015, ao determinar a manutenção de investimentos diante da crise do capital de 2008, buscou fomentar a reindustrialização do país e estimular a setores relevantes da economia, naquilo que ficou conhecido como Nova Matriz Econômica, utilizando-se em grande medida o mecanismo do gasto tributário (Oliveira, 2019; Carvalho, 2018). No caso da Política Esportiva, como vimos, a fonte orçamentária, discricionária em sua totalidade, acompanhou essas tendências, levando o Poder Executivo a contornar esses limites ampliando a participação do gasto tributário.

Quanto à vertente social da Política Esportiva, particularmente na oferta esportiva vinculada a renúncia fiscal promovido pela Lei de Incentivo ao Esporte, a sobreposição desta fonte indireta sobre o orçamentário ocorreu justamente no PPA 2012 – 2015, mas de forma ainda sutil, cerca de 21% (R\$ 502,5 milhões do orçamento contra R\$ 607,2 milhões do gasto tributário⁴¹³). Posteriormente, no PPA 2016 – 2019, o orçamento com programas, projetos e ações sociais do MEsp foi reduzido a R\$ 230,6 milhões (com o teto dos gastos já em vigência) enquanto o gasto tributário pela LIE evoluiu para R\$ 797,8

⁴¹² Os dados referentes à LIE incluem esporte de excelência, educacional e de participação, pois não foi possível encontrar essas informações separadamente. Isso pode limitar a comparação com os programas sociais esportivos do MEsp, mas ainda permite uma estimativa aproximada da quantidade de pessoas atendidas para fins de análise. De modo geral, é provável que o número de beneficiários dos projetos sociais seja menor se houvesse uma discriminação detalhada da oferta.

⁴¹³ Todos os valores financeiros foram deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023.

milhões, uma variação de 246%. Essa distância deu um salto similar no PPA 2019 a 2023, quando o orçamento do MEsp consumiu cerca de R\$ 480,7 milhões e o da LIE R\$ 1.668 bilhão, uma diferença de 247%. Ainda, vale ressaltar que o gasto tributário do PPA de 2019 – 2023 com a LIE mais que dobrou⁴¹⁴ em relação ao anterior, revelando o quão dominante passou a ser essa modalidade de financiamento para promover projetos sociais esportivos.

Direcionando e aprofundando essa perspectiva, os governos Temer e Bolsonaro, notadamente de caráter ultraneoliberal, foram decisivos para produzir leis e políticas em favor da redução do gasto social e privatização da Política Social com um todo (Mustafá, 2019; Ferreira, 2024). Este último, agravado pela incorporação de feições autoritárias e neofascistas (Behring, Cislighi e Souza, 2020), ainda atuou pelo que podemos chamar de necropolítica diante da pandemia do COVID-19, inclusive na Política Esportiva (Matias, 2019), mitigando o papel do MEsp na condução das políticas do campo esportivo e rebaixando seu status para uma secretaria especial do Ministério da Cidadania entre 2019 e 2022 (Carneiro, Elicker e Mascarenhas, 2024, Frizzo, 2019). Assim, a orientação privatista e restritiva desses mecanismos de fomento da categoria Prática Esportiva, favorecendo o “terceiro setor” e as empresas, corrobora com a lógica hegemônica da Política Social com um todo nesses períodos.

No total, a LIE consumiu mais recursos de 2007 a 2023 (R\$ 3,571 bilhões) do que todo o orçamento dos programas, projetos e ações sociais do MEsp de 2003 a 2023 (R\$ 3,028 bilhões). Se olharmos para o contexto mais amplo, a LIE consumiu 20% de toda a política específica em análise e 18% de toda a Política Social Esportiva, só ficando atrás das renúncias fiscais destinados as entidades recreativas sem fins lucrativos (49%). Se o parâmetro for apenas o direcionamento da fonte tributária, a LIE consumiu 27% e essas entidades recreativas 73%⁴¹⁵. Contudo, quando comparamos a LIE com seus pares nesta esfera macro de atuação da PSE, a LIE assumiu 25%, os PNI das estatais (fonte extraorçamentária), 6%, e as isenções para as entidades sem fins lucrativos recreativas, 68%.

⁴¹⁴ Vale registrar que parte desse aumento ocorreu com a vigência da Lei nº 14.439/2022 que alterou a Lei nº 11.438/2006, com efeitos a partir de 2023. Nesta, a dedução do IRPF de 6% para 7% e do IRPJ passou de 1% para 2%, um aumento de 100% no gasto tributário com pessoa jurídica, que foi determinante para o gasto sair de R\$ 365,6 milhões em 2022 para R\$ 710,4 milhões em 2023, uma variação, não por menos, de 94%

⁴¹⁵ Será discutida em subseção mais à frente.

Nessa conjuntura, o aumento do protagonismo do “terceiro setor”, notadamente das Organizações da Sociedade Civil (OSC), torna-se evidente. Antes preteridas para receber os recursos das ações setoriais do MEsp diante das restrições impostas pelo TCU e outros órgãos de controle a partir das denúncias de malversação de recursos públicos a partir de 2011, com órgãos, instituições e entes públicos passando a ser destino privilegiado (Carneiro, 2018), agora retomam o papel de destino prioritário para receber recursos da LIE como proponentes.

Nesta quadra, diferente do seu papel de executores de programas como o PST e PELC de outrora, essas entidades passam a ocupar um papel não mais como meros receptáculos e executores de programas planejados e geridos em âmbito ministerial, mas como protagonistas na orientação e gestão dos projetos sociais esportivos junto às empresas parceiras, reduzindo o MEsp (visto que o orçamento foi decrescido sistematicamente nos PPAs 2016–2019 e 2020–2023), em certo sentido, a um balcão de projetos ou uma agência de certificação burocrática, uma espécie de cartório. Como aponta Matias et al. (2021, p. 14), essencialmente a Lei de Incentivo ao Esporte “é uma forma de tirar do Estado a decisão de onde deve se aplicar os recursos públicos no esporte. Ao delegar principalmente às empresas essa tarefa, o Estado sai de cena e permite que elas decidam a aplicação do dinheiro conforme os seus interesses comerciais”.

10.2.2 Patrocínio não incentivado de empresas estatais federais

Nesta esfera micro, as empresas estatais federais, que também patrocinam projetos esportivos por meio da Lei de Incentivo ao Esporte, promoveram, a partir de mecanismos não incentivados de financiamento, diversas ações relacionadas a eventos competitivos ou não e a projetos em diversos níveis de prática esportiva. O termo ‘não incentivado’ designa patrocínios realizados com recursos próprios das estatais, sem compensação tributária. Ao contrário da LIE, baseada na renúncia fiscal, os patrocínios não incentivados (PNI) se realizam por meio de investimentos diretos que, em termos financeiros, concentram a maior parte dos aportes das empresas públicas na prática do esporte e do lazer.

Por meio da LIE, a Petrobras, o BNDES, o Banco do Brasil e a CAIXA⁴¹⁶, disponibilizaram juntas cerca de R\$ 275 milhões⁴¹⁷ entre 2007 e 2024, representando

⁴¹⁶ Incluso a empresa matriz e duas subsidiárias, a CAIXA Vida e Previdência e a CAIXA Segurados.

⁴¹⁷ Valores não deflacionados e retirados do portal do Instituto Inteligência Esportiva. Ver em: <http://www.inteligenciaesportiva.ufpr.br/site/bi-financiamento-esportivo/>. Acesso em 20 ago. 2025.

apenas 4% do total financiado via LIE considerando todas as empresas públicas e privadas e indivíduos particulares – relativo a todas as manifestações esportivas juntas. Nesse período, os PNI da CAIXA, Petrobras e Banco do Brasil, tomando somente as ações de esporte educacional e de participação, alcançaram R\$ 446,1 milhões, valor 62% superior. Isso confirma que os patrocínios diretos constituem o principal mecanismo de investimento das estatais no esporte, tanto na Política Social quanto na Política Econômica Esportiva.

Estas empresas, embora façam parte do setor público e estejam sujeitas às demandas do governo federal, a têm seu funcionamento regido por uma lógica essencialmente corporativa. É nessa contradição – serem estatais e, ao mesmo tempo, funcionarem como corporações privadas – que se manifesta a seguinte tensão: de um lado, reforçam a visibilidade de marca e o retorno mercadológico; de outro, permanecem vinculadas ao fundo público e, portanto, sujeitas a disputas sociais e políticas sobre o destino de seus recursos. Assim, os critérios que orientam a definição de patrocínios tendem a se aproximar daqueles utilizados por corporações privadas, baseados na visibilidade institucional, no retorno de imagem e na capacidade de agregar valor simbólico à marca, conforme determina a Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016).

Essa dimensão, entretanto, não se sustenta apenas na racionalidade de mercado – a função publicidade da Indústria do Esporte⁴¹⁸ –, sendo legitimada pelo discurso da Responsabilidade Social Empresarial, que apresenta tais investimentos como compromisso com a cidadania e contribuição à chamada “inclusão social”. O componente político – determinado pela influência governamental na gestão das estatais – torna ainda mais complexo esse processo, atuando nos interstícios e de forma entrelaçada à lógica de mercado e às narrativas de responsabilidade social.

Para compreender o funcionamento dos PNI das estatais na esfera da prática do esporte e do lazer da PSE, nossa análise destaca três dimensões articuladas: (i) as similaridades e diferenças em relação à LIE, que revelam como ambas operam sob a mesma lógica de transferência de decisão à lógica empresarial; (ii) a evolução financeira dos aportes, que demonstra a relevância dos PNI como mecanismo de investimento social das estatais do governo federal; e (iii) o direcionamento por modalidades, evidenciando como a busca por visibilidade institucional define prioridades na oferta esportiva. Esse percurso permitiu situar os PNI como expressão, assim como a LIE, da lógica da

⁴¹⁸ Esse aspecto foi aprofundado no Capítulo 3 da Parte 2 desta tese.

Responsabilidade Social Empresarial e do “terceiro setor” na promoção de projetos sociais esportivos fomentados com recursos públicos.

Em um sentido geral, nossas análises sugerem que as empresas estatais federais realizam seus patrocínios não incentivados de forma política, econômica e ideológica similar à lógica determinada pela LIE. Isso pode ser visto quando percebemos que os PNI das estatais atuam deslocando o planejamento estatal em favor do interesse comercial e corporativo, determinando quando e onde haverá financiamento público para o esporte e lazer. Outro aspecto é que os proponentes autorizados a apresentar projetos sociais para captar recursos são quase idênticos, pois os PNI contemplam todos os permitidos pela LIE – pessoas jurídicas, de direito público ou privado, sem fins lucrativos, e as Sociedades Anônimas do Futebol (Brasil, Ministério da Cidadania, 2022) –, acrescidos das entidades/empresas com fins lucrativos. Não obstante as ações com fins lucrativos tenha, até certo ponto, orientação distinta das sem fins lucrativos, elas se referem apenas a uma parte menor dos PNI.

Neste aspecto, enquanto na LIE os proponentes associados aos projetos sociais esportivos de esporte educacional e de participação se concentram em associações e fundações do “terceiro setor”⁴¹⁹ de forma massiva – esporte educacional com 88% do total e o de participação com 86%⁴²⁰ (Nascimento, 2019) –, no caso dos PNI voltados para a prática do esporte e do lazer, esse quadro de hegemonia do “terceiro setor”, em certa medida⁴²¹, se reproduziu, mas em menor proporção, visto que houve a participação, como proponentes, de diversas entidades/empresas com fins lucrativos. Contudo, independentemente, do proponente-executor da ação ser uma entidade com ou sem fins lucrativos, pública ou privada, a tendência hegemônica, em última instância, é a satisfação dos interesses comerciais das empresas e o fortalecimento de suas marcas. No caso das

⁴¹⁹ Apesar do Manual da Lei de Incentivo ao Esporte afirmar que os proponentes autorizados a indicar projetos são “pessoas jurídicas, de direito público ou privado, sem fins lucrativos, bem como Sociedades Anônimas do Futebol – SAF, com finalidade esportiva expressa em seus atos constitutivos, mínimo de um ano em funcionamento e sem registro de inadimplência junto ao governo federal” (Brasil, 2022, p. 12). No caso dos projetos sociais

⁴²⁰ Os demais se limitam as federações/confederações esportivas, clubes esportivos, instituições de ensino e estados/municípios que somam 12% no esporte educacional e 14% no de participação (Nascimento, 2019).

⁴²¹ Essa colocação é baseada em uma leitura flutuante dos dados das empresas estatais disponíveis, logo requer cuidado no uso. Isso ocorreu por não ter havido tempo hábil no percurso de construção desta tese para sistematizar as informações. Assim, sugerimos estudos futuros para avançar nesse aspecto.

empresas estatais, essa perspectiva está expressa, inclusive, no parágrafo 2º, art. 27, da Lei das Estatais⁴²² (Lei nº 13.303/2016), que dispõe:

A empresa pública e a sociedade de economia mista poderão celebrar convênio ou contrato de patrocínio com pessoa física ou com pessoa jurídica para promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica, desde que comprovadamente vinculadas ao fortalecimento de sua marca.

Além da Lei das Estatais, os PNI estão submetidos a decretos e instruções normativas que regulam a comunicação institucional do governo federal⁴²³. Isso significa que, seja pela LIE ou diretamente pelas empresas, os patrocínios permanecem enquadrados em uma lógica comum de comunicação e fortalecimento de marca. A diferença é que, quando eles ocorrem via LIE, o Ministério do Esporte filtra quais são os proponentes e os projetos que têm permissão para captar junto às empresas. Todavia, quando o fomento ocorre pelos PNI são as próprias estatais que definem os critérios e regras, lançando editais de seleção para tanto.

Sob essa conjuntura, o quantum financeiro disponibilizado pelas estatais na vertente social da Política Esportiva nesta modalidade foi de aproximadamente R\$ 1,1 bilhão⁴²⁴ de 2003 a 2023, em média de R\$ 52,4 milhões ao ano. Esse valor correspondeu a 6% da política específica voltada ao incentivo à prática do esporte e do lazer e a 5,5% de toda a PSE, sendo a única subfonte de origem extraorçamentária em toda a vertente social da Política Esportiva. A título de comparação, essas empresas aportaram na forma de PNI, cerca de R\$ 8,2 bilhões no mesmo período, orientados pela Política Econômica Esportiva, o que correspondeu a 19% de todos os recursos que lhe foram destinados. Esse quadro demonstra que o foco tem sido o esporte de excelência e a sua mercantilização, até porque o potencial midiático do esporte-espetáculo responde aos interesses estratégicos comerciais dessas corporações associados à sua marca, produtos, expansão e lucro é, sendo, em geral, muito superior aos projetos sociais esportivos. Estes, por sua vez, tendem a se alinhar de forma subordinada a esses interesses, em paralelo à ideologia da Responsabilidade Social Empresarial.

⁴²² Esta lei estabeleceu normas específicas de governança, transparência e contratação para empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, alcançando também suas estratégias de patrocínio. No caso dessas entidades, os patrocínios devem observar, além das diretrizes gerais de comunicação do governo federal, o normatizado quanto à licitação, gestão de riscos, planejamento estratégico e comprovação de vantajosidade, de modo a assegurar que os recursos sejam aplicados de forma alinhada ao interesse público e à sustentabilidade econômico-financeira da empresa.

⁴²³ Decreto nº 6.555/2008⁴²³ e nº 9.950/2019 e a Instrução Normativa nº 9, de 19 de dezembro de 2014, e nº 2, de 23 de dezembro de 2019, ambas da Secretaria de Governo da Presidência da República.

⁴²⁴ Valor deflacionado pelo IGP-DI a preços de 2023.

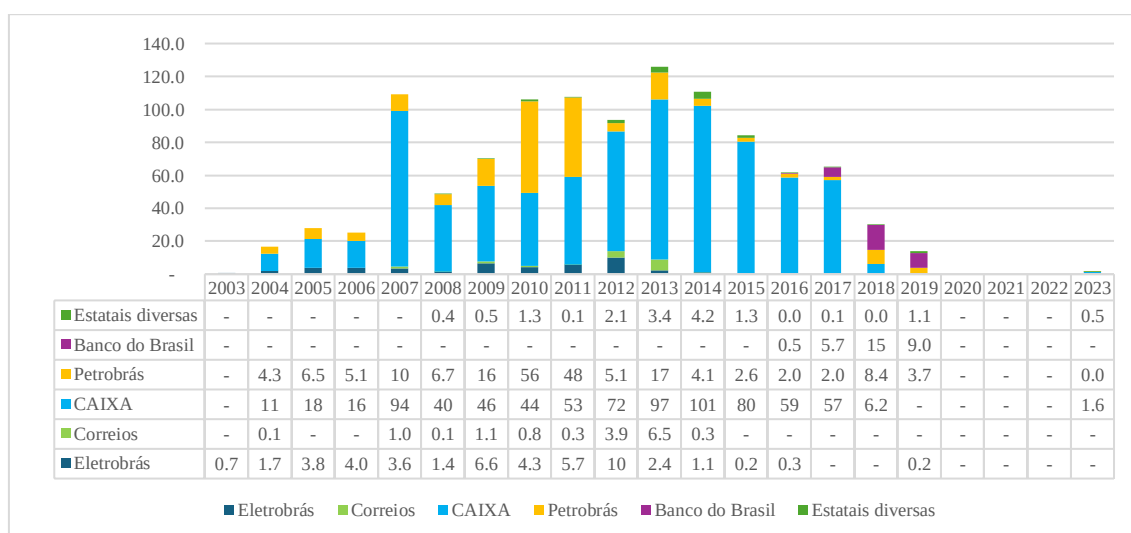
Tabela 20 - Patrocínios não incentivados das empresas estatais às ações de esporte e lazer da Política Social Esportiva de 2003 a 2023 (valores absolutos em R\$, deflacionados pelo IGP-DI ano a ano, a preços de 2023)

Empresa Estatal	Patrocínios	%
CAIXA	796 526 682	72,4%
Petrobras e subsidiárias	197 394 347	18,0%
Eletrobras e subsidiárias	46 197 688	4,2%
Banco do Brasil	30 557 223	2,8%
Correios	13 895 964	1,3%
Estatais Diversas	15 076 803	2%
Total	1 099 648 887	100%

Fonte: Relatórios das estatais fornecidos pela Lei de Acesso à Informação. Elaboração nossa.

Detalhando os gastos em relação a todas as empresas que patrocinaram ações de esporte e lazer (esporte educacional e de participação) no período de 2003 a 2023, conforme a Tabela 20, podemos visualizar que a distribuição desses recursos ocorreu da seguinte forma: a CAIXA com 72,4%; a Petrobras e suas subsidiárias⁴²⁵ com 18,0%; a Eletrobras e suas subsidiárias⁴²⁶ com 4,2%; o Banco do Brasil com 2,8%; os Correios com 1,3%; e as demais⁴²⁷ somaram 1,4%. Essa proporção deixa nítido o protagonismo da CAIXA como a grande patrocinadora da prática esportiva dentre todas no período pesquisado, aportando quase R\$ 800 milhões, enquanto a Petrobrás vem logo em seguida com cerca de R\$ 200 milhões. Juntas, as duas contemplam mais de 90% dos patrocínios.

Gráfico 33 - – Distribuição financeira evolutiva dos patrocínios não incentivados das empresas estatais federais dentro da Política Social Esportiva. Série 2003 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)



⁴²⁵ São elas: Petrobrás Distribuidora e Transpetro.

⁴²⁶ São elas: Furnas; Eletronorte; Eletrosul; CHESF; Eletronuclear; EletroPare; e a AmE (Amazônia Energia S/A).

⁴²⁷ São elas: Banco do Nordeste; Autoridade Portuária de Santos; Casa da Moeda; CODEBA; CODESA; CODESP; Embratur; Emgrpron; e Telebrás.

Fontes: Relatórios das estatais fornecidos por meio da Lei de Acesso à Informação. Elaboração nossa.

Os dados longitudinais, conforme Gráfico 33, mostram que a CAIXA só não foi dominante, ao longo dos 16 anos em que realizou patrocínio, em apenas dois, quando foi superada pela Petrobras em 2008 e 2018. De forma similar ao ocorrido com os apoios realizados no âmbito da Política Econômica Esportiva, os patrocínios estatais para a PSE atingiram seu clímax em 2013, tendo seu montante decrescido sistematicamente até desaparecer completamente após 2020. O declínio mais significativo nesse período foi em 2018, ano em que a CAIXA reduziu sua participação para menos de 10% do realizado no ano anterior. Esse recuo a partir de 2013 relaciona-se à crise do capital, às denúncias de corrupção que atingiram o governo federal e às ações combinadas entre Ministério Público Federal e Judiciário que fragilizaram empresas como a Petrobras, somados à crise política do governo Dilma 2, que perdeu apoio no Congresso e de capitais antes aliados, culminando no golpe jurídico-parlamentar-midiático de 2016 (Boito Jr., 2018). Os governos seguintes, de orientação ultraneoliberal, reduziram os investimentos no esporte em geral, especialmente na gestão da Política Social Esportiva.

Por fim, os dados disponíveis nos permitiram apreender quais foram as modalidades preferenciais dos PNI das estatais. A Tabela 21 mostra que o atletismo concentrou 73,3% dos recursos, seguido, à distância, pelas atividades diversas⁴²⁸ (8,5%), pelas lutas (5,7%) e pelo ciclismo (1,3%). As demais modalidades dividiram percentuais residuais, confirmando a hegemonia das corridas de rua (prova predominante do atletismo) como destino preferencial dos PNI.

Esse tipo de prova assume protagonismo em torno desses PNI não necessariamente pela genuína intenção de promover as corridas e a qualidade de vida e a saúde dos praticantes – que existe até certo ponto –, mas por aspectos que proporcionam a essa atividade esportiva ter alta capilaridade entre diversas idades, além de ser relativamente fácil de praticar – atraindo um grande público –, ter baixo custo de adesão e ocorrer em espaços urbanos com alta capacidade de divulgação das marcas e interesse midiático em explorá-las. Tal característica tende a estimular sua massificação e interesse de patrocinadores, como é o caso das estatais, na exposição de suas marcas para um público amplo. Esse protagonismo das corridas de rua, quando analisado criticamente, evidencia que os PNI das estatais operam menos como políticas de fomento ao esporte e mais como estratégias de visibilidade institucional.

⁴²⁸ Eventos/atividades multiesportivas, inclusive escolares, de trabalhadores e de bairros, e eventos relacionados ao esporte, mas não necessariamente de prática, como jornalísticos, premiações etc.

Tabela 21 - Proporção financeira dos patrocínios não incentivados das empresas estatais federais voltados à prática de esporte e lazer por modalidade esportiva de 2003 a 2023

Modalidade	%
Atletismo	73,3%
Atividades diversas¹	8,5%
Lutas	5,7%
Remo	1,9%
Automobilismo	1,8%
Futebol	1,6%
Levantamento de peso	1,4%
Ciclismo	1,3%
Natação	1,0%
Demais modalidades²	3,5%

Fontes: Relatórios das estatais fornecidos por meio da Lei de Acesso à Informação. Elaboração nossa. ¹ Referem-se a eventos/atividades multiesportivas, inclusive escolares, de trabalhadores e de bairros, e eventos relacionados ao esporte, mas não necessariamente de prática, como jornalísticos, premiações etc. ² Todas possuem proporção abaixo de 1%: tênis, esportes náuticos, basquetebol, canoagem, esportes adaptados, esportes radicais, vaquejada, voleibol, hipismo, jogos indígenas, pesca esportiva, ginástica, Triathlon, duathlon, esportes eletrônicos, xadrez, surfe, golfe, polo aquático, rugby, handebol, tênis de mesa e softbol.

Não que outros esportes não possam proporcionar retorno publicitário e associar as marcas das empresas a valores amplamente aceitos – saúde, lazer, cidadania. Contudo, como afirma Thuany et al. (2021) o crescimento das corridas de rua no Brasil vem sendo exponencial, acompanhando um movimento mundial de valorização da prática, o que ajuda a explicar sua atratividade para grandes patrocinadores. Por exemplo, nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, de 2004 a 2015, a evolução observada na quantidade de eventos, segundo estes autores, foi de 93,1% e 114,9%, respectivamente, com crescimento mais acentuado entre as mulheres e nas idades de 30 a 49 anos. Esses dados reforçam que a concentração nessa modalidade do atletismo não resulta de mera preferência esportiva, mas de sua capacidade de associar valores sociais – como saúde e lazer – ao retorno publicitário das marcas, realidade que sintetiza o modo como os PNI operam na vertente social da PSE.

Como sublinham Thuany et al. (2021), as corridas de rua não apenas se consolidaram como prática de lazer e saúde⁴²⁹, mas também como produto a ser consumido, capaz de movimentar um amplo mercado de serviços e patrocínios. Assim, a predominância do atletismo nos PNI não pode ser lida como um acaso ou como uma escolha meramente esportiva, mas como resultado da articulação entre o discurso de

⁴²⁹ Concebido em seu sentido estrito e não o preconizado pela Organização Mundial da Saúde como o completo bem-estar físico, mental e social. Ver em: <https://www.who.int/about/governance/constitution>. Acesso em 18 set. 2025.

qualidade de vida e a lógica mercadológica, que no caso das empresas estatais orienta os interesses estratégicos das estatais sob o discurso da Responsabilidade Social Empresarial (RSE). Essas dimensões articulam-se de modo contraditório, revelando que os patrocínios das estatais no esporte não podem ser compreendidos apenas como ações filantrópicas ou de marketing isolado, mas como parte de um complexo arranjo político, econômico e social.

Se observamos as políticas de RSE das cinco empresas que mais patrocinam o esporte (CAIXA, 2025; Correios, 2024; Petrobras, 2023; Banco do Brasil, 2021; Eletrobras, 2018), o traço comum nelas se refere ao fato de que não tratam o esporte em si como um direito social a ser garantido pelo Estado, mas como meio funcionalizado para finalidades corporativas – visibilidade, publicidade, reputação, legitimação e integração social. A promoção social pelo esporte aparece como valor agregado para legitimar os aportes, aproximando-os da lógica típica do gerenciamento privado. Ainda assim, por se tratar de empresas integralmente públicas ou sob controle estatal, esses patrocínios integram o fundo público do esporte quando realizados por meio dos PNI, o que cria uma margem, embora limitada, para tensionamentos políticos, ainda que em menor dimensão do que os destinados à administração direta.

Nesse sentido, ao se inserirem na Política Esportiva em sua vertente social, tais iniciativas também se tornam – ou deveriam se tornar – passíveis de disputas e reivindicações, abrindo espaço para que sejam orientadas não apenas pelo marketing corporativo, mas pela democratização do acesso ao esporte e ao lazer e pela redução das desigualdades em sua oferta, indo além da centralização em corridas de rua, por exemplo. Afinal, embora representem apenas 5,5% dos investimentos da PSE, esses recursos, diante da histórica carência da área, não devem ser negligenciados, mas disputados e ampliados.

10.2.3 Isenções fiscais às entidades recreativas sem fins lucrativos

Esta última esfera fecha o conjunto que forma a esfera macro associada ao “Fomento às entidades sem fins lucrativos e aos patrocínios de empresas”. Para tanto, nos debruçamos sobre as seguintes questões: o aspecto normativo; a evolução e a magnitude do financiamento por meio desse mecanismo tributário; e o papel desempenhado pelas isenções no alcance da política e na oferta esportiva à população em geral.

A materialidade legal pode ser observada a partir da Lei nº 9.532/1997 e da Medida Provisória nº 2.158/2001⁴³⁰. Em específico, essa lei, em seu art. 15, concede isenção do IRPJ e da CSLL às “instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural e científico e as associações civis que prestem os serviços para os quais houverem sido instituídas e os coloquem à disposição do grupo de pessoas a que se destinam, sem fins lucrativos”. O §1º esclarece que essa isenção se restringe exclusivamente a esses dois tributos, enquanto o §2º delimita sua abrangência às finalidades essenciais das entidades. Posteriormente, a MP nº 2.158-35/2001 ampliou esse regime para alcançar outras contribuições sociais, ao fixar, no art. 13, inciso IV, a contribuição ao PIS/PASEP em 1% sobre a folha de salários⁴³¹ dessas instituições e, no art. 14, inciso X, a isenção da COFINS para as receitas relativas às suas atividades próprias. Com isso, consolidou-se um tratamento fiscal diferenciado que, ao mesmo tempo em que reconhece a função social desempenhada por essas entidades, busca vincular sua destinação às suas finalidades institucionais.

Ambos os prazos de vigência dessas isenções são indeterminados, conformando os únicos recursos na Política Social Esportiva de caráter vinculante – isto é, garantem reprodutibilidade ao longo do tempo e disposição de recursos independentemente da dinâmica governamental e atuação material das entidades sem fins lucrativos –, de modo semelhante ao que ocorre com os recursos dos concursos de prognósticos e loterias para a Política Econômica Esportiva. Essa disposição criou as condições para que sua magnitude fosse significativamente superior as demais tanto em nível macro quanto em relação a toda a PSE. No primeiro caso, corresponde a 68% de todos os recursos envolvidos e no segundo a 49%, sendo o valor nominal de R\$ 9.725.147.621⁴³² no acumulado de 2003 a 2023. A grandeza desse gasto de fomento às entidades recreativas sem fins lucrativos é tão discrepante de qualquer outro da PSE – tributário, extraorçamentário ou orçamentária – que superou o orçamento do MEsp em 79%, os gastos gerados pela LIE em 172% e os PNI das estatais em 784%.

Apesar dessa subfonte de financiamento ser legalmente garantida em suas isenções, o montante nominal renunciado nas atividades dessas entidades não possui uma

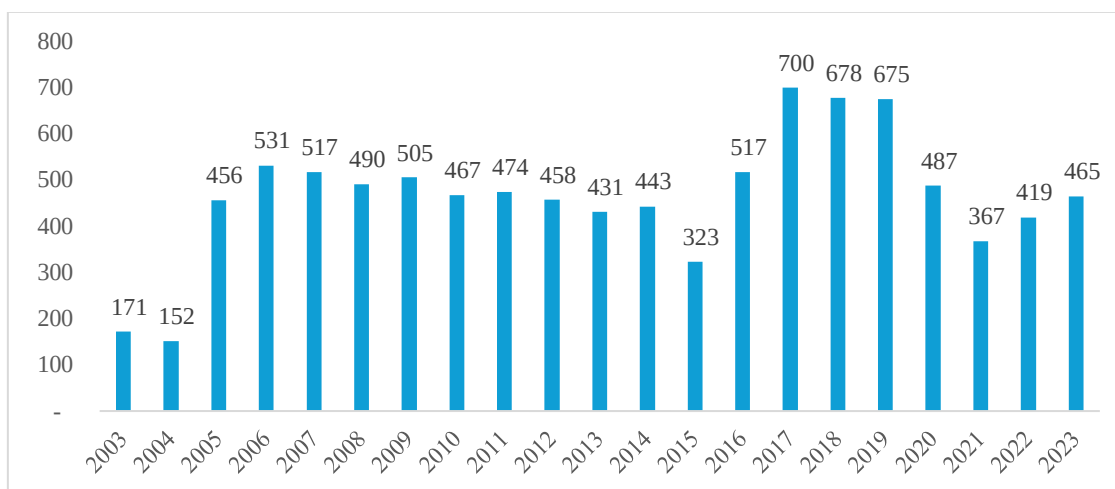
⁴³⁰ Essa Medida Provisória permanece em vigor por tempo indeterminado porque foi editada antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001. O art. 2º dessa emenda determinou que todas as MP editadas anteriormente a ela manteriam seus efeitos até que fossem revogadas ou convertidas em lei.

⁴³¹ O regime de 1% sobre a folha de salários é benéfico às entidades sem fins lucrativos porque substitui a incidência do PIS/Pasep sobre a receita bruta, que em geral representaria base de cálculo maior. Assim, limita a contribuição a um montante proporcional às despesas com pessoal, reduzindo a carga tributária.

⁴³² Atualizado pelo IGP-DI ano a ano a preços de 2023.

estabilidade ou linearidade evolutiva. Isso se evidencia, conforme Gráfico 34, quando observamos que apesar da relativa constância de 2006 a 2014, houve uma queda significativa em 2015, forte recuperação entre 2016 e 2019, seguida por um novo declínio de 2020 e 2021 e um leve crescimento nos anos posteriores, sem retorno ao patamar de 2019. Os motivos são diversos, mas podemos sugerir a variação nos números de entidades ativas, alteração no volume de receitas, dinâmica macroeconômica do país, a pandemia do COVID-19 e atuação fiscalizadora da Receita Federal.

Gráfico 34 - Evolução do gasto tributário do governo federal com entidades recreativas sem fins lucrativos. Série 2003 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)



Fonte: Portal <http://www.transparenciaoporte.unb.br/#/inicio>. Acesso em 10 mar. 2025. Elaboração nossa.

Sobre a forma como essa esfera da política se insere na realidade concreta da oferta esportiva, podemos observá-los a partir de três ângulos: o fomento institucional indireto produzido; a sobreposição no financiamento das entidades; e a transferência de responsabilidade para o setor privado na condução da política.

O fomento institucional indireto decorrente das isenções tributárias atua ampliando a sustentação financeira das entidades sem fins lucrativos, visto supormos que, ao pagarem menos tributos, eles teriam maior espaço orçamentário para direcionarem maior quantum de recursos para gestão, infraestrutura física, administrativa e de pessoal e ações voltadas a prática regular do esporte e do lazer de seus associados ou beneficiários, a depender. No entanto, mesmo atuando subsidiadas por recursos públicos – os mais volumosos da PSE –, elas o fazem sem que haja mecanismos efetivos de controle social e deliberação democrática sobre suas ações e retorno à sociedade, como aponta Correia (2012).

Além disso, seu caráter indireto também revela limites, pois embora a isenção se aplique a todas as entidades igualmente, seus efeitos concretos não são uniformes,

reforçando desigualdades. Isso tende a ocorrer quando o Estado, ao conceder os mesmos benefícios tributários e o mesmo acesso a recursos públicos a todo o conjunto das entidades sem fins lucrativos, homogeneiza diferenças sociais e de classe que marcam esse universo. Por exemplo, um clube social recreativo de elite, frequentado majoritariamente pela burguesia, e uma pequena associação comunitária que oferece esporte em territórios populares são tratados como equivalentes no enquadramento tributário. Em outros termos, quanto maior a capacidade econômica da organização, maior o benefício obtido pela renúncia, de modo que as entidades com receitas robustas se beneficiam mais intensamente do que pequenas associações comunitárias, cujo aproveitamento do benefício é proporcionalmente reduzido.

Em relação à sobreposição no financiamento das entidades, as isenções tributárias não distinguem o perfil das entidades beneficiadas, alcançando tanto as associações e fundações esportivas que atuam de forma autônoma, sustentados pelas contribuições de seus associados, quanto as que possuem parcerias com o Estado. Com isso, o fundo público do esporte pode aportar recursos para a manutenção de atividades associativas voltadas aos seus membros, por exemplo, realizando convênios com o Estado para executar programas sociais esportivos e/ou captando meios financeiros das empresas subsidiados pela LIE, e, simultaneamente, estimulando a manutenção dessas entidades ao renunciar recursos tributários que impulsionam seus orçamentos. Ainda, essa realidade tende a favorecer aquelas organizações com maior capacidade de organização burocrática e articulação política, em geral ligadas a segmentos sociais mais privilegiados, enquanto associações de base popular usufruem apenas parcialmente desses mecanismos, reforçando, assim, desigualdades já existentes no interior do campo esportivo (Correia, 2012).

Por fim, a transferência de responsabilidade para o setor privado conduzir na condução da política ocorre, pois, ao optar por renunciar a parte da arrecadação, o Estado reduz a parcela apropriável da riqueza socialmente produzida que poderiam ser aplicadas de forma planejada em programas sociais de esporte e lazer e/ou na transferência para estados e municípios conduzirem políticas locais. Com isso, as entidades privadas sem fins lucrativos ganham total autonomia para orientar a destinação desses recursos, ainda mais se considerarmos que o controle social é mínimo ou mesmo ausente. A emergência da legislação da Lei e da MP que regem essa isenção tributária, não à toa, se deu ao longo dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), marcadamente neoliberal e bastante atuante na reorientação do papel do Estado na arena social, promovendo

desresponsabilização estatal pela condução de políticas sociais e empoderando entidades sem fins lucrativos para esta função sob o manto ideológico do “terceiro setor”, na chamada “descentralização” (Fontes, 2010; Behring, 2008).

Como critica Melo (2012), essa orientação, que se materializa na forma de leis e diversos incentivos, é parte de um conjunto mais amplo de reorganização da relação Estado e sociedade civil para conduzir o processo de integração social da classe trabalhadora a partir de uma perspectiva neoliberal e de organismos internacionais como a ONU e o Banco Mundial, e não apenas uma especificidade do campo esportivo. Assim, os efeitos geradores das isenções tributárias em tela podem ser lidos, tal qual a Lei de Incentivo ao Esporte, como um mecanismo que desloca a condução da política para o interior das associações, fundações e clubes, que passam a definir prioridades e formas de aplicação segundo seus próprios interesses e capacidades institucionais. Em termos materiais, o que poderia ser orientado por objetivos universais e por critérios de equidade é fragmentado em múltiplas iniciativas locais, com alcances desiguais e sem coordenação pública, democrática e pelo controle social.

Dessa forma, a análise dessa esfera micro evidencia que a isenção tributária destinada às entidades sem fins lucrativos, embora represente a principal subfonte de financiamento da Política Social Esportiva em termos de magnitude, é também aquele sobre a qual menos se sabe sobre a real eficiência desses gastos diante de tamanho volume de recursos que o Estado está renunciando. Se, por um lado, potencializa a manutenção institucional de uma ampla rede de associações esportivas, clubes sociais recreativos e organizações da sociedade civil, por outro, delega ao setor privado a definição concreta de suas prioridades, reproduz desigualdades regionais e sociais e esvazia o papel do Estado na condução democrática da política. Não obstante o associativismo e o clubismo em geral tenham um papel histórico na oferta esportiva no país, é necessário integrar os efeitos e a eficiência desse gasto tributário com o conjunto das ações em nível federal que conformam a Política Social Esportiva, colocando as demandas legítimas por esporte e lazer, as iniquidades de classe e as desigualdades sociais e regionais no centro do debate.

10.2.4 Síntese em nível macro

A análise das três esferas micro – Lei de Incentivo ao Esporte (LIE), patrocínios não incentivados (PNI) das estatais e isenções tributárias para entidades sem fins lucrativos – mostra que, embora atuem por meio de duas fontes distintas de financiamento, convergem para a mesma lógica: deslocar o fundo público para as

entidades sem fins lucrativos e para os interesses corporativos – sob o discurso da Responsabilidade Social Empresarial (RSE). Essa convergência, na trajetória histórica analisada, deslocou o protagonismo estatal na orientação da política para esses agentes, o que pode ser aferido pelo gasto público de 2003 a 2023.

Neste plano, a composição do financiamento pelo fundo público esportivo que compôs a esfera macro em tela correspondeu a 83% de toda a Política de Estímulo à Prática de Esporte e Lazer, sendo que o gasto tributário – LIE e isenções às entidades recreativas sem fins lucrativos – representaram 92,4% do total, atribuindo aos PNI das estatais um caráter residual, conforme Tabela 22. Apesar das isenções fiscais às entidades sem fins lucrativos terem sido largamente dominante ao longo da série histórica, no PPA 2020 – 2023 o gasto com a LIE avançou consideravelmente, aproximando-se daquele. Essa configuração revela o quão significativo se tornou a LIE na manutenção dessa esfera da política e a reorientação engendrada no governo Temer e Bolsonaro em meio às suas políticas de austeridade e ultraneoliberais. A predominância do gasto tributário assume nessa quadra da PSE o que Carneiro et al. (2025) aponta como hegemônica para toda a Política Esportiva desde 2016.

Tabela 22 - Recursos financeiros da Esfera Macro relacionada ao fomento às entidades sem fins lucrativos e aos patrocínios empresariais, discriminados por esfera micro e PPA. Série 2004 a 2023 (em milhões de R\$, deflacionado pelo IGP-DI a preços de 2023)

	PPA 2004 - 2007		PPA 2008 - 2011		PPA 2012 - 2015		PPA 2016 - 2019		PPA 2020 - 2023		Total	%
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Esfera Micro: Lei de Incentivo ao Esporte	11	0,5	487	17,7	607	22,7	798	22,6	1 669	49	3 571	24,8
Esfera Micro: PNI das estatais federais	180	8,9	333	12,1	414	15,5	170	4,8	2 099	0,1	1 100	7,6
Esfera Micro: Isenções fiscais às entidades recreativas sem fins lucrativos	1 827	90,6	1 935	70,2	1 655	61,8	2 569	72,6	1 738	51	9 725	67,6
Esfera Macro	2 018	100	2 756	100	2 677	100	3 537	100	3 409	100	14 396	100

Fonte: Relatório das empresas estatais via Lei de Acesso à Informação; portal <https://www.transparenciaoporte.unb.br/>. Acesso em 10 mar. 2025. Elaboração nossa.

No aspecto político, as três esferas micro elencadas podem ser vistas como a face mais visível da hegemonia neoliberal na condução da Política Social Esportiva em tempos de crise do capital e hegemonia ultraneoliberal, tendo o chamado “terceiro setor” e a noção de “responsabilidade social empresarial” os mecanismos privilegiados para tomar de assalto a condução da parcela mais significativa do fundo público destinada à PSE, visto que essas instâncias e visões de mundo serem frontalmente funcionais ao capital e ao domínio de classe sobre os trabalhadores. O Estado, longe de ser neutro nessa

realidade, atua de maneira diferenciada, ora como mediador burocrático na LIE, ora como controlador público nas estatais, ora como mero concedente de privilégios nas isenções tributárias para as entidades sem fins lucrativos. Posto isso, o resultado converge na mesma direção: desresponsabilização da atuação direta do Estado na promoção da prática esportiva no país, deslizando, tendencialmente, a política do campo do direito social para a esfera da concessão, do favor e do privilégio.

10.3 Síntese da Política Específica

A análise das esferas que compõem essa política específica revela uma configuração marcada por contradições, deslocamentos e limites estruturais, embora nos 20 anos de vigência tenha beneficiado milhões de pessoas no acesso ao esporte, o que é relevante se tomarmos as ações históricas do governo federal nessa frente. Ainda assim, diante da dimensão populacional e da oferta geográfica equânime, ficou muito distante de democratizar o acesso no país, fazendo jus ao caráter neoliberal das políticas sociais que hegemonizaram o período pesquisado. Dito de outra forma, percebe-se que a promessa de democratização do esporte, inscrita nos discursos oficiais e dispositivos políticos e normativos, não se concretiza como universalização do direito, mas tendencialmente como uma política focalizada, seletiva, fragmentada e residual.

Um aspecto importante a destacar é que a centralidade do Ministério do Esporte na condução da política se enfraqueceu, abrindo espaço para que entidades sem fins lucrativos e interesses corporativos assumissem o protagonismo. Essa mudança não eliminou a presença estatal, mas redefiniu suas bases, deslocando a política do campo do direito social para a lógica da concessão, da legitimação empresarial e da ideologia do “esporte social”.

Desde a sua criação em 2003, o MEsp assumiu centralidade na formulação e coordenação dessa política específica e no âmbito geral, notadamente nas gestões petistas. Nestas, a política se expressava de forma considerável em programas setoriais e em ações intersetoriais do MEsp com outras áreas, como a educação, apesar de, concomitantemente, irem se consolidando os mecanismos de renúncia fiscal e patrocínios corporativos, principalmente pela promulgação da Lei de Incentivo ao Esporte em 2006. A partir de 2016, sob Temer e Bolsonaro, a materialidade da política sofreu inflexão, esvaziando os programas do Ministério e dando evidência aos mecanismos vinculados às fontes do gasto tributário, favorecendo a lógica corporativa e as entidades sem fins lucrativos.

Apesar da orientação ideológica ter sido convergente sob o neoliberalismo em ambos os períodos – esporte como meio de “transformação social”, o “terceiro setor” como espaço privilegiado para materializar a política e o estímulo à chamada “responsabilidade social empresarial” –, a trajetória mostra duas fases: de um lado, maior peso dos programas, projetos e ações sociais setoriais e intersetoriais do MEsp; de outro, maior fragmentação desses iniciativas e esvaziamento do papel do MEsp, inclusive com o rebaixamento do seu *status* de ministério, hegemonia da fonte do gasto tributário e das entidades sem fins lucrativos para planejar e orientar o sentido das ações, em paralelo às empresas públicas e privadas patrocinadoras.

O discurso do “terceiro setor” é central para compreender essa transição. Apresentadas como esfera “neutra” entre Estado e o mercado, as entidades sem fins lucrativos assumem o papel de principais executoras: na LIE, como proponentes majoritárias sob a alcunha de Organizações da Sociedade Civil (OSCs); nos PNI das estatais, tendo predominância na execução; nas isenções, beneficiando-se de privilégios fiscais concedidos a entidades recreativas sem fins lucrativos; e, nos programas sociais setoriais, como executores privilegiados durante os governos Lula (2003 – 2010). Essa centralidade não decorre apenas da legislação, mas da afinidade político-ideológica que legitima tais entidades como expressão de cidadania e participação social, ainda que, na prática, reproduzam desigualdades de classe, reforcem a ideologia do “esporte social” e a seletividade do acesso.

A análise do financiamento foi um dos eixos centrais, pois, além de relevar o percurso dos recursos, possibilita apontar sua destinação e implicações sociais. Assim, percebemos que: (i) os programas, projetos e ações sociais do MEsp, apesar do discurso buscar democratizar a prática esportiva e de ter programas de referência pedagógica como o PELC e o PST (até certo ponto), se constituíram, ao fim e ao cabo, como mecanismos limitados na abrangência, focalizados predominantemente na juventude pobre sem maiores mediações e na tentativa pouco eficaz de nacionalizar a oferta sem considerar o pacto federativo e o potencial papel sistêmico dos estados e municípios; (ii) a LIE transferiu recursos para projetos que embora passados pelo crivo do MEsp, só se materializam de fato se atender aos critérios corporativos das empresas por visibilidade, fortalecimento e legitimação de suas marcas e do discurso da “responsabilidade social empresarial” (RSE); (iii) os PNI das estatais, embora mobilizarem volume relevante de recursos próprios, a lógica que orienta as ações selecionada tendem a ser similares às das empresas privadas e da RSE; (iv) e as isenções tributárias favoreceram entidades sem fins

lucrativos recreativas de forma homogênea e independente de origem, dimensão social e público destinatário, reforçando desigualdades, sem contrapartida específica e verificável ou controle social. Em conjunto, esses mecanismos convergem para deslocar o fundo público em direção a atores privados seletivos, configurando uma forma de expropriação de direitos sociais e um distanciamento da lógica da oferta universalizante.

No que se refere à abrangência, a política permaneceu limitada. Os programas estatais, embora relevantes, atingiram apenas frações da população; a intersetorialidade ampliou o alcance em alguns momentos, mas não alterou a fragmentação estrutural; a LIE concentrou recursos em regiões mais ricas e modalidades de maior apelo mercadológico; os PNI das estatais privilegiaram práticas com retorno midiático e massificadas, como as corridas de rua; e as isenções beneficiaram entidades recreativas para as quais não há dados verificáveis do seu alcance. Nessa conjuntura, a democratização do esporte, reiterada no discurso, materializou-se apenas em experiências localizadas, sem universalização nem equidade territorial, expressando os limites da democracia e da cidadania nos marcos neoliberais.

A gestão dos mecanismos de oferta da prática esportiva explicita como as esferas macro se articulam historicamente, com o Estado progressivamente tendo seu papel de planejador e orientador direto da política restringido. Ao mesmo tempo, foi se ampliando seu papel cartorial via LIE e na concessão de volumosos recursos associados às isenções fiscais às entidades sem fins lucrativos. A convergência nesta conjuntura se expressa no deslocamento da política para o campo da concessão, do favor e do interesse consubstanciado nas empresas.

No geral, essa política específica se alinha ao padrão mais amplo das políticas sociais sob hegemonia neoliberal. Entre a promessa de cidadania e “inclusão” e a realidade de fragmentação e residualidade, o que prevalece é a destinação de recursos que reforça desigualdades sociais e limita o direito social ao esporte e ao lazer. Essa síntese mostra que a Política de Estímulo à Prática de Esporte e Lazer, nessa conjuntura, é expressão das contradições próprias da Política Social brasileira: de um lado, avanços limitados e poucos tensionamentos pela luta de classe; de outro, tendências de subordinação estrutural ao capital, que se manifestam na privatização indireta e na legitimação da intervenção empresarial. Todavia, essa política apesar de constituir a maior frente da PSE, não é a única, visto haver outras subcategorias que a conformam, como a infraestrutura esportiva, que será analisada no capítulo seguinte.

Capítulo 11 – Política de Infraestrutura Esportiva Social

A infraestrutura esportiva no país é, ou deveria ser, elemento central na Política Social Esportiva (PSE). Assim como as várias iniciativas de estímulo à vivência esportiva sistemática e assistemática (eventos), por meio de núcleos de prática e atividades diversas de esporte e lazer de associações e clubes sociais recreativos – programas, projetos e ações do MEsp, os projetos sociais esportivos das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e ações variadas realizadas por entidades sem fins lucrativos –, a edificação e reforma de espaços esportivos em áreas urbanas nas cidades, de acesso livre e voluntário, em escolas/universidades públicas e em outros espaços conjugados a outras políticas setoriais constituem instância da política com alta capacidade de promover acesso ao esporte para a população em geral, notadamente a classe trabalhadora. Aliás, as próprias iniciativas por meio de núcleos de prática citadas acima se valem dessa infraestrutura, viabilizada, muitas vezes, por políticas em nível estadual e municipal.

Podemos dizer, sem exagero, que desenvolver a infraestrutura esportiva para a prática esportiva de formação, educacional e para toda a vida é aspecto fundamental para o direito ao esporte, inscrito no art. 217 da Constituição Federal de 1988, se materializar para todos os cidadãos a partir dos princípios da democratização, liberdade, direito social e educação anotados na Lei Pelé (Lei nº 9.615/1988) e na Lei Geral do Esporte (Lei nº 14.597/23). Todavia, os elementos políticos, econômicos e sociais hegemônicos no período de 2003 a 2023 que determinaram a política específica anterior, tendem a atuar de maneira similar na configuração desta, em especial aquelas derivadas da perspectiva neoliberal de concepção do papel do Estado diante da questão social e das políticas sociais. Mesmo considerando que essa visão de mundo tenha sido perene ao longo dos sucessivos governos nesse período, o que se destaca é que a dinâmica estabelecida na materialidade desta política possui particularidades que devem ser evidenciadas.

Sobre estas, podemos citar a prevalência das emendas parlamentares como mecanismo de financiamento de primeira ordem, a dificuldade na execução orçamentária para essa finalidade, acumulando restos a pagar consideráveis, os determinantes da pequena política que orientaram o Ministério do Esporte e as iniciativas intersetoriais que não se mostraram longevas. Para analisar esses elementos e o contexto material desta política, adota-se a análise histórico-conjuntural em linha com a metodologia desta tese.

Assim, esta política específica se assentou basicamente em fontes orçamentárias, que foram mediadas por meio de ações setoriais do MEsp e de articulações intersetoriais

com o MEC e o MinC, ambas consideradas esferas micro de atuação dessa política. Desse conjunto, ergue-se a esfera macro, única possível de ser aferida na Política de Infraestrutura Esportiva da PSE, a saber: a construção e a adequação de espaços de prática esportiva, que ocorreram em áreas urbanas, escolas/universidades e demais espaços públicos específicos. Sua organização está visível no Quadro 15.

Quadro 145 - Organização histórico-conjuntural da Política de Infraestrutura Esportiva Social (2003-2023)

Fonte	Institucionalidade e mecanismos normativos e operacionais	Esfera de Atuação Micro	Esfera de Atuação Macro	Política Específica
Orçamentária	Programa Esporte e Lazer na Cidade Programa Segundo Tempo	Iniciativas setoriais do MEsp	Construção e adequação de espaços de prática esportiva	Política de infraestrutura esportiva social
Orçamentária	Ministério da Educação – MEC Ministério da Cultura – MinC	Articulações intersetoriais		

Fonte: Elaboração nossa.

11.1 Construção e adequação de espaços de prática de esporte e lazer

No âmbito da Política Social Esportiva, a infraestrutura voltada ao esporte educacional, recreativo e de lazer se estruturou a partir de duas frentes principais: as iniciativas setoriais conduzidas diretamente pelo Ministério do Esporte e as iniciativas intersetoriais desenvolvidas em parceria com outros ministérios. Essas duas dimensões, entendidas como esferas micro, expressam os diferentes caminhos pelos quais se buscou ampliar a oferta de equipamentos públicos, embora marcados por limites estruturais e forte dependência de recursos extraordinários. Nesse texto, serão analisadas, em primeiro lugar, as ações setoriais do MEsp, com destaque para as rubricas orçamentárias ligadas ao PELC e ao PST e para a criação das Praças da Juventude. Em seguida, serão examinadas as articulações intersetoriais, especialmente as Praças do PAC/PEC e os investimentos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em infraestrutura escolar, evidenciando como tais arranjos complementaram – e, em muitos casos, superaram – a atuação direta do Ministério na área.

11.1.1 Iniciativas setoriais do Ministério do Esporte

Entre 2004 e 2011, as iniciativas setoriais do Ministério do Esporte voltadas à infraestrutura se organizaram em torno de duas ações orçamentárias: a ação 5450 – Implantação de Núcleos de Esporte Recreativo e de Lazer, associada ao Programa Esporte

e Lazer da Cidade (PELC); e a ação 5069 – Implantação de Infraestrutura para o Esporte Educacional, vinculada ao Programa Segundo Tempo (PST).

A ação 5450, criada em 2004, estruturou-se desde o início como o principal canal de financiamento da infraestrutura esportiva nas cidades sob responsabilidade do Ministério do Esporte, segundo os dados financeiros pesquisados. Entre 2004 e 2011, os relatórios de gestão registram que esta ação respondia pela maior parte das despesas do PELC, absorvendo inclusive grande volume de emendas parlamentares. Nesse período, sua execução esteve marcada por limites financeiros derivados de contingenciamentos, pela demora na liberação orçamentária e pelas dificuldades técnicas dos parceiros (licitações, inadimplência, atrasos na prestação de contas) (Brasil, Ministério do Esporte, 2005; 2006; 2011). Ainda assim, os relatórios apontam a implementação de milhares de equipamentos de esporte e lazer em todo o país. Em 2006, por exemplo, o Ministério informou a implantação ou qualificação de 1.447 equipamentos em espaços públicos urbanos (Brasil, Ministério do Esporte, 2006).

Nos anos seguintes, ainda no âmbito dessa ação orçamentária, consolidou-se como umas das principais frentes no fomento à infraestrutura o programa Praças da Juventude⁴³³. Essas foram concebidas em 2007, ganhando visibilidade e servindo de inspiração para o que viria a ser as Praças do PAC, ou Praças dos Esportes e da Cultura (PECs), no âmbito do PAC 2⁴³⁴. As Praças da Juventude foram uma iniciativa voltada às comunidades urbanas com déficit de equipamentos públicos de esporte e lazer, tendo como objetivo “democratizar o acesso a equipamentos públicos de esporte e lazer, ampliando a oportunidade para o desenvolvimento de práticas esportivas, atividades recreativas, educativas, culturais e sociais como instrumentos de inclusão social e de promoção da saúde” (Brasil, Ministério do Esporte, 2011, p. 3).

De acordo com seu Manual de Implementação, cada unidade deveria funcionar como um espaço de convivência comunitária e de referência para a juventude, mas com caráter intergeracional, atendendo também crianças, adultos e idosos (Brasil, Ministério do Esporte, 2011). O projeto foi implementado em parceria com governos estaduais e

⁴³³ Os relatórios oficiais registram a demanda elevada de prefeituras e governos estaduais, com centenas de unidades conveniadas entre 2008 e 2011. Embora a execução tenha enfrentado limitações – como contingenciamentos, dependência de emendas parlamentares e entraves técnicos locais –, a Praça da Juventude representou importante mecanismo de materialização da ação 5450, sendo inclusive citada pelo próprio Ministério como inspiração para o desenho posterior das Praças do PAC, no âmbito do PAC 2 (aspecto que veremos na subseção seguinte). Ver em: <https://pracadajuventude.wordpress.com/>. Acesso em 25 de ago. 2025)

⁴³⁴ Serão tratados na esfera micro seguinte.

municipais e se efetivava de maneira intersetorial com o Ministério da Justiça, por meio do Pronasci, reforçando seu papel como estratégia de inclusão social e prevenção à violência (Rangel, 2011), aspecto que aproxima a configuração das ações de infraestrutura da lógica do “esporte social”.

Ainda em relação às Praças da Juventude, as principais dificuldades relatadas pelos gestores desse programa e de toda a ação 5450 eram o contingenciamento orçamentário, a dependência de emendas parlamentares e entraves recorrentes como inadimplência de municípios, demora em licitações, falhas na apresentação de projetos e atrasos nas prestações de contas (Brasil, Ministério do Esporte, 2005; 2006).

No mesmo período em que a ação 5450 esteve vinculada ao PELC, a ação 5069 esteve vinculada ao PST. Esta última atuando como instrumento do MEsp para avançar na infraestrutura esportiva nas cidades brasileiras, considerando a perspectiva do esporte educacional. Embora houvesse essa vinculação formal, a gestão dessas ações não se localizou nas secretarias nacionais finalísticas do MEsp, ficando a cargo da Secretaria Executiva. A partir de 2012, no contexto de reorganização⁴³⁵ institucional do Ministério durante o governo Dilma, a ação 5450 passou a concentrar em uma única rubrica a infraestrutura voltada tanto ao esporte educacional quanto ao recreativo e de lazer, agora sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Esporte, Lazer e Inclusão Social (SNELIS). Nesse novo arranjo, no entanto, os entraves permaneceram: baixa capacidade técnica dos entes conveniados, morosidade na execução das obras e forte influência das emendas parlamentares sobre o volume e a natureza dos empreendimentos, gerando execução fragmentada e grandes volumes de restos a pagar⁴³⁶ (Brasil, Ministério do Esporte, 2012; 2016; 2017).

As emendas parlamentares, em particular, tornaram-se o mecanismo central de financiamento da Política de Infraestrutura Esportiva no contexto analisado, substituindo na prática os recursos regulares que deveriam sustentar essa política de forma planejada.

⁴³⁵ Essa mudança é reflexo da prioridade atribuída à dimensão econômica da Política Esportiva, ao passo que a social, no tocante as atividades do MEsp, ter perdido espaço institucional ao ser reduzida a uma única secretaria. É neste ano que surge, como expressão da III Conferência Nacional do Esporte, do Plano Decenal do Esporte e dos interesses do setor futebolístico, a Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor (SNFDT).

⁴³⁶ No orçamento público, os restos a pagar (RP) correspondem a despesas empenhadas em um exercício financeiro e não pagas até 31 de dezembro. Dividem-se em duas categorias: (a) RPs processados, quando a despesa já foi liquidada (ou seja, houve entrega do bem/serviço) mas não paga; e (b) RPs não processados, quando a despesa foi apenas empenhada (compromisso assumido), sem liquidação. Assim, todo RP é o saldo de empenhos não pagos no exercício, mas sua natureza varia conforme a etapa de execução da despesa em que se encontra. Ver em: <https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil/5.-regras-orcamentarias/restos-a-pagar>. Acesso em 30 de ago. 2025.

Estudos mostram que, de 2008 a 2011 cerca de 90% dessas emendas priorizavam a infraestrutura esportiva, sendo a maior parte para os programas sociais (Teixeira et al., 2018) e entre 2004 e 2015, 92,9% dos recursos destinados ao “esporte recreativo, educacional e lazer” derivaram de emendas (Castro, Scarpin e Mezzadri, 2020). Esses dados revelam o quanto a execução da infraestrutura ficou subordinada às negociações clientelistas, de curto-prazo dos parlamentares e estabelecidas no âmbito da pequena política (Teixeira et al., 2018; Mascarenhas, 2016).

Essa forma de financiamento expressa, tendencialmente, a fragmentação dessa política, ainda mais se considerarmos que o foco do orçamento ordinário do MEsp se voltava mais a implementação e manutenção de núcleos de prática esportiva do PST e PELC⁴³⁷, enquanto as emendas, quase em sua totalidade, se direcionavam à implementação, adequação e reforma de infraestrutura esportiva dentro desses mesmos programas (Castro, Scarpin e Mezzadri, 2020). No geral, o peso excessivo das emendas manteve a política em funcionamento, mas ao custo de consolidá-la como uma intervenção desconcertada, dependente de interesses parlamentares, com alta incidência de obras paralisadas e com ausência de planejamento territorial na expansão dos equipamentos (Carneiro et al., 2021).

A dimensão do gasto público reflete essa realidade. Ao longo de 21 anos (2003 a 2023), o gasto somado alcançou R\$ 1,785 bilhão⁴³⁸, se considerarmos apenas as iniciativas setoriais do MEsp – média de R\$ 81 milhões por ano. Porém, 65% desses recursos foram realizados em 2007 e 92% no PPA 2004 – 2007⁴³⁹. Os outros 5,7% ocorreram nos dois PPAs de 2008 a 2015, e o restante, 2,3%, foi realizado nos PPAs de 2016 a 2023. Apesar da baixa execução orçamentária a partir de 2008, as entregas de obras continuaram a ser feitas, mesmo que em um ritmo bastante oscilante, conforme indica a Tabela 23. Para ilustrar, em 2017 havia 1694 obras paradas (Carneiro et al., 2021) e pela tabela é possível aferir que em 2021 e 2022 foram entregues 42% de todo total na série histórica analisada.

A explicação para esse fato reside na forma como o MEsp geriu os recursos na execução do orçamento, pois a grande maioria deles não foi paga no ano corrente em que foi empenhado, mas nos seguintes, gerando o que a linguagem orçamentária chama de

⁴³⁷ Considerando somente os valores liquidados do orçamento do MEsp, pois se os dados considerarem os pagos + RP pagas isso se inverte no período de 2010 a 2023.

⁴³⁸ Reflete apenas os valores liquidados do orçamento, com valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023.

⁴³⁹ Incluso o ano de 2003.

“restos a pagar” (RP). Assim, as obras concluídas não acompanharam a evolução dos dados orçamentários liquidados, em sua maioria, mas sim o somatório dos valores pagos no mesmo exercício anual mais os RP pagos de anos anteriores nesse mesmo ano⁴⁴⁰.

Tabela 23 - Evolução das metas realizadas/obras concluídas pelo Ministério do Esporte nas ações voltadas à infraestrutura da Política Social Esportiva. Série 2012 a 2022

Ano	Meta realizada/obra concluída
2012	633
2013	180
2014	77
2015	904
2016	393
2017	252
2018	252
2019	537
2020	365
2021	1 473
2022	1 120
Total	6 186

Fonte: Brasil, Ministério do Esporte, 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; Brasil, Ministério da Cidadania, 2019; 2020; 2021; 2022. Elaboração nossa.

Comparando os gastos com infraestrutura de maneira geral com os relacionados às outras ações do MEsp, Mascarenhas (2016) apontou com dados de 2001 a 2012 que essa pasta vinha assumindo característica de um “Ministério de Obras”, dada a propensão do seu gasto nessa categoria. Essa perspectiva, mesmo que generalista em torno do conjunto da Política Esportiva, pode ser vista de certa forma em sua vertente social. Nosso exame, com dados de 2003 a 2023, demonstra que essa condição ocorreu somente até 2013, em anos específicos – 2003 (531%), 2004 (11%), 2007 (169%), 2011 (86%), 2012 (131%) e 2013 (118%). Nos 10 anos seguintes não foi possível aferir a inclinação da atuação do MEsp em direção à infraestrutura, se tomarmos apenas os valores liquidados do orçamento⁴⁴¹. No acumulado do período, os programas, projetos e ações sociais apresentaram um crescimento relativo 27% superior ao das iniciativas voltadas às obras.

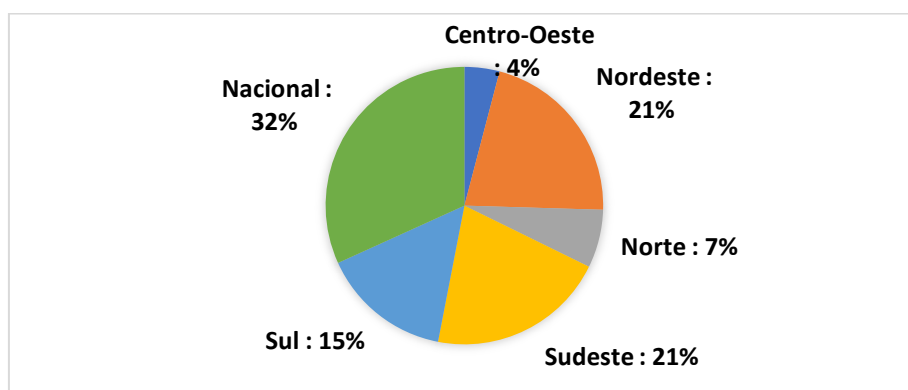
Por fim, cabe registrar a distribuição regional da ação 5450 de 2012 a 2021, quando já havia sido unificada aquela vinculada ao PST e ao PELC numa única. Essa

⁴⁴⁰ Dado os limites desta tese e nosso recorte metodológico alongado de 2003 a 2023, não há dados disponíveis de valores orçamentários pagos + RP pagos para o período anterior a 2010, nos fazendo trabalhar somente com esta fase do orçamento. Assim, sugerimos a estudos futuros um recorte menor no tempo para que seja possível utilizar os valores pagos + RP pagos, mais realistas.

⁴⁴¹ Importante ressaltar que essa análise ocorre, pois estamos considerando apenas os valores liquidados do orçamento. Caso a métrica fosse os valores pagos + RP pagos, nossa estimativa aponta que os gastos com infraestrutura seriam pelo menos o dobro dos com os núcleos dos programas sociais esportivos. Neste contexto, a tendência anotada por Mascarenhas (2016) se mantém.

realidade, disposta no Gráfico 35, informa que a maior concentração, com cerca de um terço, ficou na categoria “nacional”, que agrega iniciativas de caráter abrangente ou transversal, não restritas a uma região e com contratos de repasse de escopo mais amplo, projetos-piloto ou convênios que englobam múltiplas localidades. Nas regiões geograficamente estabelecidas na divisão política brasileira, as regiões Nordeste e Sudeste ficaram cada qual com 21%, algo não muito comum de se ver na distribuição de recursos no país, normalmente centralizados largamente na região sudeste e sul. Esta última vem logo após, com 15% do total. Com menor percentual, refletindo uma tendência perene na política, as regiões Norte (7%) e Centro-Oeste (4%) ficaram com valores orçamentário residuais.

Gráfico 35 - Distribuição geográfica do gasto orçamentário com infraestrutura esportiva social no Brasil. Série 2012 – 2021 (valores de referência deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2021)¹



Fonte: Portal SIGA Brasil, Senado Federal. Ver em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 31 ago. 2025. ¹ Os valores de referência deste gráfico se baseiam nos valores orçamentários pagos + RP pagos. A opção por essa metodologia, divergente da utilizada nas anteriores, ocorreu devido ao fato de essa ação ter ocorrido basicamente por esse mecanismo, aproximando-se mais da realidade efetiva.

No geral, o percurso das ações setoriais do Ministério do Esporte voltadas à infraestrutura social revela uma política marcada pela fragmentação, pela dependência de emendas parlamentares e pela incapacidade de se estruturar como estratégia nacional contínua. No período até 2011 as ações vinculadas formalmente ao PELC – geridas pela Secretaria Executiva – se consolidaram como principal canal de financiamento, dando visibilidade a iniciativas como as Praças da Juventude, mas atravessadas por contingenciamentos, atrasos e dificuldades técnicas dos entes locais. Nos anos seguintes, sob a gestão da SNEIS, esses limites não foram superados, visto que o orçamento corrente ter perdido ainda mais força, as obras passaram a depender da lenta liquidação de restos a pagar e as entregas se deram de forma oscilante, com picos pontuais sem continuidade – apesar de ter havido maior valorização da região nordeste.

Assim, a política de infraestrutura esportiva social configurou-se menos como um processo planejado de universalização do acesso e mais como uma intervenção dispersa, orientada pela lógica das emendas e dos passivos acumulados (restos a pagar), o que explica tanto o volume de obras concluídas quanto a permanência de muitas inacabadas. Além dessas iniciativas setoriais, esta política também ocorreu por meio de articulações intersetoriais, como veremos a seguir.

11.1.2 Articulações intersetoriais: MEsp, MEC e MinC

Nesta esfera, embora as Praças da Juventude também tivessem apresentado aspectos de intersetorialidade em sua execução, destacaremos somente as relacionadas às Praças do PAC e suas derivações, bem como as ações que mobilizaram recursos para a infraestrutura esportiva escolar. Estas iniciativas ocorreram entre os anos de 2011 e 2013, com alocação de recursos oriundos de funções distintas: Cultura, por meio do Ministério da Cultura (MinC), e Educação, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC). Em ambos os casos, os dispêndios foram contabilizados em subfunções associadas ao esporte – “Lazer”, no caso do MinC, e “Desporto Comunitário”, no caso do FNDE – evidenciando que, apesar de pertencerem a funções diferentes, a classificação orçamentária as vinculou a subfunções diretamente ligadas ao esporte, como observa Carneiro (2018).

No que se refere às iniciativas desenvolvidas com recursos da Cultura, foi criado, sob a inspiração das Praças da Juventude do MEsp, o programa Praças do PAC, de caráter intersetorial materializado a partir de 2010, sendo chamado posteriormente de Praças de Esporte e Cultura (PEC). Instituídas pela Portaria Interministerial MP/MinC/ME/MDS/MJ/MTE nº 401, de 9 de setembro de 2010, no âmbito do PAC 2 (Eixo Comunidade Cidadã), essas Praças foram concebidas como equipamentos públicos multifuncionais, sendo a seleção de propostas enviadas pelos chefes do Executivo dos municípios e do DF realizadas observando critérios como: déficit de equipamentos esportivos; maior atendimento à baixa renda; localização em “Territórios de Paz do PRONASCI”; e outros.

A estrutura dessas Praças previa a reunião, em um mesmo espaço, de quadra poliesportiva coberta, pista de skate, biblioteca, cineteatro, salas multiuso, áreas para atendimento do CRAS e espaços de convivência, articulando políticas de esporte, cultura, assistência social, qualificação profissional, prevenção à violência e inclusão digital (Brasil, Ministério do Esporte, 2010; 2011).

Em 2014, as PECs passaram a ser denominadas Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs), consolidando-se como um equipamento mais centrado na Política Cultural (Portaria MinC nº 95, de 17 de setembro de 2014). Essa nomenclatura se manteve até 2019, quando, em meio à incorporação da pasta da cultura ao Ministério da Cidadania, foi rebatizada pela Portaria nº 876, de 15 de maio de 2019, como Estações Cidadania – Cultura, preservando a mesma concepção integrada. Por fim, em 2021, a Portaria MTur nº 15/2021 redefiniu novamente a nomenclatura para Pracinhas da Cultura, após a redistribuição das atribuições do extinto MinC. Como visto, a trajetória institucional desse programa o conforma como uma política gerida, principalmente, pela cultura, tendo o MEsp, no arranjo intersetorial, uma atuação mais lateral, relacionada à formulação das metodologias e das estruturas esportivas, quando muito.

A sua materialização, embora os recursos tenham transitado pela subfunção “Lazer”, ocorreu por meio da ação 12MG – Implantação de Espaços Integrados de Esporte, Cultura e Serviços Públicos (Praça dos Esportes e da Cultura)⁴⁴². Em 2012 foram transferidos aproximadamente R\$ 134 milhões e, em 2013, em torno de R\$ 185 milhões, totalizando R\$ 319 milhões⁴⁴³ no biênio. Esse valor representou a maior parte dos recursos destinados à infraestrutura esportiva social no período e correspondeu, no PPA 2012–2015, a cerca de 91% de todo o gasto nessa área. Considerando a peculiaridade da execução orçamentária do Ministério do Esporte na infraestrutura ter sido predominantemente por meio de Restos a Pagar, observa-se que esse montante, em apenas dois anos, foi 487% superior ao total liquidado pelas iniciativas setoriais do MEsp entre 2012 e 2023 (R\$ 54,3 milhões), revelando o quão ínfimo foi a execução setorial do Ministério pelo prisma dos valores liquidados.

Realidade similar pode ser vista também com os gastos relacionados às estruturas esportivas escolares. Neste caso, foi alocado pelo FNDE (Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação) na subfunção “Desporto Comunitário” recursos vindos da função “Educação” no valor de R\$ 277,6 milhões⁴⁴⁴, somente no ano de 2011. Essa aplicação equivaleu a 58,27% de todos os recursos liquidados dessa subfunção neste

⁴⁴² Descrita como: “construção e equipagem de espaço integrado que visa à qualificação do espaço público, à melhoria da qualidade de vida da população e à oferta de serviços públicos. Esses espaços integrados poderão ser compostos por: cineteatro, biblioteca, telecentro, salas multiuso, pista de skate, pista de caminhada, kit básico esportivo, equipamentos de ginástica, ginásio poliesportivo, espaço criança, bicicletário, quadra de areia, vestiário no ginásio, espaço terceira Idade, anfiteatro ar livre, Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), dentre outros. A depender dos terrenos disponíveis, apenas parte desses equipamentos pode ser disponibilizada” (MPOG, 2014, p. 2).

⁴⁴³ Valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023.

⁴⁴⁴ Deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023.

ano⁴⁴⁵ e teve um gasto superior às iniciativas do MEsp de 2012 a 2023 em 411%. Neste ano, apesar desse recurso fluir por uma subfunção orçamentária ligada ao esporte, a sua execução ocorreu por meio da ação 12KV – Implantação e adequação de estruturas esportivas escolares⁴⁴⁶ –, vinculada ao programa “Qualidade na Escola”. Assim, a construção e adequação dos espaços escolares de prática esportiva foi materializada a partir de critérios e gestão do FNDE/MEC diretamente por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR)⁴⁴⁷, como parte do seu primeiro ciclo de 2007 a 2011 (Brasil, FNDE, 2018).

O relatório de gestão do FNDE de 2011 (Brasil, FNDE, 2012) informa que foram apoiados 1600 projetos relacionados a essa ação neste ano. Todavia, apesar do quantitativo relevante, a realidade ainda exige muito a avançar. Dados da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE) de 2012 apontaram que 76,4% dos escolares da rede pública informaram que há quadra de esportes disponíveis em sua escola, ao passo que na rede privada o alcance é de 93,4%. Além disso, foi informado existir disponibilidade de vestiários em 20,5% das escolas, de pista de corrida ou atletismo em 1,0% e de piscina somente para 0,7%. Isso ocorre em uma realidade na qual 61,5% dos escolares da rede pública disseram que a escola é o único local em que têm acesso à atividade esportiva (Brasil, IBGE, 2013). Nos anos posteriores, essa ação se manteve ativa até 2017, mas sem transitar mais pela subfunção “Desporto Comunitário”. No todo, esses dados mostram que, apesar dos investimentos em 2011, a infraestrutura esportiva escolar permanece como um traço na desigualdade do acesso ao esporte e barreira para a universalização do direito ao esporte.

Em resumo, a análise dessa esfera micro evidencia que os maiores investimentos em infraestrutura esportiva social não foram conduzidos pelo Ministério do Esporte a partir de 2008, mas sim por políticas intersetoriais geridas pelo Ministério da Cultura e pelo FNDE. Embora relevantes, os recursos aplicados nas Praças do PAC/PEC e nas

⁴⁴⁵ Dados retirados do portal Siga Brasil do Senado Federal. <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 31 ago. 2025

⁴⁴⁶ Essa ação é descrita como destinada a “construção de quadras esportivas cobertas e adequação e cobertura das já existentes, em escolas públicas da Educação Básica, para realização de atividades pedagógicas, recreativas, culturais e desportivas” (MPOG, 2012).

⁴⁴⁷ Esse Plano “é uma estratégia federal iniciada em 2007, concebida como uma ferramenta para o planejamento plurianual das políticas de educação, em que os entes subnacionais elaboram plano de trabalho a fim de desenvolver ações pedagógicas e de infraestrutura que contribuam para a ampliação da oferta, permanência e melhoria das condições escolares e, consequentemente, que colaborem para o aprimoramento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de suas redes públicas de ensino” (Brasil, FNDE, 2018).

quadras escolares não foram capazes de alterar estruturalmente o quadro de carência de equipamentos revelado por levantamentos nacionais.

11.2 Síntese da Política Específica

A Política de Infraestrutura Esportiva Social entre 2003 e 2023 estruturou-se em torno de diferentes ações orçamentárias e programas. No campo setorial, o Ministério do Esporte concentrou esforços nas ações 5450 e 5069, vinculadas ao PELC e ao PST, que se tornaram os principais canais de financiamento de obras em espaços públicos urbanos voltados ao então chamados de esporte educacional, recreativo e de lazer. Para tanto, a partir de 2007 ganharam destaque as Praças da Juventude, que além de mobilizarem boa parte dos recursos da ação 5450, serviram de inspiração para o arranjo intersetorial das Praças do PAC ou PEC, formalizadas a partir de 2010 sob a liderança do MinC. No campo da educação, a ação 12KV, gerida pelo FNDE, direcionou recursos importantes à construção e adequação de quadras escolares em 2011. Apesar desse conjunto, a concepção institucional e programática dessa política específica teve uma execução tanto do gasto público como da entrega das obras bastante oscilante, descontinuada e dependente de fontes instáveis.

Essa instabilidade decorre, em grande medida, dos mecanismos de financiamento e execução que sustentaram a política. O peso desproporcional das emendas parlamentares consolidou um arranjo subordinado à “pequena política”, em que a definição das obras atendeu a critérios clientelistas e paroquiais, em detrimento de uma estratégia nacional de universalização (Carneiro, 2018; Teixeira et al., 2018; Mascarenhas, 2016). A execução também esteve profundamente marcada pelo uso de Restos a Pagar (RP), o que produziu um descolamento entre empenhos e entregas. Assim, valores liquidados em determinados anos não se realizaram em resultados imediatos, gerando um acúmulo de obras paralisadas e entregas tardias, frequentemente concentradas em exercícios posteriores (Carneiro et al., 2021).

Esse padrão resultou em uma trajetória oscilante que impediu a política de se estabilizar como uma ação contínua, tanto que a maior concentração de valores liquidados ocorreu no PPA 2004–2007, com destaque para 2007. Esse fato se explica pelo volume atípico de emendas parlamentares liquidadas nesse período. Como mostram os estudos de Carneiro et al. (2021) e Carneiro (2018), nesses anos houve liberação excepcional de recursos por meio desse mecanismo, o que não se repetiu nos anos posteriores em razão da redução das emendas e dos contingenciamentos orçamentários.

Tal conjuntura se evidencia quando observado o lugar que a infraestrutura ocupou no conjunto que forma a Política Social Esportiva (PSE). Apesar de destacada no discurso governamental e determinante na efetivação do direito ao esporte, essa categoria respondeu somente por 12% do total de recursos da PSE entre 2003 e 2023, considerando todas as fontes. Dado este que posiciona essa política específica como residual frente àquela realizada em torno da categoria Prática Esportiva – programas sociais do MEsp, LIE, PNI das estatais e a oferta via entidades sem fins lucrativos esportivas/recreativas. Se tomarmos apenas os recursos orçamentários, os valores para a infraestrutura foram menores⁴⁴⁸ do que os destinados aos programas, projetos e ações sociais do MEsp.

Além desse aspecto, vale destacar que a conjuntura mais ampla política e econômica também influiu, principalmente por se tratar de construções, adequações e modernizações de espaços de prática esportiva. Neste caso, os contingenciamentos que ocorreram foram, principalmente, em função de: reorientação dos recursos orçamentários para infraestrutura que foram focados nas obras para os Grandes eventos; retorno da rigidez do Regime de Política Macroeconômica nos anos Temer e Bolsonaro; a Emenda Constitucional nº 95/2016 que “congelou” os gastos primários do executivo federal, em especial as sociais, por 20 anos (Filgueiras, 2023; Mustafá, 2019; Ferreira, 2024); e a reorientação da PSE em direção à ampliação das fontes tributárias em detrimentos das orçamentárias.

Por fim, a trajetória da Política de Infraestrutura Esportiva Social entre 2003 e 2023 expressa a combinação de três elementos: a dificuldade na execução das obras devido a contingenciamentos financeiros e dificuldades técnicas dos parceiros (licitações, inadimplência, atrasos em prestação de contas etc.); o financiamento marcado pela prevalência das emendas parlamentares e pela execução via Restos a Pagar; e a vulnerabilidade ao contexto político-econômico, que alternou fases de expansão e retração fiscal. O resultado foi uma política que, embora tenha mobilizado investimentos relevantes e viabilizado a construção de milhares de equipamentos, não se estruturou como estratégia nacional contínua e previsível, mas se mostrou, em maior medida, marcada por entregas claudicantes e mal articuladas aos programas sociais, revelando os limites do Estado brasileiro em transformar a promessa constitucional do direito ao esporte em espaços físicos de lazer, esporte, cultura e convivência em uma perspectiva universalizante.

⁴⁴⁸ Reiteramos que se for considerado os valores “Pagos + Restos a Pagar pagos”, possivelmente isso se inverta, pelo menos no período de 2012 a 2023.

Capítulo 12 – Política de Promoção da Ciência no Esporte e Lazer

A ciência, em particular as ciências sociais, ocupa um papel central no desenvolvimento humano e social ao fornecer meios para compreender a realidade e os fenômenos sociais que a compõem, assim como sugerir caminhos baseados em evidências. Seu uso, no entanto, não é imparcial e tende a refletir as contradições inerentes à luta de classes, quando orientada por premissas epistemológicas, teórico-metodológicas e filosóficas de fundo crítico. Na arena das políticas públicas, a pesquisa científica busca compreender a atuação estatal, examinando desde os aspectos tecnocráticos até os de caráter econômico, político, cultural e social, revelando a complexidade de dinâmicas e estruturas não necessariamente explícitas sem a devida aplicação do método científico e a análise de um pesquisador qualificado (Arretche, 2003; Souza, 2003).

No campo esportivo, a ciência ganha contornos específicos. Enquanto no campo do desempenho esportivo a pesquisa científica trabalha, tendencialmente, com disciplinas ligadas ao treinamento esportivo, à nutrição, à medicina, à fisiologia, à biomecânica, à cinesiologia, à bioestatística, à química etc., na análise dos aspectos socioculturais e políticos da educação física e do esporte, as disciplinas vinculadas às ciências humanas e sociais, em certa medida, têm preponderância para analisar os fenômenos sociais a eles vinculados. Naturalmente, há tensões tanto entre estes campos quanto internamente, principalmente em funções dos diferentes recortes epistemológicos e das batalhas das ideias.

No nível do esporte recreativo e de lazer sua relevância pode se voltar para o desenvolvimento de um olhar crítico e pedagógico capaz de superar o empirismo, o senso comum e revelar sua orientação política e ideológica, voltando-se para pesquisas culturais, econômicas, políticas, educacionais e de saúde, para citar algumas (Starepravo et al., 2014). No âmbito da atuação estatal, em particular na vertente social da Política Esportiva, há linhas que investem em estudos sobre os programas sociais esportivos e iniciativas diversas dos governos federal, estadual e municipal, bem como de órgãos e empresas públicas vinculados ao fomentar do esporte, considerando aspectos como o financiamento público, as pedagogias desenvolvidas, a formação profissional, a educação escolar e universitária, as concepções ideológicas, a luta de classe, o controle social etc. (Amaral, Ribeiro e Silva, 2014). A ciência, quando voltada às necessidades sociais em detrimento da rentabilidade econômica do capital, pode se tornar um instrumento de

excelência para democratizar o acesso, qualificar experiências e sustentar políticas sociais de longo prazo.

Sob esse contexto, a política específica em tela, expressão da categoria “Ciência, Esporte e Lazer”, pode ser observada no período de 2003 a 2023 a partir de três frentes de incentivo ao desenvolvimento científico, todas financiadas estritamente pelo orçamento do Ministério do Esporte: (i) fomento à pesquisa e ao funcionamento da Rede CEDES; (ii) implantação de Centros de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e de Lazer - Rede CEDES; e (iii) promoção de eventos científicos e premiações voltados ao desenvolvimento do esporte recreativo e de lazer. Estas frentes formam uma única esfera micro e, por consequência, uma única macro. A esfera micro será denominada “Rede CEDES e eventos científicos”, e a esfera macro, “Fomento à infraestrutura e funcionamento de núcleos de pesquisa e a apoio a eventos científicos”. Essa organização pode ser vista de forma detalhada no Quadro 16.

Quadro 15 - Estrutura histórico-conjuntural da Política de Promoção da Ciência no Esporte e Lazer (2003 - 2023)

Fontes	Institucionalidade e mecanismos normativos e operacionais	Esfera de Atuação Micro	Esfera de Atuação Macro	Política Específica
Orçamentária	Fomento à pesquisa e funcionamento da Rede CEDES	Rede CEDES e eventos e premiações científicas	Fomento à infraestrutura e funcionamento de núcleos de pesquisa e apoio a eventos científicos	Política de Promoção da Ciência no Esporte e Lazer
Orçamentária	Implantação de Centros de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e de Lazer - Rede CEDES			
Orçamentária	Promoção de eventos científicos e premiações voltados ao desenvolvimento do esporte recreativo e de lazer			

Fonte: Elaboração nossa

12.1 Fomento à infraestrutura e funcionamento de núcleos de pesquisa e apoio à eventos científicos

Esta esfera se ordena a partir de uma única esfera micro, formada pelas ações que perfazem a Rede CEDES (Centros de Desenvolvimento de Esporte Recreativo e de Lazer) e os eventos científicos em geral, assim como aqueles relacionados às premiações científicas e técnicas relacionadas ao universo acadêmico ou mesmo à gestão das políticas sociais esportivas. Esses mecanismos operacionais constituem a materialidade da política

específica em tela e se localizam peremptoriamente em atividades ligadas ao universo do esporte e do lazer.

A ênfase nesse nível de prática, que pela Lei Geral do Esporte (Lei nº 14.597/2023) se situa no esporte de formação e para toda a vida, ocorre porque todas essas ações estiveram vinculadas ao Programa Esporte e Lazer na Cidade (PELC). Esse programa, único a prever em sua configuração política atuação nas três categorias que formam a Política Social Esportiva – Prática Esportiva; Infraestrutura; e Ciência, Esporte e Lazer –, esteve no centro do desenvolvimento de toda a política específica que estamos analisando, tanto em relação à constituição, estruturação e funcionamento da Rede CEDES quanto aos eventos científicos promovidos com recursos do MEsp direcionados ao esporte e ao lazer e às políticas sociais esportivas em geral.

A Rede CEDES, segundo Bonalume et al. (2008), foi criada em 2003 como ação programática do Ministério do Esporte, vinculada à Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer (SNDEL) e gerida pelo Departamento de Ciência e Tecnologia do Esporte, compondo o PELC. Sua estruturação ocorreu por meio de Instituições de Ensino Superior públicas e privadas, que constituíram núcleos da Rede, agregando grupos de uma mesma instituição ou de instituições distintas. Sua finalidade é estimular a produção e difusão de conhecimento científico voltado ao aperfeiçoamento e à qualificação de projetos, programas e políticas públicas de esporte e lazer.

Ao reunir grupos de pesquisa já existentes e fomentar a criação de novos, a Rede CEDES busca superar o padrão tradicional de políticas públicas fragmentadas, carentes de subsídios teóricos e técnicos de monitoramento e avaliação e orientadas por sujeitos sem a qualificação necessária, propondo uma lógica educativa capaz de promover a autonomia e a consciência crítica dos sujeitos envolvidos. Do ponto de vista organizacional, a Rede CEDES configurou-se como um mecanismo descentralizado de financiamento e produção científica, operado por chamadas públicas e convênios com instituições de ensino superior. Seu escopo incluiu pesquisas induzidas⁴⁴⁹ e semi-induzidas⁴⁵⁰, a implantação de núcleos temáticos distribuídos pelo território nacional e a promoção de eventos científicos (Pinto e Lino, 2022).

Ao longo de sua trajetória, a Rede CEDES passou por diferentes momentos que expressaram tanto avanços na institucionalização da produção científica quanto limites

⁴⁴⁹ Atende a demandas definidas pelo MEsp e a SNDEL (posteriormente, SNELIS) (Pinto e Lino, 2022).

⁴⁵⁰ Refere-se a projetos individuais dos pesquisadores, selecionados por Editais/Chamadas Públicas, que definiam as linhas de estudos apoiadas (Pinto e Lino, 2022).

impostos por disputas internas e pela dinâmica de indução estatal. Nos primeiros anos, de 2003 a 2005, funcionou a partir da indução direta de pesquisas em núcleos selecionados, com o objetivo de responder rapidamente às demandas do PELC. Neste período, foram financiadas somente 15 pesquisas induzidas, sendo sete na região Sudeste e quatro em cada uma das regiões Sul e Nordeste. Essa lógica garantiu capilaridade inicial, mas restringiu a autonomia dos grupos e manteve forte dependência das definições da SNDEL (Pinto e Lino, 2022).

A partir de 2006, a expansão para instituições privadas e a diversificação de núcleos representaram um movimento de ampliação da base acadêmica e regional, ao mesmo tempo em que evidenciaram tensões políticas e epistemológicas, já que a Rede se afirmava em contraposição à orientação biologizante da Rede CENESP⁴⁵¹ (Centros de Excelência Esportiva) e buscava legitimar-se como espaço das Ciências Humanas e Sociais aplicadas ao esporte e lazer (Starepravo et al., 2014). A adoção dos editais públicos a partir de 2007 constituiu um marco no seu desenvolvimento, possibilitando entrada de novos grupos e configurando a Rede como experiência de gestão participativa em rede. Como destacam Pinto e Lino (2022), os anos de 2006 a 2010 podem ser lidos como os de maior vigor da Rede em termos de pesquisas apoiadas, pois foram financiadas 145, entre induzidas e as selecionadas por meio de editais, totalizando 81% no acumulado de 2003 a 2014.

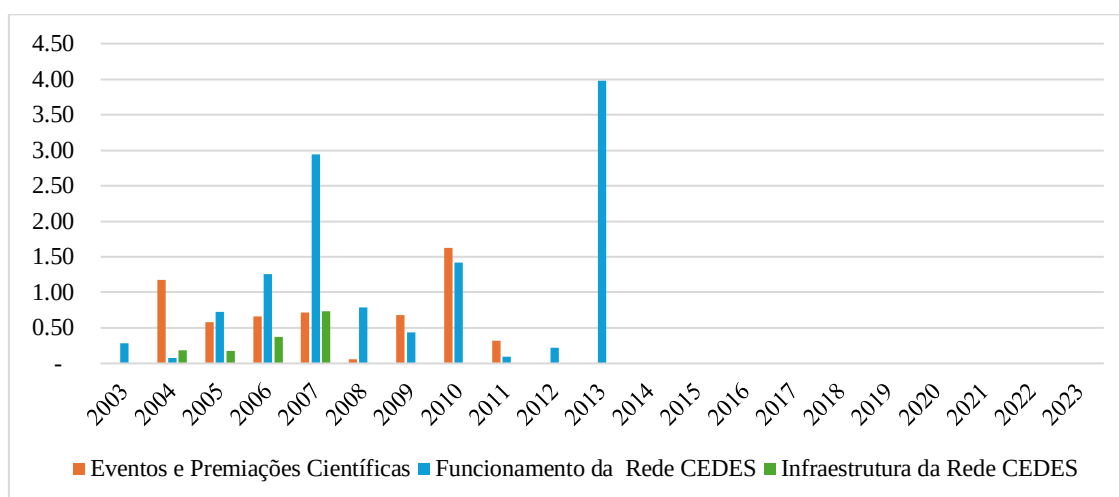
A partir de 2014, iniciou-se um ciclo de enfraquecimento marcado pela exclusão da ação orçamentária por meio da qual tinham sido concentrados os recursos para financiar as pesquisas científicas e outras ações (ação 20JS⁴⁵²) e pela não renovação dos editais, o que reduziu drasticamente as possibilidades de continuidade. O financiamento passou a se restringir a restos a pagar e a estrutura da Rede foi progressivamente esvaziada até 2018, quando sua dinâmica de funcionamento praticamente se paralisou. Para Pinto e Lino (2022), esse percurso revela como a Rede, embora concebida como experiência inovadora de gestão participativa e qualificação científica, permaneceu vulnerável às oscilações orçamentárias e às mudanças políticas, comprometendo sua sustentabilidade e fragilizando sua capacidade de consolidar-se como política estruturante.

⁴⁵¹ Essa rede se localiza no que nominamos de Política de Ciências no Esporte de Excelência e Antidopagem, uma das quatro que compõe a Política Econômica Esportiva. Sua configuração foi analisada na parte 1 desta tese no subcapítulo 4.5.

⁴⁵² Nome: Fomento à pesquisa, memória, difusão e formação em políticas sociais de esporte e lazer.

Tratando das oscilações orçamentárias, podemos ver no Gráfico 36 que os valores voltados à infraestrutura da Rede CEDES nas Universidades (ação: Implantação de Centros de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e de Lazer – Rede CEDES) ocorreram somente no PPA 2004–2007, acumulando um montante de R\$ 1.476 milhões⁴⁵³, sendo o último ano o de maior grandeza, respondendo por 50% dos recursos. Desse modo, fica visível que o período de estruturação física dessa Rede nas universidades se limitou à primeira fase do PELC, na qual a gestão desse programa esteve nas mãos de seus idealizadores, mais vinculados à academia do que à gestão propriamente dita, a princípio.

Gráfico 36 - Evolução da execução orçamentária da Política de Promoção da Ciência no Esporte Recreativo e de Lazer (em milhões de R\$, valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)



Fonte: Portal Transparência no Esporte da UnB. Ver em: <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>. Acesso em 10 mar. 2025.

No que se refere aos gastos com o “fomento à pesquisa e funcionamento da Rede CEDES” (ações: 2426⁴⁵⁴ e 20JS⁴⁵⁵), estes foram perenes em todo período que houve

⁴⁵³ Deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023.

⁴⁵⁴ Fomento a Pesquisas para o Desenvolvimento de Políticas Sociais de Esporte e de lazer – Rede CEDES: desde 2008 esta ação passou a aglutinar as ações 3988 (Implantação e modernização de Centros de Desenvolvimento de Estudos do Esporte e do Lazer) e a ação de 8453 (Edição e distribuição de material técnico e científico relacionado ao esporte e ao lazer). É descrita como voltada a prover “recursos necessários para o desenvolvimento de pesquisas e projetos científicos e tecnológicos nas áreas do esporte e lazer de inclusão social, por meio da aquisição de equipamentos, materiais bibliográficos e de consumo, assim como custeio de despesas com bolsas de estudos, transporte, publicação, editoração de livros, dentre outras” (Brasil, Ministério do Esporte, 2009, p. 47).

⁴⁵⁵ Fomento à pesquisa, memória, difusão e formação em políticas sociais de esporte, educação, lazer e inclusão social. Vigente nos anos de 2012 e 2013. Descrição: Promover, apoiar, fomentar, divulgar e desenvolver ações ligadas à produção e difusão da informação, do conhecimento e da memória do esporte educacional, de lazer, recreativo, participativo e de inclusão social, por meio do apoio a grupos de estudos e pesquisa, em regime complementar e por tempo determinado; realização de concursos, com premiação e divulgação dos trabalhos; promoção e apoio a eventos científicos e tecnológicos de intercâmbio e formação; e publicação, via meios eletrônicos e físicos, de livros, catálogos, anuários, periódicos científicos; apoiar

execução orçamentária, apesar das significativas oscilações. O volume de recursos com maior magnitude ocorreu a partir de 2006, quando o MEsp passou a apoiar pesquisas não só induzidas a partir de suas demandas internas, mas por meio de editais que selecionavam pesquisas desenvolvidas pelos proponentes, individualmente ou em grupo, ficando o Ministério responsável pela seleção a partir de temáticas que ele direcionava, assumindo um caráter semi-induzido (Pinto e Lino, 2022). Essa junção fez com que o período de 2006 a 2010 anos concentrasse não apenas o maior volume de recursos, 56% dessas ações orçamentárias, mas também o de pesquisas apoiadas, ao reunir 81% do total neste tempo, ou 145 pesquisas. Em 2011 e 2012 os valores orçamentários executados foram mínimos, com o MEsp financiando somente as pesquisas induzidas.

O ano de 2013 foi o de maior pico do gasto orçamentário com o funcionamento da Rede CEDES, mas isso não se reverteu em quantidade de pesquisas apoiadas, mesmo com a abertura de edital em parceria com o CNPq, que resultou em apenas 12 projetos selecionados, quantidade aquém do histórico observado em outros editais. O Relatório de Gestão do MEsp (Brasil, Ministério do Esporte, 2013) aponta que os recursos priorizaram o Seminário Nacional de 10 anos da Rede CEDES, convênios com a UnB, a UFMG e a UEM para realização de eventos científicos, além da suplementação de parcerias com a UFPR e a UFPE, a publicação de livros e a disponibilização dos resultados no Repositório da Rede CEDES.

No quadro geral, as ações diretamente ligadas à infraestrutura e à manutenção da Rede CEDES representaram 70% de todo o orçamento destinado à “Política de Promoção da Ciência no Esporte Recreativo e de Lazer”, fazendo dessa iniciativa o centro da política. Entretanto, ainda houve gastos com ações orçamentárias voltadas a eventos e premiações científicas.

Fazem parte desse rol, as ações 2428⁴⁵⁶ e 8497⁴⁵⁷. A primeira destinava-se ao apoio a eventos – congressos, simpósios, seminários e encontros – que reuniam pesquisadores, gestores e estudantes em torno de temas ligados às políticas sociais do setor, permitindo intercâmbio de experiências e divulgação de resultados. A segunda materializava um esforço de premiação e posterior publicação de trabalhos acadêmicos e técnicos, com a finalidade de dar visibilidade a pesquisas e práticas inovadoras (Brasil,

ações ligadas aos estudos, diálogos e práticas de esporte educacional, de lazer, recreativo, de inclusão social (Brasil, Ministério do Esporte, 2013)

⁴⁵⁶ Nome: Promoção de eventos científicos e tecnológicos voltados ao desenvolvimento de políticas sociais do esporte recreativo e de lazer.

⁴⁵⁷ Nome: Concessão de prêmio de literatura do esporte recreativo e do lazer.

Ministério do Esporte, 2009; 2011). Ambas, ainda que pudessem dialogar com a Rede CEDES, não se confundiam com ela, pois funcionavam como instrumentos complementares de difusão e legitimação do conhecimento. Esse conjunto de ações correspondeu a 30% do orçamento do período, funcionando de forma ininterrupta de 2004 a 2010, apesar de elevadas oscilações.

No que se refere à abrangência territorial e institucional da Rede CEDES, os dados consolidados por Pinto e Lino (2022) demonstram que desde os primeiros 13 núcleos implantados em 2003, integrando pesquisadores de seis instituições públicas, a Rede foi gradualmente ampliando parcerias: em 2004 somaram-se cinco novas Instituições de Ensino Superior (IES), em 2005 outras cinco e, em 2006, chegaram a participar também grupos de estudos de instituições particulares sem fins lucrativos. Esse processo de crescimento, consolidado principalmente pelas Chamadas Públicas, resultou em 2014 em uma Rede composta por 61 núcleos, envolvendo 82 grupos de estudos, 95 pesquisadores e abrangendo 22 estados e o Distrito Federal, com exceção dos estados de Roraima, Acre, Tocantins e Ceará. No ano seguinte, por meio da Chamada Pública nº 1/2015, foram instituídos os Centros de Desenvolvimento de Pesquisas de Políticas Públicas de Esporte e Lazer (CDPPEL), assegurando a presença de um em cada unidade da federação, com exceção de Alagoas, que não conseguiu implantar sua unidade diante de dificuldades operacionais, apesar da experiência anterior com a Rede por meio de um núcleo na UFAL.

A partir de 2014, a Rede CEDES deixou de ser apenas uma ação vinculada ao PELC e passou a ser reconhecida como programa próprio da SNEIS, com estrutura e objetivos autônomos. Essa reorganização foi desenhada em dois eixos: os CDPPEL, sediados em IES públicas, e os Projetos Especiais Independentes, voltados à publicação de livros, periódicos e à realização de eventos de abrangência nacional e internacional. Até 2018, a Rede contava com 26 Centros, que reuniam 81 IES distribuídas em todas as regiões do país. Esses centros articulavam 118 grupos de estudos sobre políticas públicas e mobilizavam 354 pesquisadores, dos quais 209 doutores, 98 mestres, 22 especialistas e 22 graduados (Brasil, Ministério do Esporte, 2018).

Todavia, coloca-se a questão: como a Rede CEDES foi ampliada territorialmente e institucionalmente se os aportes do MEsp cessaram em 2013? A resposta, pela nossa análise, está menos em novos investimentos e mais em processos de reorganização administrativa e no esforço dos pesquisadores em manter a Rede viva em tempos de austeridade, que se iniciaram no governo Dilma 2 e se aprofundou com o Golpe de 2016 e as gestões ultraneoliberais de Temer e Bolsonaro. A transformação dos antigos núcleos

em Centros de Desenvolvimento de Pesquisas de Políticas Públicas de Esporte e Lazer (CDPPEL), a partir da Chamada Pública de 2015, garantiu formalmente a presença da Rede em todas as unidades da federação, ainda que sem o financiamento de outrora.

Assim, essa ampliação foi sustentada por mecanismos como o Termo de Execução Descentralizada firmado com a UFMG em 2016, pela incorporação de pesquisadores e grupos já consolidados em IES de todo o país, pela vinculação da produção científica destes por iniciativa individual e pelo interesse político em manter a Rede em funcionamento, mesmo que precário, visto tratar-se de uma estrutura que demorou mais de 10 anos para ser construída. Assim, a abrangência declarada no período reflete muito mais uma estratégia de institucionalização e resistência dos pesquisadores vinculados à Rede do que um efetivo apoio do MEsp no financiamento de novas pesquisas.

Nesse sentido, é importante reforçar a fragilidade estrutural de uma expansão territorial e institucional sem sustentação financeira, marcada pela distância entre a abrangência formal, expressa em números e registros administrativos, e a efetividade material da política, limitada pela ausência de novos recursos para assegurar sua continuidade, notadamente desde 2014. Não que o período anterior deva ser idealizado, visto ter-se baseado em grande oscilação orçamentária e descontinuidade em muitos anos, porém nos últimos 10 anos a tendência tem sido marcada por uma realidade ainda mais grave. Em uma palavra: o abandono.

12.2 Síntese da Política Específica

Mesmo em tempos de negacionismo e obscurantismo científico, não é comum pensar que o fomento à ciência é algo trivial. A defesa de políticas públicas baseadas em evidências científicas e em profissionais qualificados perpassa o imaginário de técnicos, cientistas e até mesmo do senso comum, a depender do contexto. Contudo, se essa expectativa não tem correspondido à realidade no plano mais amplo, no qual o orçamento do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) conviveu com uma progressiva redução de seus contingentes de 2014 até 2021⁴⁵⁸, no esporte os recursos foram simplesmente extintos nesse período. Da mesma forma, se o orçamento para a Ciência e Tecnologia correspondeu a 0,38% do Orçamento Geral da União⁴⁵⁹ em 2013, o destinado

⁴⁵⁸ Dados retirados do portal Siga Brasil do Senado Federal a partir dos valores liquidados e deflacionados pelo IPCA da função 19 – Ciência e Tecnologia. Ver em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil> Acessado em 06 set. 2025.

⁴⁵⁹ Ver em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/confira-os-graficos-do-orcamento-de-2013/>. Acessado em 06 set. 2025.

a esses fins no interior da Política Social Esportiva (PSE) correspondeu, igualmente, a esse percentual. Isso porque esse foi o ano de maior aporte do MEsp na série histórica observável. Independentemente das coincidências, observa-se que o desenvolvimento científico recebeu um tratamento secundário no contexto analisado, tanto em sentido amplo quanto na especificidade da PSE.

Se olharmos para a sua representação em todo o período pesquisado, a participação dessa política específica é ainda menor, ficando em média com 0,1%, sendo a menor proporção em 2012 com 0,02% e a maior, como vimos, em 2013 com 0,38%. Isso nos mostra ainda o quão inconstante foram os aportes do MEsp para essa finalidade, visto que a variação entre esses dois anos atingiu 1.671% e, no ano seguinte a 2013, o financiamento foi simplesmente zerado, sem retorno até 2023. A ciência recebe um tratamento tão secundarizado no rol de políticas do Estado brasileiro que, no caso do esporte, isso é cabal. Tanto que a proporção despendida na vertente econômica da Política Esportiva, muito mais privilegiada que a PSE, foi a mesma, 0,1%, registrando, em sua história, o despreço pela produção científica como pilar ao desenvolvimento da Política Esportiva.

Embora essa realidade marque de uma maneira geral o lugar da ciência no conjunto que forma a PSE de 2003 a 2023, a sua emergência, principalmente a partir da Rede CEDES, deve ser vista como um acontecimento singular na história das políticas voltadas à generalização da prática esportiva no país, à qualificação da gestão com suporte teórico-metodológico científico e à formação de quadros especializados na academia e nas instâncias governamentais.

Neste contexto, Pinto e Lino (2022) argumentam que a Rede CEDES possibilitou, entre outros, maior diversidade nas temáticas estudadas sobre esporte e lazer, inclusive permitindo a regionalização dessas pesquisas nos estados e municípios. Além disso, podem ser citados, com base nestes autores: a criação de um ambiente permanente de produção científica; o fortalecimento do trabalho em rede com cooperação entre pesquisadores de diferentes regiões, atuação coletiva como forma de controle social e contribuição nos debates e orientações junto às instâncias do legislativo e executivo; bem como a construção de instrumentos de acesso aberto ao conhecimento, como o Repositório Vitor Marinho. Por fim, podemos destacar os diversos eventos e premiações apoiados em todo o país, a partir de ações orçamentárias paralelas as diretamente àquelas diretamente vinculadas à Rede CEDES.

Por outro lado, a Rede enfrentou limites e fragilidades que comprometeram sua continuidade. No período em que houve aporte financeiro do MEsp no fomento à ciência associada à produção sobre o esporte e lazer, a marca foi a oscilação orçamentária e a inconstância na gestão da política, resultando em sua precarização. Some-se a isso a inexperiência de gestores na SNElis, a pouca articulação política das lideranças dos Centros e os entraves burocráticos no MEsp, que fragilizaram ainda mais as condições de funcionamento (Pinto e Lino, 2022).

Esse cenário não se define apenas pela ambiência específica do Ministério e dos Centros da Rede CEDES, mas, sobretudo, pela dinâmica política e econômica em sentido mais amplo. De fato, o período de maior vitalidade da Rede coincidiu com o ciclo econômico virtuoso vivido pelo país entre 2006 e 2014, quando os governos petistas se apoiaram no *boom das commodities* e em outros fatores externos e internos favoráveis para sustentar o crescimento econômico e social, nos marcos dos suposto “neodesenvolvimentismo” (Gonçalves, 2013), do Lulismo (Singer, 2012; 2018) e da flexibilização do Regime de Políticas Macroeconômicas, permitindo maior protagonismo do Estado em diversas áreas (Filgueiras, 2018; 2023).

O movimento inverso, caracterizado pelo desfinanciamento, ocorreu no contexto do esgotamento desse ciclo, marcado pelas crises do capital que se agravaram a partir de 2014, e por uma conjuntura política instável iniciada no governo Dilma 2 e culminada pelo golpe jurídico-parlamentar-midiático de 2016. Esse processo abriu caminho para a ascensão do ilegítimo Michel Temer, cuja gestão aprovou a EC nº 95/2016, congelando os gastos primários por 20 anos, e para a eleição de Bolsonaro, que rebaixou o Ministério do Esporte ao status de secretaria nacional, materializando o abandono dessa política. Afinal a junção entre ciência e políticas públicas, para esse último governo, é algo dispensável e até indesejável, visto que o obscurantismo não é um mero acaso, mas um projeto.

PARTE IV
POLÍTICA ESPORTIVA: DIALÉTICA, ARTICULAÇÃO E CONTRADIÇÃO
ENTRE O ECONÔMICO E O SOCIAL

Capítulo 13 – Teses sobre a configuração histórico-conjuntural da Política Esportiva

No decorrer deste trabalho, partimos da construção de duas categorias analíticas centrais – a Política Econômica Esportiva (PEE) e a Política Social Esportiva (PSE) – para apreender a particularidade da intervenção estatal em nível federal. Ambas emergiram como sínteses capazes de reunir múltiplas determinações e situar a política em seu movimento real, evitando visões desarticuladas das funções precípua do Estado no capitalismo tardio. A PEE, fundamentada no debate sobre a mercantilização do esporte (Brohm, 1982; Proni, 1998; 2014; Andrews, 2009; Reis et al.; 2020) e na função econômica do Estado (Mandel, 1982), revelou-se adequada para compreender a ação estatal na dimensão do esporte de excelência, das ações voltadas ao setor futebolístico, das organizações esportivas, dos Grandes eventos e da mobilização da força de trabalho enquanto parte da economia política do esporte. A PSE, por seu turno, remeteu prioritariamente ao caráter integrador da Política Esportiva, a qual, articulada à lógica mais ampla das políticas sociais e das respostas à questão social no capitalismo dependente (Behring e Boschetti, 2011; Faleiros, 2013), permitiu situar os limites da oferta esportiva nos marcos da cidadania e da democracia liberal, bem como da teia ideológica envolvida na noção de “esporte social”.

A adoção da noção histórico-conjuntural oportunizou captar tanto o sentido histórico e estruturante dos acontecimentos quanto os condicionantes mais imediatos que conformaram a Política Esportiva entre 2003 e 2023, sem perder de vista as contradições que a atravessam. Essa perspectiva se assentou, em termos gramscianos, na noção de Estado ampliado e no papel hegemônico do bloco no poder na direção política, ideológica e moral, articulando a sociedade política (Estado *strictu sensu*), sociedade civil (aparelhos ideológicos de hegemonia) e a estrutura socioeconômica (Gramsci, 2022; Poulantzas, 1980).

Esse caráter, conforme já remetido, expressa o conjunto de ações realizadas no interior da estrutura dominante de desenvolvimento capitalista brasileiro, marcadamente dependente, periférica e financeirizada, considerando o conceito de Padrão Liberal-Periférico (PLP), capaz de articular o universal e particular da divisão internacional do trabalho e do capitalismo mundializado (Filgueiras, 2018; 2023; Gonçalves, 2013; Osório, 2012). Esse padrão, hegemônico na economia nacional desde os anos 1990, circunscreve tanto o Regime de Políticas Macroeconômicas (RPM) quanto as políticas setoriais de caráter econômico e social. Assim, por mais que a política setorial de esporte

tenha uma estrutura e um padrão histórico, ela é conjuntural na medida em que se subordina ao PLP e do RPM que a determina em última instância. Essa abordagem histórico-conjuntural, portanto, reforça a necessidade de compreender as políticas esportivas como parte de um todo amplo, complexo e articulado.

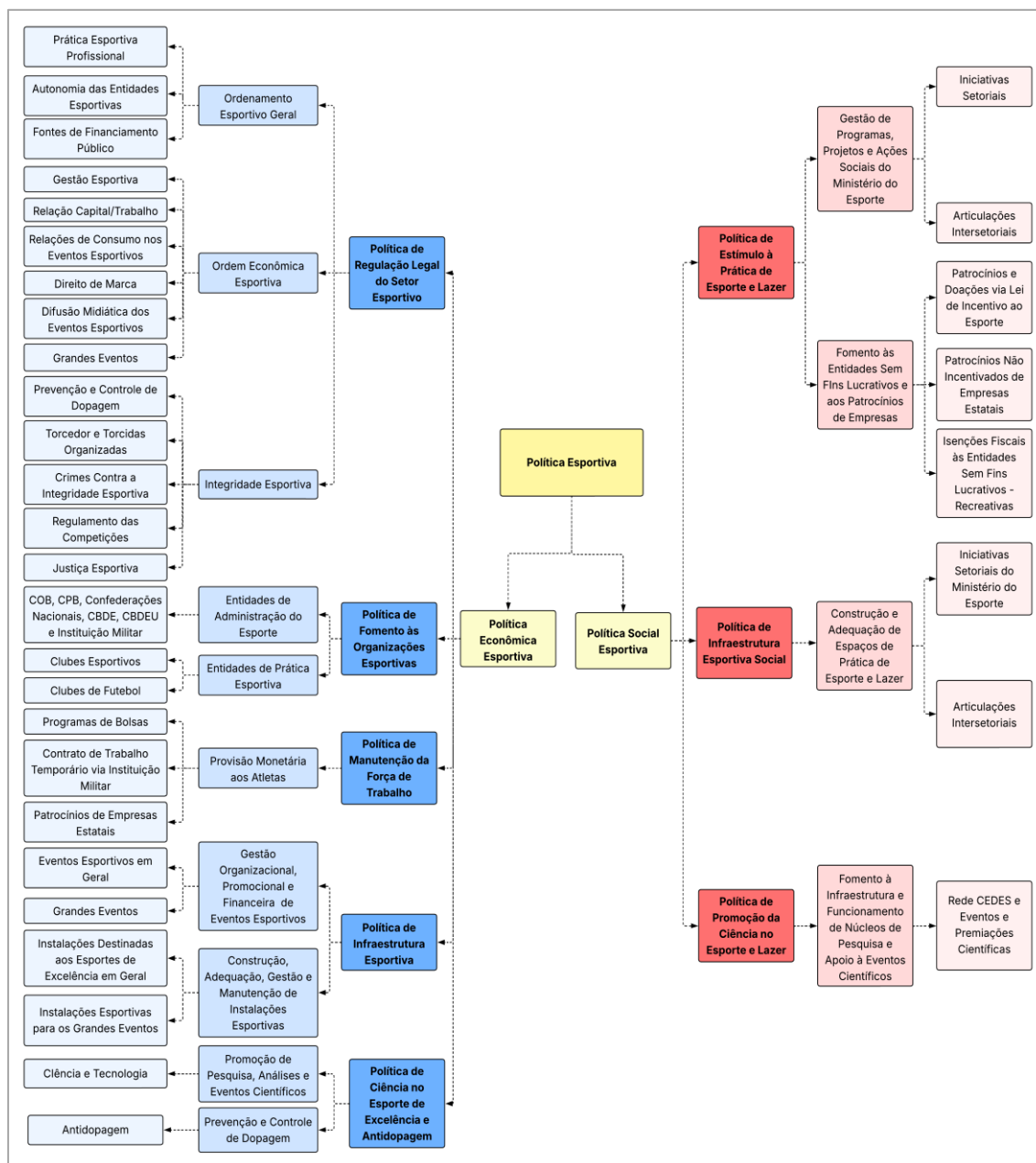
Assim, considerando o percurso teórico-metodológico e as diversas sínteses realizadas ao longo deste trabalho, foi possível alcançar os objetivos gerais e específicos propostos. Para explicitar nossos achados, articulados ao método de exposição, apresentaremos de forma objetiva e mediada as estruturas, tendências, contradições e a dinâmica da Política Esportiva de 2003 a 2023 na forma de teses. Estas, por sua vez, não se restringem a sistematizar informações desarticuladas da totalidade social, mas expressar a essência da atuação estatal no esporte a partir da função integradora e econômica no capitalismo tardio, revelando a natureza desigual e socialmente determinada desta política setorial enquanto conhecimento teórico.

1ª tese – Estrutura da Política Esportiva

A estrutura histórico-conjuntural que explica a configuração dialética da Política Esportiva em nível federal entre 2003 e 2023, marcada pelas funções econômica e integradora do Estado no estágio tardio do capitalismo dependente brasileiro, pode ser apreendida a partir de duas categorias analíticas fundamentais: a Política Econômica Esportiva e a Política Social Esportiva, expressas por meio de suas respectivas subcategorias, as políticas específicas.

Esta tese deriva das sucessivas sínteses realizadas a partir da materialidade que constituiu as ações estatais em nível federal. Na Figura 5, apresentamos essa estrutura com suas respectivas referências, nomenclaturas e vinculações orgânicas. De fora para dentro, do simples ao complexo, fazendo jus ao método deste estudo, temos a esfera micro de atuação do Estado no esporte, que em seu conjunto forma a esfera macro e, por conseguinte, conforma as políticas específicas (subcategorias). Essas subcategorias reúnem os elementos concretos que nos permitem apontar as duas categorias centrais da Política Esportiva. Observando essas categorias na figura em questão, o primeiro aspecto a ser ressaltado é a abrangência de cada uma, sendo a PEE composta por um rol de ações que respondem às necessidades do bloco no poder e às alianças políticas que hegemonizaram o período estudado, revelando ao todo cinco políticas específicas no âmbito da PEE e três na PSE.

Figura 5 - Estrutura histórico-conjuntural da Política Esportiva (2003 – 2023)



Fonte: Elaboração própria.

No caso da PEE, as cinco políticas específicas que a estruturam possuem cada qual outros dois níveis de compreensão da ação estatal, um macro, com dez esferas, e outro micro, com 26 esferas de atuação no total. No caso da **Política de Regulação Legal do Setor Esportivo**, as normativas nacionais que regularam as relações internas do setor esportivo e sua interação com outros setores podem ser apreendidas em três níveis macro, as quais contemplaram 15 leis federais, sendo duas promulgadas nos governos Fernando Henrique Cardoso, seis nas gestões Lula 1 e 2, sete nos governos Dilma, uma nos anos Temer e cinco no período Bolsonaro. Cada esfera macro diz respeito a um conjunto micro de instâncias regulatórias.

De forma sucinta, foi observado que o ordenamento esportivo geral define a autonomia das entidades, prioriza o esporte profissional e de excelência e estabelece fontes de financiamento público. A ordem econômica esportiva regula a gestão e o uso de recursos públicos, os contratos de trabalho e de formação, a atuação de agentes, a exploração de marcas e direitos de imagem, e enquadra o torcedor como consumidor. Já a integridade esportiva institui a Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem (ABCD), define mecanismos de prevenção à dopagem e à violência, cria órgãos de proteção ao torcedor, às relações de consumo e à Justiça Esportiva, e impõe regras de transparência, segurança e responsabilização no esporte nacional.

Esse processo atravessou o alinhamento petista aos Grandes eventos e às demandas das entidades de administração e dos clubes de futebol e continuou em Temer e Bolsonaro, este último com a financeirização do futebol contida em medidas como a SAF e a flexibilização do PROFUT. No conjunto, a regulação legal transformou estruturalmente o setor, garantindo um quadro normativo propício à mercantilização, ao mesmo tempo em que reforçou desigualdades e mecanismos de controle. O Estado, longe de atuar como contraponto, foi agente central dessa dinâmica, respondendo a pressões do mercado, compromissos internacionais e interesses de frações do setor esportivo, reforçando a hegemonia do esporte-espetáculo mercantilizado no desenvolvimento esportivo.

No que se refere à **Política de Fomento às Organizações Esportivas**, a estrutura apreendida demonstra haver duas esferas macro: entidades de administração do esporte, composta pelo COB, CPB, Confederações nacionais por modalidade ou conjunto de modalidades, CBDE e CBDU e suas respectivas federações regionais/estaduais, assim como a instituição militar; e as entidades de prática esportiva, que, devido à dimensão extramuros cultural, social, econômica e política do futebol sobre as demais modalidades, têm como melhor forma de compreensão a separação dessas realidades, conformando, portanto, duas esferas micro, os clubes de futebol e os clubes esportivos. Na **Política de Manutenção da Força de Trabalho**, a ação governamental e das empresas públicas esteve voltada ao provimento monetário à atletas por meio de programas de bolsas, como o Bolsa Atleta e o Auxílio Esporte Escolar, contratos temporários para cerrar as fileiras militares e representar o esporte militar e civil, e patrocínios não incentivados realizados por empresas estatais federais. Neste caso, o Estado passou a atuar como instância central no financiamento de parte do custo da produção e reprodução da força de trabalho, notadamente dos atletas.

Olhando para a **Política de Infraestrutura Esportiva**, os dados pesquisados nos possibilitaram perceber que a noção de infraestrutura deveria compreender não apenas a construção, adequação, gestão e manutenção de instalações físicas para a realização de treinamentos e competições, mas também os recursos empreendidos na gestão organizacional, promocional e financeira de eventos esportivos, elementos centrais ao desenvolvimento do setor esportivo. Assim, a infraestrutura passou a contemplar tanto a necessária para os espaços de prática quanto aquela ao evento esportivo em si. Na esfera micro, a divisão realizada contemplou, de um lado, o realizado para beneficiar o esporte da base à excelência em geral no país de forma específica e contínua e, de outro, o desenvolvimento exercido em virtude do ciclo de Grandes eventos (2007–2016). Embora, na aparência, ambos compõem a infraestrutura geral do esporte de excelência nacional, na essência os arranjos realizados, os propósitos determinados e os interesses atendidos não necessariamente convergiram.

Por fim, a **Política de Ciência no Esporte de Excelência e Antidopagem**, avançou sobre dois aspectos que devem ser reconhecidos em esferas distintas, apesar de ambos serem transversais ao fazer científico: (i) a promoção de pesquisas, análises e eventos científicos relacionados à formação de especialistas na área e ao desenvolvimento de atletas e metodologias de treinamento, avaliação de performance e aferição de resultados; e (ii) o desenvolvimento de uma estrutura física e institucional de controle de dopagem com reconhecimento internacional, financiamento e gestão pública, estatizando essa instância de primeira importância para a lisura e a garantia da incerteza dos resultados esportivo.

Apresentado o conjunto que contempla a PEE, podemos avançar para o relacionado à Política Social Esportiva (PSE). Nesta, a estrutura desenvolvida é diferente da anterior, considerando que a finalidade *stricto sensu* é a promoção do esporte para a população em geral em um contexto em que o esporte de excelência tende a ceder espaço para o esporte de formação, educacional e para toda a vida, apesar de sua influência sistêmica, nos termos de Brohm (1982). Nossas análises apontaram haver três políticas específicas, quatro esferas macro e oito micro de atuação estatal.

A **Política de Estímulo à Prática de Esporte e Lazer**, voltada à promoção da vivência esportiva, pode ser compreendida pelas ações realizadas pelo Ministério do Esporte – por meio de programas, projetos e ações sociais – e organizadas a partir de iniciativas setoriais deste ministério (16 estruturadas ao longo de 20 anos) e/ou por articulações intersetoriais, ocorridas não apenas, mas principalmente com a Política de

Educação. Além dessas, fomentaram-se projetos sociais esportivos do chamado “terceiro setor” com recursos de empresas públicas e privadas, por meio de renúncia fiscal posterior via Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) e de patrocínios não incentivados (PNI) de empresas estatais federais com recursos próprios e sem incentivo fiscal. Por último, mas não menos relevante, principalmente em termos financeiros, o incentivo ocorreu por meio de isenções fiscais a todo tipo de entidades esportivo-recreativas sem fins lucrativos⁴⁶⁰, assumindo um caráter amplo e irrestrito, desde que atingidos os critérios predefinidos em lei.

No caso da **Política de Infraestrutura Social**, seu desenvolvimento foi realizado através da construção e adequação de espaços de prática de esporte e lazer em áreas urbanas e equipamentos públicos diversos, inclusive escolas. As ações em torno desse propósito ocorreram por meio de iniciativas setoriais do Ministério do Esporte e de articulações intersetoriais com as Políticas de Educação (MEC) e de Cultura (MinC). Fechando o rol que compôs a PSE, destaca-se a **Política de Promoção da Ciência no Esporte e Lazer**. Nesta, o fomento realizado propiciou a formação de infraestrutura de centros de pesquisas e seu funcionamento na forma de núcleos (Rede CEDES), além de apoio a eventos científicos e premiações de natureza diversa.

Nota-se ser comum em ambas as políticas de base, econômica e social, a dimensão da construção, modernização e adequação de infraestrutura esportiva, exceto pela promoção de eventos, que possui relações tendencialmente distintas, embora haja, em certas situações, convergência no interesse de monetizá-las para produzir valor e, se possível, lucro, como é o caso das corridas de rua e outros eventos de massa que têm por finalidade a lógica mercantil. Além disso, o desenvolvimento científico vinculado ao objeto da política se mostra transversal e necessita ser destacado como uma subcategoria, visto que suas atividades contemplarem todas as demais e possuem a característica *sui generis* de constituírem espaço de reflexão e construção sobre a própria Política Esportiva e o esporte em suas diversas manifestações.

O aspecto regulatório também ocorre nas duas, mas na PSE é muito restrito e pontual, embora relevante, sendo tratado de maneira geral nas análises, ao contrário do

⁴⁶⁰ Nesse ponto, importa ressaltar que o contingente de renúncia fiscal concedido atinge por inteiro as entidades beneficiadas, independentemente de sua finalidade no âmbito esportivo. Assim, apesar de intuirmos que a abrangência e magnitude dessas serem preferenciais para demandas sociais dessas entidades, parte desses valores fomentam o esporte profissional e de excelência, visto haver entidades que transitam nas duas arenas, como os clubes de futebol associativos. Contudo, empiricamente não há meios de distinguir os valores recebidos por estes por esses parâmetros, considerando os dados acessíveis da Receita Federal.

que ocorre na PEE, que, por ser abrangente, específica e pilar para o processo de mercantilização no esporte, requereu uma análise mais minuciosa. Agora, em relação ao nível de prática, a PEE se destina ao sistema esportivo institucionalizado, à sua infraestrutura de eventos e física e à força de trabalho que o move, enquanto, na PSE o objetivo preponderante é estimular a prática esportiva por meio de programas, projetos e ações sociais realizados diretamente pelo Estado ou indiretamente, privatizando suas ações para o “terceiro setor”.

2ª tese – Dinâmica da Política Econômica Esportiva

A Política Econômica Esportiva, independentemente da orientação política do governo federal de 2003 a 2023, consolidou-se tendencialmente como expressão do Padrão de Desenvolvimento Capitalista Liberal-Periférico, estruturando marcos regulatórios, concentrando recursos no sistema federativo e sustentando parcela da força de trabalho em bases precárias, ao mesmo tempo em que subordinou a infraestrutura esportiva ao ciclo dos Grandes eventos e se submeteu ao bloco no poder hegemonizado pelo COB/CPB, pela CBF e pelos clubes de futebol. O princípio orientador que regeu esse conjunto de ações mantém vínculo estreito com o processo de mercantilização do esporte em curso no Brasil e em escala mundial, conduzido sob uma lógica seletiva e desigual de aplicação do fundo público, característica histórica das políticas econômicas no país.

No período iniciado com a promulgação da Lei Pelé até 2022, no aspecto regulatório, e de 2003 a 2023 nas demais ações estatais, quando finda o período de análise deste trabalho, as atividades econômicas desenvolvidas pelo conjunto de instituições, empresas e trabalhadores que formam o setor esportivo passaram por transformações significativas tanto nas interações internas quanto nas relações com o setor do audiovisual e com corporações de diversos ramos da economia. Essa metamorfose é anotada neste setor pelo contínuo processo de mercantilização pelo qual o esporte vem passando desde os anos 1970, em nível mundial, e desde os anos 1990 no Brasil. Tal realidade não se restringe ao contexto esportivo, mas reflete um movimento mais amplo associado à pós-modernidade (Harvey, 1992; Jameson, 1997; Wood, 1999), cuja dinâmica tem favorecido a expansão do capital sobre o setor de serviços e sobre as diversas áreas vinculadas aos fenômenos culturais, incluindo o esporte. Este cenário evidencia o notável potencial desses espaços para a ampliação das fronteiras econômicas, muitas vezes ainda pouco exploradas, além de viabilizar a aceleração da rotatividade do capital no tempo e no espaço.

O Estado, no atual estágio do capitalismo tardio, tem papel fundamental na construção das condições para que esse processo se efetivar, exercendo a função de

capitalista total ideal. No caso brasileiro, isso tem ocorrido por mecanismos regulatórios, financeiros e institucionais que o Estado mobiliza para estimular a economia política do esporte, configurando, na política setorial de esporte, uma vertente particular para tal fim, nos termos de Mandel (1982). Esse processo, ao longo da história, não foi linear, mas sim marcado por idas e vindas, avanços e retrocessos, e disputas entre interesses liberalizantes e conservadores, quando não reacionários (Athayde, 2014), típicos da modernização-conservadora que orienta o desenvolvimento capitalista na história brasileira (Behring, 1998).

Lógica que não se localiza em uma ou outra modalidade esportiva, movendo-se de forma desigual e combinada no conjunto do setor esportivo, possibilitando a convivência de modalidades como o futebol e o pentatlo moderno, por exemplo, que estão em estágios de desenvolvimento capitalista completamente distintos. Tal perspectiva não é singular ao esporte, mas sim parte da estrutura histórica do capitalismo e presente em diversos setores da economia, conforme aponta Oliveira (2003). Para este autor, o convívio entre o “arcaico” e o “moderno” não representa uma razão dualista, mas o modo de ser do desenvolvimento capitalista no Brasil, atribuindo a este a forma de um ornitorrinco, ou de um ornitorrinco de chuteira, no caso do esporte, parafraseando Athayde (2014).

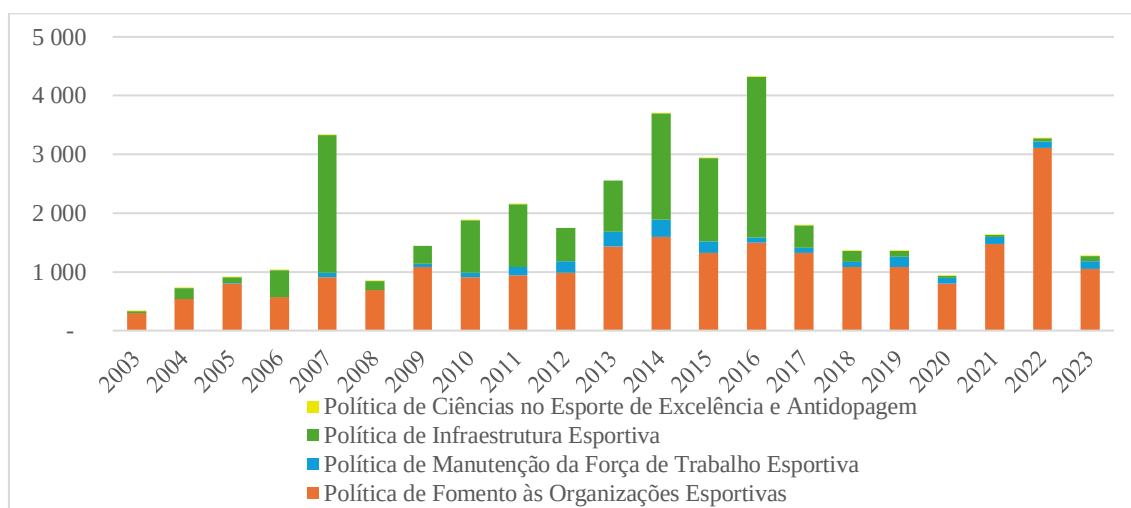
Como explicitado ao longo desta tese, a atuação estatal para fomentar o desenvolvimento capitalista no esporte é factual, apreensível e analiticamente demonstrável. Embora, em nível federal, não necessariamente se expresse na aparência da Política Esportiva – travestindo-se, em geral, de política para o esporte de rendimento/excelência, setor futebolístico e Grandes eventos –, revela-se em sua essência por meio da categoria analítica Política Econômica Esportiva. Dentro de uma perspectiva de totalidade e a partir da noção gramsciana de Estado ampliado, nossas análises situam esta categoria como síntese de um complexo de complexos e expressão de uma realidade histórica e concreta da atividade estatal direcionada ao setor esportivo.

Seu caráter explicativo perpassa necessariamente os determinantes da economia política do esporte/futebol, o movimento dos agentes físicos e institucionais que atuam neste contexto – influenciando na sua direção política e moral e formando o bloco no poder (hegemonizado pelo Comitê Olímpico e Paralímpico Brasileiro, Confederação Brasileira de Futebol e pelos clubes de futebol) – e aqueles ocorridos em nível mais amplo da economia brasileira como um todo, determinados pela lógica capitalista dependente, pela hegemonia neoliberal e pela financeirização da economia, expressos no Brasil pelo

Padrão de Desenvolvimento Capitalista Liberal-Periférico. Este, por sua vez, orienta o Regime de Políticas Macroeconômicas⁴⁶¹ que, por sua vez, conduz as políticas econômicas setoriais do Estado brasileiro, inclusive aquelas que ocorrem no seio da Política Esportiva. Dito de outro modo, a PEE é síntese de múltiplas determinações e unidade no diverso, parafraseando Marx (2019), visto ser resultado do conjunto articulado de atividades desenvolvidas na base socioeconômica por meio do setor esportivo, das políticas estatais macroeconômicas e setoriais desenvolvidas e da materialidade das ações estatais no campo esportivo, realizadas nos aspectos normativo, financeiro e institucional, tendo como centro de gravidade e princípio orientador o processo de mercantilização do esporte.

A materialidade desses processos, vista de forma evolutiva no Gráfico 37, demonstra que, pelos gastos totais, o período de 2003 a 2006, primeiro mandato do presidente Lula, foi o de menor aporte financeiro, sendo disruptivo o ano de 2007, quando se realizam os Jogos Pan-Americanos do Rio de Janeiro, marcando o terceiro maior gasto anual de toda a série histórica (~ R\$ 3,34 bilhões) e sendo o ponto de início do ciclo de Grandes eventos que avançou nos 10 anos seguintes, até 2016. Nesse período, o crescimento dos aportes, exceto pelos anos de 2013 e 2015, foi progressivo, com o ano da realização dos Jogos Olímpico Rio 2016 atingindo o cume dos gastos, totalizando R\$ 4,3 bilhões em um único ano.

Gráfico 37 - Dinâmica da evolução dos gastos públicos federais com a Política Econômica Esportiva a partir das políticas específicas estruturantes (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)



⁴⁶¹ Desde 1999 assentados no tripé metas de inflação, busca por superávit primário e câmbio flutuante, formando o conjunto basilar do rentismo e da pulsão do fundo público como mecanismo central da valorização do capital associado e interno (Filgueiras, 2023; Oliveira, 2019 Boito Jr, 2018; Gonçalves, 2013)

Fonte: Relatórios disponibilizados via Lei de Acesso à informação pela: CAIXA sobre repasses sociais das loterias, empresas estatais sobre patrocínios, Forças Armadas sobre o PAAR. Relatórios de Gestão do Ministério do Esporte entre 2003 e 2022. Relatórios de Gestão da Lei de Incentivo ao Esporte do MEsp. Portais institucionais: <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>, <http://www.inteligenciaesportiva.ufpr.br/site/>, <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>. Acesso 10 mar. 2025. Elaboração nossa.

Impulsionados pelos resultados da III Conferência Nacional de Esporte, pela criação do Plano Decenal do Esporte e do Plano Brasil Medalhas, esse período de 10 anos consumiu 63% de todos os recursos providos em 21 anos, com destaque para as políticas específicas relacionadas às categorias infraestrutura e força de trabalho esportiva. Esse conjunto de medidas esteve alinhado ao momento político e econômico do país, movido por um pretensão “neodesenvolvimentismo” dos governos petistas, pelos alinhamentos destes com as entidades de administração e o setor futebolístico, pelos interesses destes nos dividendos políticos-eleitorais prospectados e pela intenção de apresentar ao mundo o ímpeto de desenvolvimento realizado, muito em função do *boom das commodities*, da flexibilização do RPM, dos estímulos ao aumento do consumo interno e da ampliação dos investimentos públicos de toda ordem (Filgueiras, 2018; Singer, 2012; Carvalho, 2018; Oliveira, 2019).

Nos anos seguintes, sem a demanda dos Grandes eventos, a PEE se arrefeceu em magnitude em 142%, entrando em um ciclo decrescente até 2021, quando teve novo pico de crescimento, atingindo em 2022 seu quarto maior nível da série mensurada (~ R\$ 3,27 bilhões), basicamente em função do Regime Tributário Específico do Futebol (Lei nº 14.193/2021), que beneficiou as Sociedades Anônimas do Futebol (SAF) e, somente neste ano, consumiu cerca de R\$ 2,23 bilhões – equivalente a 68,2% do total da PEE e a mais que o dobro do gasto destinado a PSE neste ano. Tal feito ocorreu a partir de aproximações entre o governo Bolsonaro e o setor futebolístico, que chancelou financeira e legalmente a entrada do capital na gestão dos clubes. Vale registrar que essa magnitude, em apenas um ano, é singular em toda a Política Esportiva, demonstrando a força dos agentes imbuídos nesse processo. Apesar desse gasto de exceção, o período governado por Temer e Bolsonaro teve, em regra, a austeridade e a retração fiscal como marcas do ultraneoliberalismo, tanto que o gasto orçamentário para o setor esportivo nesses governos foi o menor na somatória de todos os PPAs pesquisados, ficando em 13% e 5% em cada um desses governos, respectivamente.

Considerando a trajetória relativa dos gastos, fica visível no Gráfico 37 a perenidade nos recursos destinados à Política de Fomento às Organizações Esportivas – alimentados principalmente pelos concursos de prognóstico e loterias de origem

extraorçamentária, únicos da PPE que possuem um caráter sistemático e indeterminado, e complementados pelos patrocínios estatais e por recursos orçamentários e do gasto tributário –, os quais lhe possibilitaram acumular 59% de todo o fundo público do esporte. De caráter oscilante e mais concentrados no ciclo dos Grandes eventos esportivos, a Política de Infraestrutura Esportiva teve um dispêndio superior à anterior somente nos anos de realização desses eventos (Jogos Pan-Americanos Rio 2007; Jogos Mundiais Militares Rio 2011; Copa do Mundo FIFA 2014; e Jogos Olímpicos Rio 2016, acrescido o ano de 2015). Em seu conjunto, consumiu 35% do total.

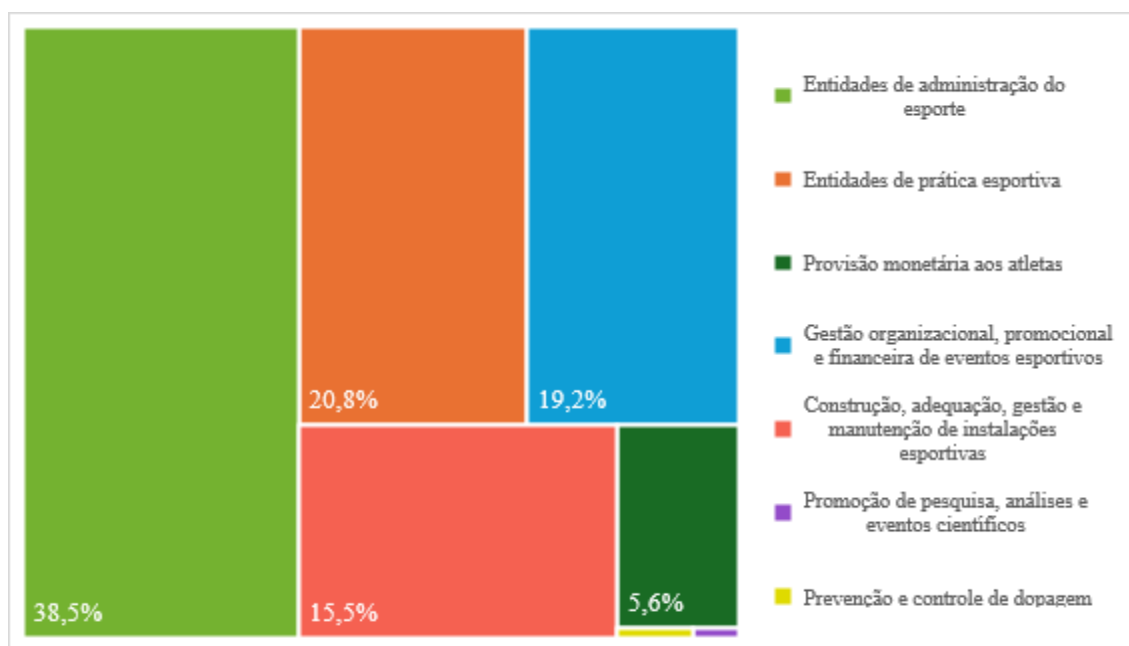
A Política de Manutenção da Força de Trabalho Esportiva, numa escala bem inferior de gasto, comprometeu 6% do total, tendo seus “anos dourados” de 2011 a 2015, a reboque dos Grandes eventos e impulsionada pela ampliação e reajuste do Programa Bolsa-Atleta (PBA) e pelo crescimento do Programa de Incorporação de Atletas de Alto Rendimento das Forças Armadas (PAAR). Já a Política de Ciência no Esporte de Excelência e Antidopagem não se compara às demais em termos de magnitude, sendo marginal tanto em relação à lateralidade da ciência diante da correlação de forças quanto à dinâmica do seu gasto, que é ser particular e em menor escala por natureza, apesar de as demandas antidopagem terem sido atendidas, de certa forma.

No aspecto das fontes de financiamento, o destaque fica com a extraorçamentária, que contemplou 51% de todos os recursos públicos destinados à PEE, seguido pelo gasto tributário com 25% e, por último, o orçamento do Ministério do Esporte, com 24%. Configuração esta que só ocorreu a partir de 2016, pois antes o orçamento tinha dispêndio superior ao tributário, com destaque para o PPA 2004 a 2007, quando quase igualou o montante vinculado à fonte extraorçamentária, corroborando a leitura de Carneiro et al. (2024) sobre toda Política Esportiva. No geral, apesar de esse cenário revelar que, no acumulado de 21 anos, o orçamento compôs a menor fatia dos gastos via PEE, isso não significa que sua magnitude não seja relevante, visto ter capturado cerca de dois terços do total governamental vinculado ao MEsp. Noutras palavras, a PEE, além de tomar o orçamento, ainda teve fontes robustas de origem extraorçamentária e do gasto tributário.

O exame em nível macro, conforme Gráfico 38, possibilita identificar o destino das verbas de forma ainda mais detalhada e orientada. Neste caso, nota-se que a maior parte dos recursos ficou com as entidades de administração (38,5%), quase o dobro dos destinados às entidades de prática esportiva (20,8%). Após estes, têm-se os recursos orientados à infraestrutura esportiva, divididos em 19,2% para a gestão de eventos esportivos e 15,5% para as demandas físicas relacionadas às instalações esportivas. Com

uma quantia bem menor, 5,6%, a provisão monetária aos atletas, apesar da sua relevância ao setor esportivo – que tem dificuldade de remunerar de forma sustentável e contínua os atletas na maioria dos esportes, principalmente nas modalidades pouco desenvolvidas capitalisticamente. Tanto o incentivo à pesquisa e aos eventos científicos ligados ao esporte de excelência, meros 0,1%, quanto o ligado à prevenção e controle de dopagem, 0,2%, são residuais, com a primeira findando em 2011 e a segunda iniciando somente em 2014.

Gráfico 38 - Gastos totais com as esferas de atuação macro da Política Econômica Esportiva. Série 2003 – 2023 (valores percentuais realizados após deflacionamento dos valores pelo IGP-DI a preços de 2023)

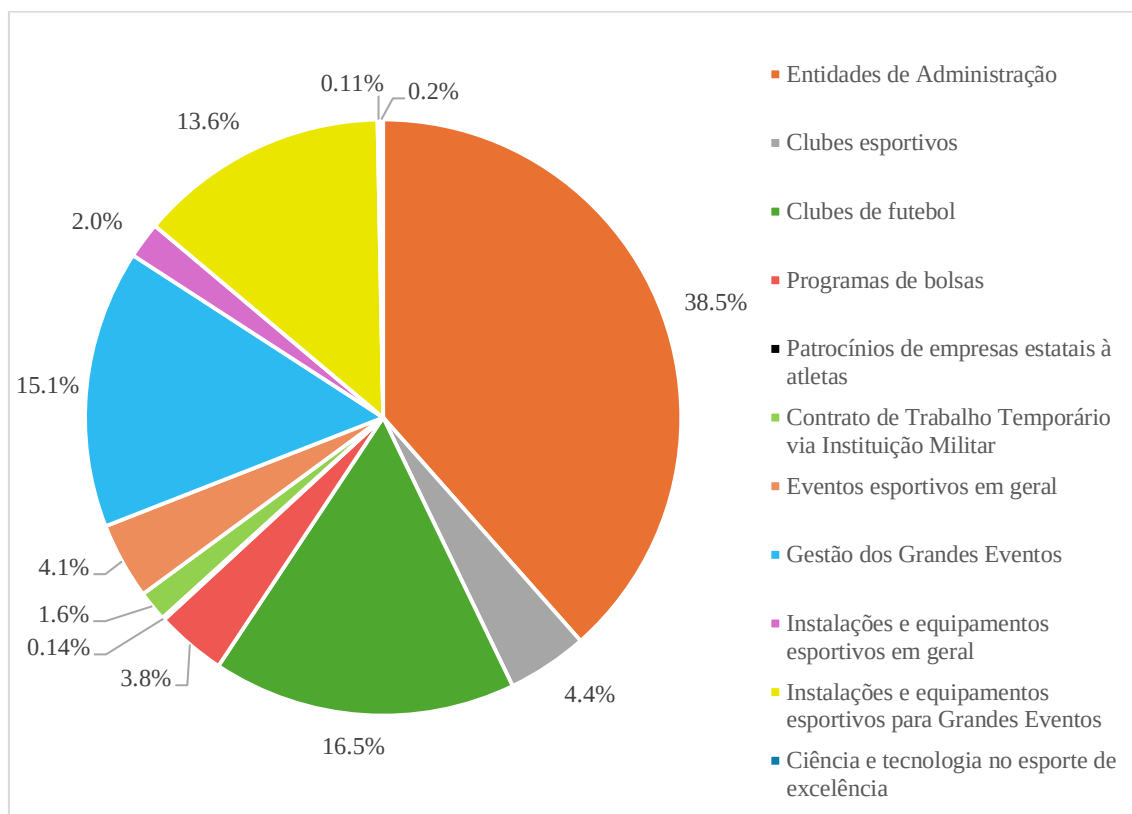


Fonte: Relatórios disponibilizados via Lei de Acesso à informação pela: CAIXA sobre repasses sociais das loterias, empresas estatais sobre patrocínios, Forças Armadas sobre o PAAR. Relatórios de Gestão do Ministério do Esporte entre 2003 e 2022. Relatórios de Gestão da Lei de Incentivo ao Esporte do MEsp. Portais institucionais: <http://www.transparenciao esporte.unb.br/#/inicio>, <http://www.inteligenciaesportiva.ufpr.br/site/>, <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso 10 mar. 2025. Elaboração nossa.

Na instância micro de análise, os dados mostram-se ainda mais reveladores, conforme apresentado no Gráfico 39. Neste, podemos ver o amplo predomínio das entidades de administração (38,5%) e dos clubes de futebol (16,5%), ao ponto de juntas consumirem 55% do fundo público do esporte. As demandas dos Grandes eventos vêm logo em seguida, com 28,7% do total, sendo 15,1% para a gestão e promoção dos Grandes eventos e 13,6% para as instalações e equipamentos. Somando estes, alcança-se 83,7% de todos os recursos da PEE. Dividindo as sobras, 16%, têm-se os seguintes destinatários: 4,4% para os clubes esportivos; 4,1% para a gestão e promoção de eventos esportivos em geral; 3,8% para os programas de bolsa, notadamente o Bolsa-Atleta; 2% para construir

e modernizar instalações em geral e estimular a aquisição de equipamentos esportivos; 1,6% para o pagamento de salários dos atletas ligados ao PAAR. Com valores marginais, estão os recursos para a estrutura antidopagem (0,2%), os patrocínios de empresas estatais a atletas (0,1%) e o incentivo à ciência e tecnologia para o esporte de excelência, em especial a Rede Cenesp (0,1%).

Gráfico 39 - Gastos totais da Política Econômica Esportiva, por esfera micro. Série 2003 – 2023 (valores percentuais realizados após deflacionamento dos valores pelo IGP-DI a preços de 2023)



Fonte: Relatórios disponibilizados via Lei de Acesso à informação pela: CAIXA sobre repasses sociais das loterias, empresas estatais sobre patrocínios, Forças Armadas sobre o PAAR. Relatórios de Gestão do Ministério do Esporte entre 2003 e 2022. Relatórios de Gestão da Lei de Incentivo ao Esporte do MEsp. Portais institucionais: <http://www.transparenciaoesporte.unb.br/#/inicio>, <http://www.inteligenciaesportiva.ufpr.br/site/>, <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>. Acesso 10 mar. 2025. Elaboração nossa.

Com base nesses dados e nas premissas levantadas, podemos compreender cada política específica com mais clareza. A **Política de Fomento às Organizações Esportivas** concentrou a maior parcela de recursos da PEE, estruturando um arranjo distributivo que reforçou a hierarquia do sistema federativo e consolidou a hegemonia do COB/CPB e dos clubes de futebol, sendo que o COB/CPB detém poderes quase imperiais sobre a destinação dos recursos dos concursos de prognósticos e loterias. Essa estrutura, tendencialmente, privilegiou modalidades com maior apelo comercial e a representação nacional, enquanto relegou clubes esportivos e modalidades de menor visibilidade a

condições restritivas de financiamento. Na prática, o Estado financiou prioritariamente seleções e confederações, em detrimento de um desenvolvimento mais equilibrado do esporte em nível clubístico e de base.

O resultado foi a ampliação das desigualdades internas do setor. Embora os clubes esportivos desempenhem papel essencial na formação e manutenção de atletas, sua sustentação permaneceu fragilizada, obrigando o Estado a suprir lacunas por meio de bolsas e programas complementares. Já o futebol, dada sua centralidade cultural, econômica e política, foi beneficiado por medidas de refinanciamento de dívidas, fortalecimento de seus caixas via patrocínios de estatais e isenções fiscais no caso das SAF, evidenciando a proximidade histórica do Estado com este segmento. Assim, essa política específica consolidou um modelo seletivo e concentrador, no qual a maior parte do fundo público reforçou a estrutura de poder das entidades de administração e do futebol, sem criar bases sólidas para um sistema esportivo nacional mais diversificado e autossustentável.

A Política de Manutenção da Força de Trabalho estruturou-se como instrumento central da PEE para sustentar atletas da base à excelência esportiva, com o objetivo de projetar o Brasil como “potência olímpica”. Seus principais mecanismos foram o Programa Bolsa Atleta, o Programa de Incorporação de Atletas de Alto Rendimento (PAAR) e os patrocínios de empresas estatais. Embora tenham garantido remunerações mais expressivas para uma pequena elite vinculada, em grande medida, às seleções nacionais e às modalidades de maior visibilidade, a ampla maioria dos beneficiários permaneceu restrita a bolsas instáveis com valores similares ou abaixo da renda média nacional, incapazes de assegurar, muitas vezes, condições básicas de reprodução social. Esse cenário produziu uma manutenção precária da força de trabalho esportiva, apoiada em bolsas temporárias, contratos frágeis e patrocínios oscilantes e desiguais, sem direitos trabalhistas, à exceção do PAAR, ou garantias de continuidade.

Dessa forma, o Estado assumiu a função de mantenedor de parcela considerável dos atletas, beneficiando clubes esportivos e, sobretudo, as entidades de administração, que usufruem de uma força de trabalho financiada pelo fundo público sem desenvolver e privilegiar os mecanismos necessários para a criação de um mercado de trabalho mais estruturado. A consequência tem sido a intensificação de uma característica fundamental da forma capitalista dependente no Brasil: a superexploração e a acintosa desigualdade de rendimentos. Assim, enquanto poucos alcançaram rendimentos mais elevados, a maioria dos atletas sobreviveu com provisões insuficientes, muitas vezes inferiores ao

salário-mínimo. Nesse contexto, pululam no país estratégias alternativas de sobrevivência, como bicos, vaquinhas virtuais e apoio familiar, revelando a contradição entre o reconhecimento simbólico de atletas de elite e a precariedade material que enfrentam. O apoio estatal, nesse contexto, também sugere interesse na função propaganda da Indústria do Esporte, legitimando o gasto público e reforçando a coesão nacional em torno do patriotismo. Porém, isso ocorre sem alterar a fragilidade estrutural do esporte de excelência nacional, que permanece altamente dependente do fundo público, e desarticulada de um sentido que estimule o mercado de trabalho esportivo, comprometendo a sustentabilidade de longo prazo do setor.

A **Política de Infraestrutura Esportiva** se organizou subordinada à agenda dos Grandes eventos internacionais, que absorveram cerca de 87% dos investimentos em instalações e mais de 80% dos recursos destinados à gestão de eventos. Entre 2007 e 2016, os Grandes eventos tornaram-se o eixo estruturante dessa política, redirecionando esforços governamentais para atender às exigências de entidades internacionais (COI, FIFA etc.), ao interesse político dos governos e à função publicidade da Indústria do Esporte. Assim, as necessidades históricas e regionais do sistema esportivo nacional foram secundarizadas, enquanto o fundo público foi mobilizado para viabilizar compromissos externos e setores econômicos estratégicos, como a construção civil, de par com interesses da pequena política.

O resultado foi uma infraestrutura orientada por objetivos circunstanciais, em detrimento dos gargalos do esporte nacional e da superação das desigualdades regionais. O chamado legado revelou-se oneroso, de difícil manutenção e pouco articulado às demandas do setor, com exceções restritas, como alguns estádios de futebol e instalações das Olimpíadas. Fora do ciclo dos Grandes eventos, competições de base, seletivas nacionais e torneios interclubes receberam recursos marginais, reforçando desigualdades entre modalidades. Os patrocínios estatais assumiram parte desse vazio, mas também reproduziram a lógica concentradora, priorizando modalidades de maior retorno publicitário. Além disso, o ciclo de obras esportivas esteve articulado a processos de reestruturação urbana e segregação social, com remoções forçadas e valorização imobiliária em cidades-sede, expressando a lógica da cidade empresarial. Desse modo, ao invés de fortalecer uma infraestrutura sustentável de eventos e instalações esportivas, o Estado socializou custos e possibilitou a privatização dos benefícios, sem produzir o legado transformador que supostamente justificava os investimentos.

A Política de Ciência no Esporte de Excelência e Antidopagem revelou-se desarticulada nos esforços para integrar a produção científica nacional às demandas do setor esportivo. Do lado do controle de dopagem, possibilitou a elevação da estrutura e governança desse aspecto no país, porém, ao ser realizado a partir da sua estatização, gerou certa desconfiança dos agentes envolvidos devido à sua relativa independência. Na primeira esfera, houve tentativas de aproximar universidades e pesquisadores do desenvolvimento de atletas e equipes, via Rede Cenesp, mas de forma precária, sem planejamento consistente e marcada por omissões do Estado. Na segunda, em contrapartida, a realização dos Jogos Rio-2016 acelerou a construção de uma estrutura antidopagem de padrão internacional, com a modernização do LBCD e a criação da ABCD. Contudo, ao ser incorporada diretamente à estrutura do Ministério do Esporte, a agência foi colocada em posição na qual a independência esperada de um órgão técnico-científico pode ser influenciada por disputas políticas e interesses particularistas, mesmo reconhecendo a tendência de os profissionais desse órgão atuarem com lisura e ética.

O resultado foi uma política ambivalente: de um lado, avanços institucionais no combate ao doping; de outro, a ausência de uma política nacional de ciência e tecnologia para o esporte capaz de estruturar, de modo permanente, a participação acadêmica na elevação do desempenho esportivo. Nesse sentido, a constituição de uma rede nacional de pesquisa articulada e a autonomia da ABCD permanecem como desafios centrais para superar a precariedade histórica e construir bases sustentáveis para a ciência e o controle antidopagem no Brasil.

A partir dos elementos discutidos, a Política Econômica Esportiva pode ser compreendida como um processo histórico marcado por quatro dinâmicas que se entrelaçam. A primeira refere-se à consolidação de marcos regulatórios que, desde a Lei Pelé, abriram caminho para a mercantilização do esporte por meio da constituição de fontes de financiamento, da emergência de uma ordem econômica esportiva de caráter capitalista e da definição de regras necessárias à formação de um mercado consumidor mais previsível, ajustado e organizado. A segunda consiste na concentração de recursos e poder nas entidades de administração, ao mesmo tempo em que o Estado assumiu o papel de mantenedor da força de trabalho esportiva por meio de bolsas, patrocínios e militarização de atletas, garantindo a sobrevivência do setor esportivo, mas reforçando desigualdades e formas precarizadas de provimento monetários. A terceira está vinculada à subordinação da infraestrutura e da promoção estatal ao ciclo dos Grandes eventos, determinada por interesses externos e associada à perspectiva “neodesenvolvimentista”

dos governos petistas. Por fim, a quarta expressa o alinhamento dos sucessivos governos, independentemente de suas orientações políticas, a essa mesma lógica de desenvolvimento econômico do esporte, reafirmando, na arena esportiva, o Padrão Liberal-Periférico que rege a economia brasileira.

3ª tese – Dinâmica da Política Social Esportiva

A Política Social Esportiva (2003 – 2023), embora tenha ampliado o acesso ao esporte para certa parcela da população, configurou-se sob os marcos das políticas sociais neoliberais: focalizada, seletiva, fragmentada e residual. Até 2015, a primazia na sua condução esteve com o Ministério do Esporte, ainda que ancorada em orientações de organismos internacionais, na influência do “terceiro setor” e na ideologia do “esporte social”, voltando-se sobretudo à juventude pobre e ao controle da violência nas periferias. A partir de então, a centralidade deslizou para as organizações da sociedade civil e para interesses corporativos, legitimando o protagonismo empresarial sob vestes de “responsabilidade social” e por meio de narrativas que encobrem a privatização da PSE via “terceiro setor”. Esse arranjo, marcado pela instabilidade orçamentária, pelo clientelismo das emendas, pela seletividade dos patrocínios estatais e pela ampliação das renúncias fiscais, reforçou tendencialmente desigualdades sociais e regionais e limitou a universalização do direito ao esporte e ao lazer. Assim, longe de efetivar a cidadania esportiva, a PSE consolidou-se como mecanismo de gestão da pobreza e da violência, de integração social subordinada e de legitimação do interesse mercantil pelo esporte.

Os anos anteriores ao surgimento do Ministério do Esporte em 2003, em muitos aspectos, apontavam de antemão a avalanche neoliberal sobre as políticas sociais, inclusive as esportivas. O chamado “terceiro setor” avançava; mecanismos político-ideológicos se erguiam naturalizando a questão social e individualizando, bem como culpabilizando os sujeitos pelas suas condições de vida ao desconsiderar os determinantes estruturais da sociedade capitalista; e a atuação direta e universalizante do Estado frente aos direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988 passava a se tornar alvo sistemático de ataques da burguesia interna e associada de olho na sua privatização e mercantilização e na liberação do fundo público para o pagamento da dívida pública (Montaño, 2002; Fontes, 2005; 2010; Boito Jr, 2018); tais elementos são expressões dessa perspectiva.

A ascensão de Lula à presidência e a permanência do Partido dos Trabalhadores por 13 anos no poder central poderiam ter sido um ponto de inflexão frente a essa realidade, porém as expectativas não tenderam à realidade e, quando ocorreram, não foram hegemônicas e perenes (Boschetti, 2013). Menos ainda podemos falar dos governos Temer e Bolsonaro (Behring, Cislighi e Souza, 2021). Assim, as intervenções

estatais por meio das políticas sociais tenderam aos seguintes pressupostos: refilantropização e criminalização da questão social; desconstrução dos serviços sociais de execução direta dentro da lógica do Estado Social em favor do chamado “terceiro setor” e sua pretensa aura neutra; expropriação de direitos sociais; transformação da cidadania em uma instância a ser vivenciada na esfera do consumo, de forma individualista e, quando em situação de pobreza, por políticas focalizadas, residuais e propensas a reproduzir ideologias associadas à meritocracia, à razão neoliberal e à responsabilização individual por questões originadas na estrutura social (Behring, 2018; Boschetti, 2018; Mauriel, 2018; Carvalho, 2012; Abreu, 2008).

Na arena esportiva, essa realidade se reproduziu comumente aproximando a vertente social da Política Esportiva das orientações de organismos internacionais (Melo, 2011) e do padrão de desenvolvimento das políticas sociais, de expropriação de direitos e de vivência da cidadania sob parâmetros limitados (Athayde, 2019; Passos e Athayde, 2018; Mascarenhas e Silva, 2012; Castellani Filho, 2008), uma vez que foi situada pela conjuntura imposta. Esse contexto, marcadamente presente na oferta esportiva à classe trabalhadora, tem na noção de “esporte social” a sua ideologia mais bem acabada e estimulada. Compreendemos tratar-se de um constructo ideológico de expressão neoliberal, difundida por organismos internacionais, organizações do “terceiro setor”, empresas e pelo Estado, que busca funcionalizar o esporte como instrumento de gestão da pobreza e de controle social da violência nas periferias, notadamente.

Longe de significar universalização de direitos, essa noção refere-se a ações focalizadas e assistencialistas, voltadas sobretudo à juventude, que reduzem o esporte à ferramenta de intervenção moral e comportamental, associando-o a promessas de “inclusão social”, “pacificação” e “transformação social”. Nesse processo, desloca-se o esporte de sua dimensão cultural e de lazer para legitimar uma visão fragmentada, individualizada e despolitizada da realidade, naturalizando a ideia de que mudanças dependem *strictu sensu* do indivíduo dentro da lógica da meritocracia e não das relações socialmente e historicamente determinadas, consolidando-se como ideologia hegemônica que redefine o papel do esporte e os sentidos de cidadania a ele associados.

Em linhas gerais, este contexto forjou a configuração histórico-conjuntural da Política Social Esportiva (PSE) de 2003 a 2023, sendo sua disposição metodológica enquanto categoria analítica da Política Esportiva, similar àquela realizada na PEE, guardadas as diferenças de perfil, mais voltado aos estratagemas vinculados à função estatal de integração social, sem perder de vista seu papel na criação das condições gerais

de produção e na repressão. A PSE conforma-se, na aparência, como um mecanismo capaz de materializar o direito ao esporte inscrito na Constituição Federal de 1988, o que, até certo ponto, é verdadeiro, mas limitado. Verdadeiro, pois a PSE, a seu modo, levou esporte a milhões de brasileiros no período estudado, mas limitada, considerando sua abrangência, em vista do todo populacional, e seu caráter funcional a uma noção restrita de cidadania, alinhada a um sentido potencialmente individualista e fragmentador das relações humanas, inscrito na razão neoliberal (Dardot e Laval, 2016).

A configuração dessa política, visível no Gráfico 40, considera três subcategorias em sua composição – Prática Esportiva, Infraestrutura Esportiva Social e Ciência, Esporte e Lazer. Visualizando a disposição dessas no gasto público federal com a PSE, nota-se o caráter discrepante o direcionamento do fundo público para a Política de Estímulo à Prática de Esporte e Lazer, com 87,9% de todo o gasto público. Diante disso, restou somente 12% para a Política de Infraestrutura Social, apesar de sua importância ímpar tanto para incentivar a prática voluntária e descompromissada da população em geral no momento de lazer quanto para ampliar os espaços disponíveis e bem estruturados para estados, municípios e o próprio governo federal desenvolver seus programas sociais de prática esportiva. No caso da Política de Promoção à Ciência no Esporte e Lazer, mesmo considerando que sua demanda financeira é reduzida em relação às demais, o montante de 0,01% se mostrou insuficiente.

Gráfico 40 - Característica da evolução do gasto público federal com a Política Social Esportiva considerando as políticas específicas (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)

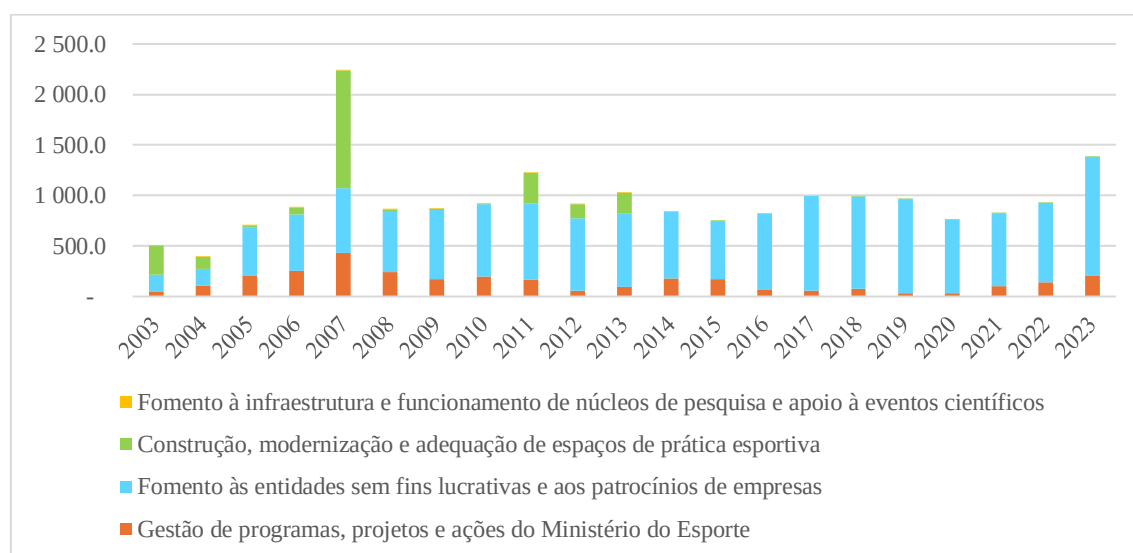


Fonte: Relatórios disponibilizados via Lei de Acesso à informação pelas empresas estatais sobre patrocínios. Relatórios de Gestão do Ministério do Esporte entre 2003 e 2022. Relatórios de Gestão da Lei de Incentivo ao Esporte do MEsp. Portais institucionais: <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>, <http://www.inteligenciaesportiva.ufpr.br/site/>, <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>. Acesso 10 mar. 2025. Elaboração nossa.

No tocante aos dispêndios por fonte de financiamento, exceto pelo PPA 2004-2007, em todos os demais pesquisados o gasto tributário foi preponderante, a ponto de atingir 90% do total no acumulado de 2016 a 2023 – considerando todas as fontes do fundo público do esporte. Essa dinâmica, apesar de diretamente associada ao crescimento do papel da Lei de Incentivo ao Esporte no conjunto da PSE e o arrefecimento contínuo do orçamento ligado à função “Desporto e Lazer” – reorientado prioritariamente para as demandas do ciclo dos Grandes eventos e da PEE como um todo, além da austeridade fiscal nos anos Temer em diante –, tem nas isenções tributárias concedidas às entidades sem fins lucrativos de caráter recreativo seu principal fundamento.

Em termos longitudinais, a partir das esferas macro estabelecidas, conforme Gráfico 41, observa-se que, de 2005 a 2022, o montante destinado à PSE foi relativamente estável, com o gasto público variando por ano entre R\$ 704 milhões e R\$ 1,03 bilhão (valores aproximados). A exceção ficou para o ano de 2007, quando o gasto orçamentário com infraestrutura esportiva social foi muito significativo, e os valores destinados à formação de núcleos de prática do Programa Segundo Tempo (PST) quase dobraram, enquanto os do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) ficaram próximo de triplicar. Merece destaque, para explicar essa realidade, o início do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a liquidação extraordinária de valores de emendas parlamentares, principal mecanismo de aporte orçamentário do Ministério do Esporte.

Gráfico 41 - Gastos totais com as esferas de atuação macro da Política Social Esportiva. Série 2003 – 2023 (valores percentuais realizados após deflacionamento dos valores pelo IGP-DI a preços de 2023)

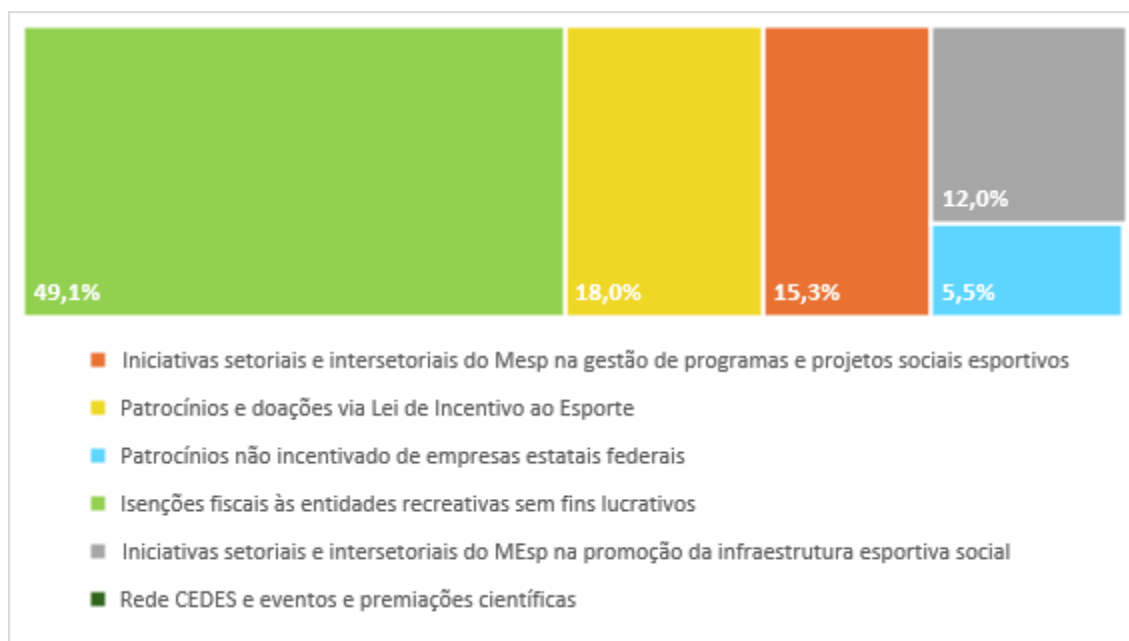


Fonte: Relatórios disponibilizados via Lei de Acesso à informação pelas empresas estatais sobre patrocínios. Relatórios de Gestão do Ministério do Esporte entre 2003 e 2022. Relatórios de Gestão da Lei de Incentivo ao Esporte do MEsp. Portais institucionais: <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>, <http://www.inteligenciaesportiva.ufpr.br/site/>, <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso 10 mar. 2025. Elaboração nossa.

Em 2011, a novidade foi o investimento do Ministério da Educação em obras de construção e adequação de instalações esportivas escolares, por meio da subfunção “Desporto Comunitário”, responsável por 91% dos recursos em infraestrutura esportiva social neste ano. Por fim, em 2023, o diferencial foi a ampliação sobremaneira da magnitude da isenção fiscal via Lei de Incentivo ao Esporte, que quase dobrou o montante destinado ao fomento de projetos sociais esportivos via entidades sem fins lucrativos.

Além desses aspectos, observa-se que a esfera macro localizada no fomento às entidades sem fins lucrativos e aos patrocínios de empresas, à exceção dos anos de 2003 e 2007, apresenta predominância, sendo o grande diferencial neste aspecto, a legislação inscrita na Lei nº 9.532/1997 e na Medida Provisória nº 2.158/2001, que promove isenção fiscal para entidades sem fins lucrativos de caráter recreativo. Essa dimensão pode ser mais bem visualizada quando analisamos a PSE em nível micro, conforme Gráfico 42. Nota-se, dessa forma, que essa esfera micro consumiu praticamente metade de todos os recursos orientados pela PSE (49,1%), restando os demais 51,1% divididos da seguinte forma: 18% via Lei de Incentivo ao Esporte (LIE); 15,3% destinado às iniciativas setoriais e intersetoriais do MEsp relacionada aos programas, projetos e ações sociais esportivas; 12% associados à infraestrutura social esportiva; 5,5% realizados por meio de patrocínios não incentivados (PNI) de empresas estatais federais; e 0,1% direcionados a Rede CEDES e a eventos e premiações científicas.

Gráfico 42 - Gastos totais da Política Social Esportiva, por esfera micro. Série 2003 – 2023 (valores percentuais realizados após deflacionamento dos valores pelo IGP-DI a preços de 2023)



Fonte: Relatórios disponibilizados via Lei de Acesso à informação pelas empresas estatais sobre patrocínios. Relatórios de Gestão do Ministério do Esporte entre 2003 e 2022. Relatórios de Gestão da Lei

de Incentivo ao Esporte do MEsp. Portais institucionais: <http://www.transparenciaoporte.unb.br/#/inicio>, <http://www.inteligenciaesportiva.ufpr.br/site/>, <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>. Acesso 10 mar. 2025. Elaboração nossa.

Verifica-se, nesse contexto, que praticamente metade dos recursos tem origem em iniciativa anterior à criação do Ministério do Esporte, direcionada às entidades recreativas sem fins lucrativos. Trata-se de uma realidade que tem gerado sobreposição de recursos para certas entidades e fomento a espaços privativos de prática, sem articulação com outras esferas de atuação da PSE e sem o devido controle social, principalmente em razão da magnitude desse recurso, que alcança cerca de R\$ 9,73 bilhões em 21 anos, equivalente a uma média aproximada de R\$ 463 milhões por ano, numa média aproximada. Para se ter uma ideia, somente em 2007 o orçamento do Ministério do Esporte foi superior ao gasto tributário com as entidades orientadas pela Lei nº 9.532/1997 e a Medida Provisória nº 2.158/2001, e apenas em 2023 a LIE teve um gasto superior a essa subfonte da PSE.

Ao observar a configuração da política a partir das fontes de financiamento, identifica-se que 67% têm origem no gasto tributário, 27% no orçamento federal e 6% é origina-se no gasto extraorçamentário (patrocínio não incentivados das estatais federais), montante que representou 31% da Política Esportiva. No aspecto da magnitude, vale realizar o seguinte exercício analítico: se isolarmos os recursos proveniente das isenções às entidades sem fins lucrativos, que pouco esteve na linha de frente das disputas políticas, e considerarmos somente os recursos que efetivamente movimentaram a conjuntura de efetivação da PSE de 2003 a 2023, veremos que, nesse contexto, a PSE equivaleria a apenas 16% do todo – R\$ 10,1 bilhões em 21 anos, com média aproximada de R\$ 481 milhões ao ano, enquanto a média da PEE foi de R\$ 2,08 bilhões, uma diferença que superaria a PSE em mais de 332%.

A reflexão que se coloca nesse cenário é que, ao longo de 21 anos, os debates e embates, as estratégias, as disputas de comando e orientação política das secretarias nacionais responsáveis pela PSE, as mobilizações e discussões em torno da LIE, a perspectiva de ampliar a oferta esportiva à população em geral diante do quadro revelado pelo Diesporte e pelo IBGE e a expectativa de efetivação do direito social ao esporte foram capazes de pôr em movimento apenas 16% do fundo público do esporte em nível federal.

Esse panorama alinha-se perfeitamente ao padrão de políticas sociais estabelecido na realidade brasileira à luz do Padrão Liberal-Periférico, do quadro permanente de expropriações de direitos e da noção neoliberal de cidadania. Não à toa, a real efetividade das estratégias promovidas pelos sucessivos governos para ampliar a prática esportiva no

país mostrou-se, pela nossa análise, incapazes de abranger a dimensão territorial brasileira, superar as desigualdades regionais, estaduais e municipais, alcançar parcela significativa do todo populacional e se tornar perenes e adaptada às diversas culturas e necessidades locais. Todavia, isso não significa que as gestões Lula e Dilma e aquelas realizadas por Temer e Bolsonaro devam ser tratadas como equivalentes em todos os aspectos.

Pelo contrário, os cenários enfrentados por essas diferentes frentes políticas foram distintos. Enquanto as gestões Lula e Dilma, apesar dos limites e contradições, criaram pela primeira vez, um Ministério do Esporte, estruturaram programas como o PST, PELC e Vida Saudável, que tornaram-se referência no país, realizaram diversas iniciativas intersetoriais, promulgaram a Lei de Incentivo ao Esporte e constituíram a Rede CEDES, levando a PSE a fronteiras antes inacessíveis e a regiões periféricas nas cidades, bem como a povos e comunidades tradicionais, abrangendo o fazer científico e ampliando a infraestrutura esportiva social do país, as gestões Temer e Bolsonaro, por sua vez, praticamente abandonaram essa vertente.

Esses governos fragmentaram e reduziram o papel do orçamento do MEsp nos programas, projetos e ações sociais esportivas e apostaram quase que exclusivamente na Lei de Incentivo ao Esporte, diante da crise do capital e de suas políticas de austeridades sobre o conjunto das políticas sociais. Além disso, o governo Bolsonaro rebaixou o *status* ministerial do esporte à condição de secretaria especial do então Ministério da Cidadania, retrocedendo ao padrão estabelecido nas gestões Fernando Henrique Cardoso.

Em relação ao gasto total orientado pela PSE, exceto pelo PPA 2004 – 2007, que teve um gasto de R\$ 4,7 bilhões, todos os demais mantiveram-se em patamares similares, pouco abaixo de quatro bilhões de reais. A manutenção desses níveis foi possível no PPA da gestão Dilma/Temer devido ao aumento extraordinário na magnitude das isenções tributárias às entidades sem fins lucrativos, 55% superior ao PPA 2012 – 2015. Nos anos Bolsonaro e no primeiro ano do governo Lula 3, o destaque ficou com a ampliação do gasto tributário via LIE no PPA 2019 – 2023, 109% superior ao PPA anterior, estratégia que transformou a então Secretaria Especial do Esporte em uma espécie de cartório certificador de projetos sociais esportivos do “terceiro setor”, privatizando a PSE em grau inédito.

Com base nessas informações e nas premissas levantadas, podemos apreender as políticas específicas que formam a PSE a partir das seguintes sínteses. A **Política de Estímulo à Prática de Esporte e Lazer**, principal frente da PSE, estruturou-se em torno

de contradições entre narrativas de democratização e cidadania e a materialidade das ações implementadas. Embora milhões tenham sido beneficiados, sua abrangência permaneceu limitada e fragmentada, distante da universalização do direito ao esporte e ao lazer. A centralidade inicial do Ministério do Esporte foi gradualmente enfraquecida, cedendo protagonismo a entidades sem fins lucrativos e a interesses corporativos. O resultado foi o deslocamento da política para uma lógica de concessão e legitimação empresarial, sustentada pela ideologia do “esporte social”.

O financiamento revela a essência dessa dinâmica: programas, projetos e ações sociais do MEsp tiveram alcance restrito e focalizado; a LIE condicionou projetos aos critérios de visibilidade das empresas; os patrocínios não incentivados das estatais reproduziram a lógica da responsabilidade social empresarial; e as isenções tributárias favoreceram entidades recreativas de forma homogênea e sem controle social. Em conjunto, esses mecanismos transferiram recursos do fundo público a atores privados seletivos, reforçando desigualdades regionais e sociais. Assim, a política reproduziu, tendencialmente, o padrão neoliberal das políticas sociais no Brasil, anotado em avanços localizados e residuais, ao lado de um movimento estrutural de subordinação ao capital, em que o Estado deixou de ser planejador direto para assumir um papel cartorial e legitimador de interesses privados.

A Política de Infraestrutura Esportiva Social, entre 2003 e 2023, estruturou-se em torno de ações e programas voltados à construção e adequação de espaços públicos, como as ações orçamentárias ligadas ao PELC e ao PST, as Praças da Juventude e, em articulação intersetorial, as Praças do PAC/PEC e as estruturas esportivas escolares. Apesar de mobilizar investimentos relevantes, sua execução foi marcada por forte instabilidade, na qual a predominância foi dada pelas emendas parlamentares e pelo mecanismo de Restos a Pagar, que produziram clientelismo, atrasos, paralisações e entregas tardias. Esse padrão impediu a consolidação de uma política contínua e revelou a subordinação da infraestrutura social esportiva à lógica da “pequena política” e às restrições fiscais do Estado.

No conjunto da PSE, a infraestrutura ocupou lugar marginal, considerando os gastos liquidados do orçamento do MEsp. Sua trajetória oscilante foi condicionada tanto por escolhas políticas – priorização das obras para os Grandes eventos e reorientação em favor da LIE – quanto por restrições estruturais impostas pelo retorno da rigidez do Regime de Políticas Macroeconômicas, pelos contingenciamentos orçamentários e pela EC nº 95/2016. O resultado foi uma política marcada por entregas fragmentadas e mal

articuladas, incapaz de se consolidar como estratégia nacional de universalização do direito ao esporte, expressando os limites do Estado em transformar a promessa constitucional em equipamentos públicos acessíveis e sustentáveis.

Por fim, a **Política de Promoção da Ciência no Esporte e Lazer** teve participação ínfima no conjunto da PSE e um padrão de provimento de recursos inconstante. Essa marginalidade se conecta ao baixo apreço histórico do Estado brasileiro pela produção científica no esporte vinculada ao campo das humanidades, reforçando a distância entre o discurso de políticas públicas baseadas em evidências e a prática de um financiamento precário, residual e instável. Mesmo assim, a criação da Rede CEDES representou um marco singular, ao possibilitar regionalização das pesquisas, fortalecimento do trabalho em rede, cooperação entre pesquisadores, construção de repositórios de acesso aberto e contribuição para debates políticos. Contudo, sua trajetória foi marcada por oscilações orçamentárias, inexperiência de gestores, entraves burocráticos e fragilidades institucionais que comprometeram a continuidade. O período de maior vitalidade foi até 2015, sendo o período posterior até 2023, quando finda nosso estudo, marcado por um contínuo desfinanciamento e abandono.

Essa exposição nos conduz à tese de que houve um alinhamento tendencial entre o padrão neoliberal hegemônico de políticas sociais de 2003 a 2023 e a configuração anotada na vertente social da Política Esportiva nesse período. Apesar da condução da PSE ter garantido acesso ao esporte a milhões de brasileiros, a forma e o conteúdo impressos na ação estatal caracterizam uma atuação focalizada, seletiva, fragmentada e residual, reforçando a visão de mínimos sociais em detrimento do conceito ampliado de necessidades sociais básicas. A base ideológica desse alinhamento se estrutura na concepção de “esporte social”, a partir da qual se difundem narrativas e expectativas dissociadas das determinações materiais do capitalismo brasileiro, contribuindo para a consolidação de uma ideia mítica de transformação e pacificação social por meio do esporte.

Nos governos Lula e Dilma, o arranjo proposto deu protagonismo ao Ministério do Esporte na condução da PSE. Contudo, sua atuação foi progressivamente esvaziada nos governos Temer e Bolsonaro, favorecendo mecanismos associados ao gasto tributário para financiar a política e ampliando a primazia do chamado “terceiro setor” e dos interesses mercantis de empresas públicas e privadas na legitimação social, notadamente através da perspectiva de “responsabilidade social empresarial”. O financiamento desses arranjos ocorreu marcado por instabilidade orçamentária, clientelismo das emendas

parlamentares, seletividade dos patrocínios estatais e ampliação das renúncias fiscais. O direito social ao esporte e a perspectiva da universalização e democratização do seu acesso se limitaram, tendencialmente, à cidadania formal e à um projeto de intenções, quando muito, consolidando, de fato, um processo articulado entre o universal, contido na função estatal de integração social, e o particular, configurado historicamente na PSE, de funcionalização do esporte como mecanismo de gestão da pobreza e da violência, de integração social subordinada e de legitimação do interesse mercantil pelo esporte.

4ª tese – Configuração histórico-conjuntural da Política Esportiva

A Política Esportiva (2003–2023), em nível federal, configurou-se como um todo dialético, articulado e contraditório entre uma vertente econômica, centrada na mercantilização do esporte, e uma vertente social, estruturada na ideologia do “esporte social”, que convergiram para atender às demandas do setor esportivo e às necessidades de integração social da classe trabalhadora, funcionalizando o fenômeno esportivo ao circuito do valor e redimensionando o direito ao esporte à lógica de mínimos sociais. Essa articulação, ancorada no Padrão Liberal-Periférico de desenvolvimento capitalista, resultou em uma matriz de financiamento desigual e seletiva, na qual a prioridade do interesse mercantil e do bloco no poder conviveu com ações focalizadas e com o protagonismo do “terceiro setor” na promoção de uma cidadania limitada. Nesse arranjo, consolidou-se uma síntese articulada aos determinantes da dominação de classe e à economia política do esporte, em que a reprodução do capital e a gestão das expressões da questão social se entrelaçam como dimensões inseparáveis da Política Esportiva.

Esta última tese se constitui a partir das três precedentes, tendo a unidade dialética entre o político, o econômico e o social como sua premissa fundamental e objetivo geral deste trabalho. Como anunciado na seção introdutória desta tese, a política econômica e a política social não podem ser compreendidas como instâncias separadas, mas como dimensões articuladas de um mesmo todo, expresso nos determinantes da sociedade capitalista. Ambas respondem às exigências da reprodução do capital e refletem a luta de classe e intraclases, ainda que de formas distintas e complementares (Vieira, 2018).

A política econômica atua inclinada a garantir as condições gerais de produção, estabelecendo bases estruturais e dinâmicas de expansão e estabilização da economia. Pode ser entendida como o conjunto de ações que influenciam os mecanismos de produção, distribuição e consumo de bens e serviços, atuando na sua expansão, estabilização e regulação (Sandroni, 2016). Ao passo que a política social se situa preponderantemente na manutenção e recomposição da força de trabalho, na legitimação de pressupostos ideológicos que orientam a sociedade capitalista e na contenção das tensões geradas pela questão social. Nessa perspectiva, a política social não é resultado

de mera generosidade estatal, mas expressão contraditória das lutas sociais: de um lado, representa conquistas parciais da classe trabalhadora; de outro, constitui parte da estratégia de legitimação e controle que a política econômica, sozinha, não conseguiria garantir, reforçando a coesão necessária para a preservação da ordem capitalista (Vieira, 2018; Behring e Boschetti, 2011; Faleiros, 2013).

Apesar da retórica liberal dicotomizar as esferas políticas, econômicas e sociais, anunciando-as como pertencentes, respectivamente, ao Estado, o mercado e o “terceiro setor”, na realidade concreta a teia que compreende essas esferas são intrincáveis na totalidade que forma a sociedade capitalista. Entretanto, a dialética relacional que orienta essa totalidade se revela tomada por um complexo de complexo altamente labiríntico, hermético e embaraçado que enseja dificuldade na sua compreensão, se não examinada a partir das partes que formam o todo. Nessa linha, as categorias analíticas PEE e PSE, construídas a partir da materialidade histórico-conjuntural da Política Esportiva, não conformam instâncias separadas e desarticuladas do todo, mas categorias analíticas que expressam o movimento real do Estado na arena esportiva, possibilitando evidenciar sua configuração histórica na conjuntura examinada.

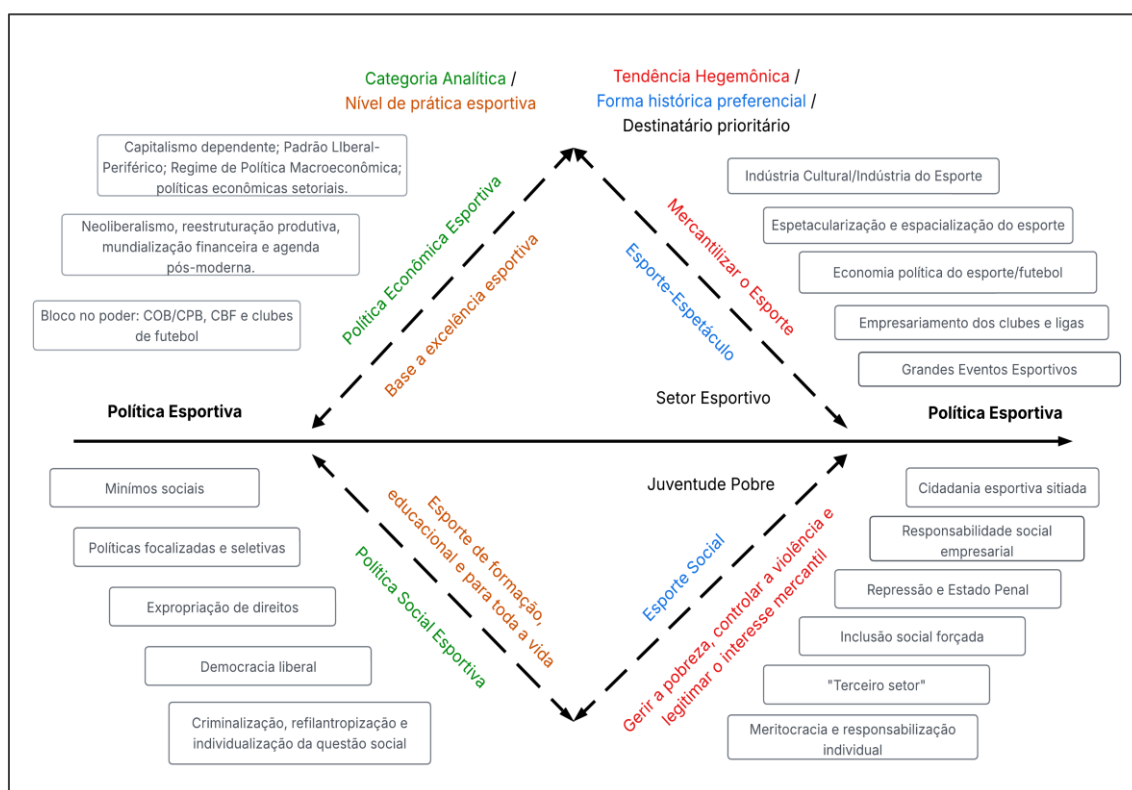
Essa concretude deve ser vista como parte de um movimento mais amplo de produção e reprodução do capital e dos processos de integração social e repressão necessários para manter a coesão social e a hegemonia do capital sobre o trabalho. No período que marca nossa pesquisa, esses elementos podem ser compreendidos, não totalmente, mas largamente, a partir dos processos relacionados ao neoliberalismo, à reestruturação produtiva, à mundialização financeira, a narrativas associadas a supostos pós-modernos; à particularidade do capitalismo dependente brasileiro; ao Padrão Liberal-Periférico; aos processos de expropriação de direitos sociais e aos mecanismos contemporâneos de repressão (Anderson, 1995; Harvey, 1992; 2005; 2008; Chesnais, 2006; Wood, 2006; Jameson, 1997; Marini, 2005; Carcanholo, 2018; Filgueiras, 2018; 2023; Antunes, 2009; 2020; Behring, 2018; Boschetti, 2018; Wacquant, 2001; 2003).

Alinhado a isso, os processos relacionados à economia política do esporte/futebol, que envolvem a mercantilização, a espetacularização e a espacialização desse fenômeno (Brohm, 1982; Proni, 1998; 2014; Andrews, 2009; Santos, 2014; 2021; Reis et al., 2020, Reis, 2022), associados à compreensão da função econômica do Estado no capitalismo (Mandel, 1982), permitiram apreender a centralidade das organizações esportivas, do futebol, do ciclo dos Grandes eventos e da força de trabalho esportiva como componentes de um campo que tem sido entranhado pelo capital. Igualmente, a articulação entre a

cidadania liberal e os limites da universalização dos direitos sociais no capitalismo dependente (Behring e Boschetti, 2011; Faleiros, 2013) revelou o caráter integrador atribuído ao esporte, tendo como expoente a noção de “esporte social”, cimento ideológico preferencial na oferta esportiva à classe trabalhadora, em particular àquela situada na pobreza.

Nesse contexto universal e particular, a compreensão da Política Esportiva na realidade concreta de 2003 a 2023 sugere que sua configuração histórica e conjuntural perpassa uma complexidade de arranjos, interesses e possibilidades que nos permitem considerar existir uma diferenciação/atração dialética em níveis de prática e tendências, formas e destinatários que se articulam orientando os princípios e movimentos da política na totalidade que a estrutura e realiza. Dito de outra forma, o Estado atuou no período estudado sistematizando ações e intervindo na dinâmica econômica e social associada ao universo esportivo, realidade que condensamos na Figura 6.

Figura 6 - Categorias, níveis de prática, determinantes históricos e o quadro tendencial da Política Esportiva (2003 – 2023)



Fonte: Elaboração nossa. Nota¹: as expressões centralizadas na parte superior da figura atuam como uma espécie de legenda, cuja referência ao losango centralizado no centro da figura ocorre pelas cores e vinculações teóricas.

A figura demonstra que há um conjunto de determinantes que circundam a Política Esportiva e sustentam sua forma e conteúdo entre 2003 e 2023, os quais, se não alterados,

tendem a estimular a perpetuação da conjuntura histórica revelada nesse estudo. Centralizada na figura, há uma seta contínua que apresenta a Política Esportiva como um todo articulado e constante, que diante de sua complexidade, contradições e nuances entre o universal e o particular requer um aparato teórico capaz de iluminar a sua essência conjuntural e histórica.

Desse modo, o losango com linhas tracejadas e setas nas pontas das arestas propõe que os elementos que compõem a Política Esportiva não são isolados, mas dialeticamente articulados e interdependentes em instância mais ou menos interativas, a depender do contexto analítico. O resultado foi uma política que se moveu entre diferentes níveis de prática esportiva, buscando apreender a diversidade do campo: de um lado, o esporte da base à excelência esportiva, expressão da Política Econômica Esportiva (PEE); de outro, o esporte de formação, educacional e para toda a vida, mais vinculado à Política Social Esportiva (PSE). A complexidade das transformações que o esporte assumiu ao longo de sua história demandou, assim, intervenções estatais de múltiplas formas, instâncias e objetivos.

Como ocorre historicamente no capitalismo, em praticamente todos os setores da economia, nas lutas de classe e na disputa por direitos, o Estado é convocado a atuar em suas funções precípuas, que, no capitalismo tardio, podem ser sintetizadas na criação das condições gerais de produção, na integração social e na repressão. Ele não age como um ente à parte, mas como expressão dessas relações, enquanto síntese das correlações de forças entre e dentro das classes fundamentais – uma leitura possível à luz da noção ampliada de Estado formulada por Gramsci.

No caso da Política Esportiva, as análises expressas na Figura 6 indicam que a tendência hegemônica da PEE tem sido criar as condições para efetivar o processo de mercantilização do esporte. Isso não ocorreu de forma linear, mas por meio de resistências, avanços e retrocessos que revelam, no campo esportivo, a lógica da modernização conservadora hegemônica no desenvolvimento capitalista brasileiro, reforçando o caráter dependente da economia. O curso da mercantilização, tendo o esporte de excelência como centro gravitacional, assumiu a forma histórica preferencial estimulada pela PEE: o esporte-espetáculo mercantilizado. Essa dinâmica mostrou-se adequada aos interesses ligados à indústria do esporte e à função publicidade, sobretudo nas modalidades mais desenvolvidas capitalisticamente, ainda que as demais também busquem seguir esse caminho diante da necessidade de sobrevivência financeira. Estruturado por instituições historicamente constituídas, o setor esportivo – composto por

atletas, clubes, ligas e entidades de administração – tornou-se o destinatário prioritário da PEE e herdeiro direto desse processo.

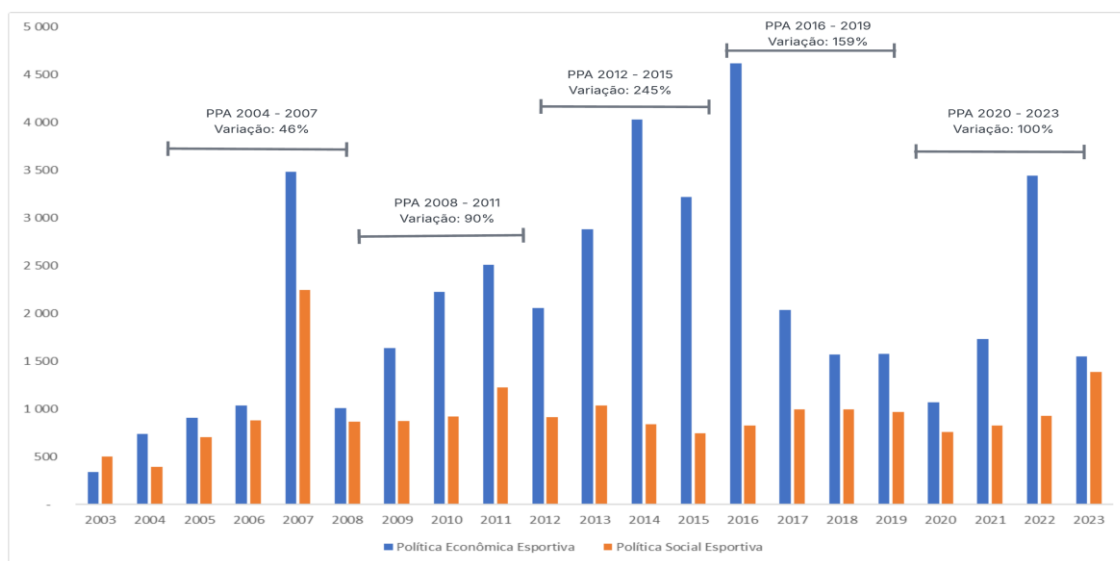
Do lado da Política Social Esportiva, concluindo o exame da Figura 6, a tendência hegemônica apreendida perpassa o processo de integração social assentado no propósito de gerir a pobreza, controlar a violência e legitimar o interesse mercantil. Essa política reproduziu no universo esportivo o padrão de políticas sociais desenvolvidas sob a lógica neoliberal de lidar com a questão social, tendo no “esporte social” a forma histórica acabada dessa ideologia. Esses pressupostos são elementos articulados e se sustentam mutuamente, visto que o financiamento público ser o principal instrumento para essa visão de mundo ganhar matéria junto ao seu público destinatário prioritário: a juventude em estado de pobreza e localizada nas periferias urbanas. O nível de prática primaz, para tanto, se realiza no esporte de formação, educacional e para toda a vida, visto seu caráter mais afeito à generalização da prática esportiva aos diversos públicos, da juventude ao idoso, apesar do primeiro ter sido o foco.

Cientes da estrutura e dinâmica apresentadas da Política Econômica e da Social Esportiva, e considerando-as instâncias analíticas e nucleares da Política Esportiva no continuum histórico e conjuntural que a conforma de 2003 a 2023, podemos relacionar a materialidades dessas categorias em sentido amplo. Nossos dados demonstram empiricamente que a Política Esportiva não se desenvolve de forma igualitária entre as duas vertentes que a constituem. Pelo contrário, a desigualdade foi a regra tanto em termos absolutos quanto longitudinais do gasto público federal no percurso histórico analisado. As informações coletadas demonstram que foram destinados 69% dos recursos à PEE (R\$ 43.668.822.071) e 31% (R\$ 19.823.270.056) à PSE, somando um total de R\$ 63.492.092.126 em 21 anos de atuação estatal em nível federal na arena esportiva do país, dispêndio médio que correspondeu a aproximadamente R\$ 3,02 bilhões ao ano.

A análise longitudinal dos dados, visível no Gráfico 43, aponta que essa média pendeu à PEE em todos os anos pesquisados, exceto em 2003, único ano com mais recursos para a PSE. Aprofundando o exame, observa-se que no PPA do governo Lula 1 o gasto entre as duas vertentes foi o mais aproximado, com o dispêndio favorecendo a PEE em 46% a mais que a PSE. Nos PPAs seguintes, essa diferença ampliou-se consideravelmente para 90% no PPA 2008 – 2011 e 245% no PPA 2012 – 2015 (gestão Dilma), atingindo o maior patamar da série histórica. A principal justificativa assenta-se no ciclo dos Grandes eventos – em 2016, quando foram realizados os Jogos Olímpicos no Rio, a diferença entre a PEE e a PSE foi a maior dentre todos os anos, com 459% –,

os quais demandaram recursos não apenas para a subcategoria Infraestrutura Esportiva, mas também para as Organizações Esportivas e a Força de Trabalho Esportiva, a reboque. Deve-se considerar, ainda, o atendimento dos interesses dos clubes de futebol, principalmente no que concerne ao refinanciamento de suas dívidas, ao investimento direto por meio de patrocínios não incentivados das empresas estatais e às renúncias fiscais para as SAF.

Gráfico 43 - Evolução dos gastos público federal da Política Esportiva entre 2003 – 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)



Fonte: Relatórios disponibilizados via Lei de Acesso à informação pela: CAIXA sobre repasses sociais das loterias, empresas estatais sobre patrocínios, Forças Armadas sobre o PAAR. Relatórios de Gestão do Ministério do Esporte entre 2003 e 2022. Relatórios de Gestão da Lei de Incentivo ao Esporte do MEsp. Portais institucionais: <http://www.transparenciao esporte.unb.br/#/inicio>, <http://www.inteligenciaesportiva.ufpr.br/site/>, <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>. Acesso em 10 mar. 2025. Elaboração nossa.

No nível das políticas específicas, podemos ver que o direcionamento privilegiou a Política de Estímulo às Organizações Esportivas, com mais de 40% do total. Logo atrás dela, ao contrário do que se poderia imaginar, não se localiza a Política de Infraestrutura Esportiva da PEE (23%), mas a Política de Estímulo à Prática de Esporte e Lazer ligada a PSE, com 29%. A explicação para essas duas estarem na dianteira, guarda íntima relação com o fato delas serem as únicas que possuem recursos perenes e previsíveis. Inclusive, a magnitude desse recurso – concursos de prognósticos e loterias, somados às isenções para entidades sem fins lucrativos – é de tal maneira que, juntos, representaram, no acumulado de 2003 a 2023, o montante de R\$ 25,58 bilhões, equivalente a 37% de todo o fundo público do esporte. Essa dinâmica sugere que tais subfontes de financiamento são estruturantes.

Desse cenário, podemos analisar o movimento da Política Esportiva na esfera micro, expresso na Tabela 24, detalhando o direcionamento do fundo público do esporte em seu nível mais elementar, conforme a metodologia desse trabalho. O primeiro aspecto a ser ressaltado é a presença dos agentes e entidades do setor esportivo hegemônicos no bloco no poder, o COB/CPB, a CBF e os clubes de futebol, em quatro das cinco esferas micros mais beneficiados pelo gasto estatal, somando 52,2% do total. Estes orientaram a Política Esportiva recebendo recursos diretos e se beneficiando dos dividendos do ciclo de Grandes eventos no país, sugerindo, neste âmbito, a inclusão de outros atores do universo esportivo no bloco no poder, como o COI e a FIFA, e externos ao esporte, como o setor da construção civil. O referido percentual associado ao bloco no poder é possivelmente maior, visto que seus interesses se aglutinam em quase todas as demais esferas micro.

Tabela 24 - Direcionamento relativo e absoluto do fundo público do esporte por categoria analítica e esfera micro de atuação da Política Esportiva. Série 2003 a 2023 (em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2023)

Categoria	Esfera Micro	Valor relativo	Valor absoluto
PEE	Entidades de administração do esporte	24,0%	15 242 064 549
PSE	Isenções fiscais às entidades recreativas sem fins lucrativos	15,3%	9 725 147 621
PEE	Clubes de futebol	10,3%	6 524 597 656
PEE	Promoção e gestão dos Grandes eventos	9,4%	5 980 253 897
PEE	Instalações para os Grandes eventos	8,5%	5 378 004 423
PEE	Lei de Incentivo ao Esporte para o esporte de excelência	6,4%	4 054 737 516
PSE	Lei de Incentivo ao Esporte voltado ao esporte de formação, educacional e para toda a vida	5,6%	3 571 314 123
PSE	Iniciativas setoriais e intersetoriais do MEsp na gestão de programas e projetos sociais esportivos	4,8%	3 028 948 490
PSE	Iniciativas setoriais e intersetoriais do MEsp na promoção da infraestrutura esportiva social	3,7%	2 378 696 752
PEE	Clubes esportivos	2,7%	1 731 488 502
PEE	Eventos em geral para o esporte de excelência	2,6%	1 643 243 843
PEE	Programas de Bolsas para Atletas	2,4%	1 511 604 527
PSE	Patrocínios não incentivados de empresas estatais federais	1,7%	1 099 648 887
PEE	Instalações em geral para o esporte de excelência	1,2%	777 554 242
PEE	Contrato de trabalho temporário - Atleta Militar	1,0%	650 481 759
PEE	Antidopagem	0,12%	75 311 012
PEE	Patrocínio das empresas estatais para atletas	0,09%	54 564 674
PEE	Ciência e tecnologia voltada ao esporte de excelência	0,07%	44 915 471
PSE	Rede CEDES e eventos e premiações científicas	0,03%	19 514 183
Total		100%	63 492 092 126

Fonte: Relatórios disponibilizados via Lei de Acesso à informação pela: CAIXA sobre repasses sociais das loterias, empresas estatais sobre patrocínios, Forças Armadas sobre o PAAR. Relatórios de Gestão do Ministério do Esporte entre 2003 e 2022. Relatórios de Gestão da Lei de Incentivo ao Esporte do MEsp. Portais institucionais: <http://www.transparenciao esporte.unb.br/#/inicio>, <http://www.inteligenciaesportiva.ufpr.br/site/>, <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>. Acesso em 10 mar. 2025. Elaboração nossa.

A Lei de Incentivo ao Esporte aparece logo após esse conjunto, tanto os recursos voltados ao esporte de excelência quanto nos destinados ao esporte de formação, educacional e para toda a vida. Os beneficiados com estes recursos consumiram 12% do total da Política Esportiva, com valores próximos entre o destinado à PEE e à PSE. Independentemente do direcionamento, a LIE se constitui, por natureza, como um mecanismo de privatização da política, deslocando para as empresas privadas o poder sobre a destinação de valores consideráveis da Política Esportiva. A crítica, no entanto, não deve se enveredar pela sua dissolução na conjuntura posta, mas em refletir se os recursos renunciados, se cobrados pelas vias normais e incorporados ao orçamento do MEsp não poderiam ter uma destinação mais assertiva e planejada, observando, por exemplo, as desigualdades regionais e de classe na oferta esportiva, no caso da PSE, e as desigualdades de desenvolvimento das modalidades esportivas e a necessidade de ampliar o fomento ao mercado nacional de clubes e eventos esportivos, em se tratando da PEE.

A posição dos clubes esportivos e os gastos com eventos e instalações em geral revelam a desigual distribuição do fundo público do esporte, concentrado no topo do sistema federado e se voltando à manutenção de selecionados nacionais – cerca de 6,5% de toda a Política Esportiva. Os recursos destinados à manutenção da força de trabalho também ficam à margem, mesmo considerando sua dinâmica particular e distinta das outras esferas micro. Do lado da oferta à população em geral, a residualidade persiste na democratização do acesso ao esporte e lazer, considerando que o contingente destinado aos programas e à infraestrutura social se limita a 8,5% do total da Política Esportiva. Por fim, a ciência, embora essencial ao desenvolvimento do esporte, foi amplamente negligenciada, tanto em relação à Rede CENESP quanto à Rede CEDES, apesar dos esforços da comunidade científica e do interesse governamental mais incisivo em alguns anos. A exceção coube ao controle de dopagem, cujas demandas foram mais atendidas.

Diante do exposto, podemos dizer que a configuração histórico-conjuntural da Política Esportiva entre 2003 e 2023 revela-se como síntese de movimentos diversos sistematizados pelo Estado no campo esportivo, expressos pelas categorias analíticas Política Econômica Esportiva e Política Social Esportiva, conforme apresentado nas teses 2 e 3. O movimento dessas duas categorias centrais não sugere isolamento, mas faces de

uma mesma totalidade, determinada pela particularidade do capitalismo dependente brasileiro, pela hegemonia neoliberal e pela financeirização da economia. A desigual distribuição do fundo público – 69% para a PEE e 31% para a PSE – não é mero resultado conjuntural, mas reflexo do padrão histórico de priorização do esporte de excelência em detrimento do esporte de formação, educacional e para toda a vida.

Em suma, a Política Esportiva não pode ser reduzida a um ou outro polo, mas deve ser apreendida em sua unidade contraditória e relacional entre o político, o econômico e o social que orientou a realidade estudada. Ao longo de 2003 a 2023, essa política se conformou como um par dialético, no qual a efetivação da política ganhou novos contornos com o avanço do processo de mercantilização do esporte e o exercício estatal para efetivar a função econômica junto ao setor esportivo, além de afirmar a política como partícipe da função integradora do Estado junto à classe trabalhadora e reprodutora do padrão neoliberal hegemônico no conjunto das políticas sociais, buscando suavizar as contradições geradas pelas expressões da questão social e administrando tensões sociais, legitimando-se por meio de ações focalizadas, seletivas e residuais ancoradas na ideologia do “esporte social”.

Considerações finais

A proposta, avançar teoricamente. A busca, incessante. Os erros, inevitáveis. O objeto, extenso. O problema, complexo. A ciência, o caminho. A realidade, contraditória. O resultado, uma síntese em movimento. As possibilidades, em aberto.

Esse preâmbulo busca expressar o sentido transversal dessa pesquisa, o caráter humano do pesquisador imerso na tarefa de responder ao problema de pesquisa e os objetivos previstos e uma percepção, apoiada em reflexões de Antonio Gramsci, preocupante com a dinâmica social revelada, nos levando, em certa medida, ao “pessimismo da razão”. Doravante, nos convida a alimentar a esperança de que a história registrada pode, se devidamente representada, mediada e politizada, instigar mentes e corações ao “otimismo da vontade”, à construção de novos caminhos e formas de sociabilidade.

O trajeto realizado para construir essa tese percorreu um terreno repleto de encruzilhadas, limites materiais e teóricos e adversidades, só reveladas plenamente no decurso da práxis científica. A proposta de avançar teoricamente não reside na extensão quantitativa do trabalho, e sim na tentativa de sistematizar décadas de desenvolvimento científico e um conjunto expressivo de dados, articulados por um método capaz de estruturar a realidade e expor suas determinações e facetas essenciais, para desvelar a realidade de maneira aprofundada, com riqueza argumentativa e em uma perspectiva de totalidade. Este trabalho se efetivou a partir da busca incessante pela produção de um conhecimento teórico capaz de avançar na compreensão do objeto selecionado, sendo os erros, se incorridos, parte inevitável do processo. Citando Clarice Lispector: “Quem não é capaz de se perder, não encontra caminhos novos.”

O objeto e o problema de pesquisa que orienta esta tese referem-se às políticas de esporte realizadas em nível federal no Brasil de 2003 a 2023, compostas por um extenso campo de pesquisa e uma multiplicidade de ações, instituições e sentidos que se espraiam por várias dimensões do Estado e da sociedade. O seu caráter fluido, crivado por aspectos políticos, sociais, econômicos, culturais e ideológicos, reflete sua extensão e complexidade.

Responder a essa questão implicou compreender a Política Esportiva como expressão de um processo histórico marcado por disputas em torno da dinâmica estatal, das formas de regulação social e das estratégias de desenvolvimento adotadas em cada conjuntura. A análise buscou apreender como as transformações políticas, econômicas e

sociais ocorridas no período condicionaram a orientação, o conteúdo e os objetivos das políticas voltadas ao esporte, revelando suas inflexões, permanências e contradições internas. Assim, mais do que descrever programas ou ações, a investigação procurou interpretar o movimento histórico que lhes confere sentido, situando o esporte no interior das dinâmicas mais amplas do capitalismo brasileiro, da luta de classe e das mediações que estruturam a ação estatal.

Como alerta Netto (2011), a teoria – reprodução no âmbito do pensamento do movimento real do objeto pesquisado – desenvolvida nas linhas dessa tese buscou expressar a estrutura e dinâmica da Política Esportiva, considerando os limites materiais, sociais e intelectuais deste pesquisador. Sendo o resultado reflexo dos dados quantitativos e qualitativos disponíveis, do referencial teórico consultado e das pesquisas desenvolvidas até este momento, não como uma instância definitiva, conclusiva e eterna, mas como uma síntese embebida de mediações, que possui um caráter de continuidade, de movimento constante, diante do estado da arte, aberta ao novo, à crítica e ao desenvolvimento científico realizado coletivamente.

Quanto à repercussão dos achados dessa tese e ao conhecimento teórico produzido, expressos ao longo dos 13 capítulos, podemos afirmar que os objetivos elencados na introdução desse trabalho foram contemplados pelas teses elaboradas no capítulo final, sustentadas por meio de substanciais dados empíricos apresentados, mediações realizadas à luz do referencial teórico consultado e sucessivas sínteses desenvolvidas no decorrer da escrita. No que se refere aos supostos formulados, a análise demonstra que se mostram válidos e expressam a realidade da Política Esportiva, apesar de carecerem de melhores mediações que foram devidamente supridas quando tecidas as teses, expressão mais elaborada do conhecimento teórico desenvolvido.

Considerando o caminho percorrido e a experiência adquirida, sugerimos novos estudos como forma de avançar na teoria desenvolvida, visto as categorias e subcategorias construídas para expressar a realidade, as mediações realizadas para construir as sínteses e teses e as lacunas identificadas. Apontamos, assim, as seguintes possibilidades:

- i. A dinâmica dos aparelhos privados de hegemonia do setor esportivo, aprofundando a discussão sobre seu *modus operandi* interno e sua relação com a sociedade política e os interesses econômicos e ideológicos, sugerindo os

trabalhos de Hoeveler (2019), Mendonça (2014), Fontes (2010) e Bianchi (1999) como ponto de partida teórico e metodológico;

- ii. Uma teoria mais ampla sobre a economia política do esporte, considerando o debate bastante profícuo em curso sobre a economia política do futebol, conduzido por Teixeira (2025), Mascarenhas, Reis e Teixeira (2024), Reis (2022) e Matias (2018);
- iii. Desenvolver uma análise jurídica, mas epistemologicamente alinhada a dimensão crítica do conhecimento, sobre a regulação estatal do setor esportivo, relacionando os marcos legais ao debate econômico, político e à luta de classes conduzidos por pressupostos jurídicos;
- iv. A situação política, econômica e social dos clubes esportivos, do Comitê Brasileiro de Clubes (CBC), dos eventos esportivos nacionais e locais, na produção do valor e na inserção no circuito do capital;
- v. As atividades desenvolvidas pelas Confederações esportivas de menor apelo cultural e midiático para buscar mecanismos de ativação da função publicidade e se tornar menos dependente do recurso público;
- vi. Os eventos de maior destaque nacional, como a Superliga de Voleibol, o NBB, a LFB, a LNF, a *Stock car* etc. e o papel do fundo público na sua efetivação;
- vii. O cenário remuneratório e de empregabilidade da força de trabalho esportiva, partindo do estudo de Teixeira (2025) sobre o futebol, mas avançando para outros esportes, possibilitando, assim, uma dimensão mais assertiva sobre o papel do Estado na sua manutenção;
- viii. Aprofundar as análises sobre o “esporte social”, investigando com maiores detalhes a atuação ideológica do “terceiro setor”, sua articulação e atuação junto ao Estado e as repercussões sociais dessa ideologia para a classe trabalhadora;
- ix. Refinar a compreensão sobre a atuação ideológica da PSE diante de questões ligadas à violência e à criminalidade, buscando maior base empírica e análises complementares;
- x. Ampliar estudos sobre “responsabilidade social empresarial” no campo esportivo;
- xi. Expandir pesquisas que demonstrem as repercussões sociais das isenções fiscais para as entidades sem fins lucrativos, sua real destinação e controle estatal e social;

- xii. Desenvolver um amplo estudo sobre o orçamento federal destinado à PEE e à PSE, a partir de 2012, considerando as despesas pagas e restos a pagar, principalmente nas subcategorias relacionadas à infraestrutura esportiva; e
- xiii. Estudar experiências e produções internacionais sobre o objeto dessa tese, buscando refinar e ampliar o campo científico vinculado à análise das políticas de esporte e lazer.

Por fim, esperamos que este estudo mobilize a classe política, gestores esportivos, jornalismo profissional, academia e a sociedade civil como um todo a refletir sobre possíveis caminhos para a Política Esportiva no Brasil. O objetivo é avançar naquilo que podemos chamar de emancipação política, isto é, na efetivação dos direitos sociais e da cidadania esportiva; na constituição de um mercado de trabalho esportivo mais desenvolvido, formalizado e protegido; e na estruturação de uma economia política do esporte que promova sustentabilidade e igualdade de condições no mercado clubístico nacional, principalmente nos esportes com menor apelo social, cultural e midiático. Considerando não apenas a elite esportiva vinculada às seleções nacionais e ao futebol, mas também os atletas em processo de formação e os intermediários, que são uma força inescapável em qualquer setor econômico do país. Além disso, defendemos a construção de uma infraestrutura esportiva capaz de articular as demandas das seleções, a dinâmica dos eventos nacionais e a formação de base, bem como a valorização do papel da ciência no esporte de excelência e do tempo de lazer e do contexto escolar.

Retomando parte da epígrafe que regeu essa tese: “nada deve parecer natural, nada deve parecer impossível de mudar” (Bertold Brecht, 1967). Reflexão que nos leva a pensar as políticas públicas e a organização social como processos históricos que, se construídos pelos seres humanos, podem ser aperfeiçoados, transformados ou até revolucionados. Sejam perseverantes, obstinados e empenhados em mudar o mundo, nosso país, nossa cidade, as políticas públicas e a política esportiva. Há alternativas para o quadro de pobreza, desigualdade e precarização da vida, há espaço para fruir o lazer, o esporte e a cultura, há esperança para a emancipação humana. Cabe aos trabalhadores se unirem!

Referencial bibliográfico

ABREU, Haroldo. **Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

AGUIAR, João. Do material e do simbólico: capitalismo, imagem e a intermediação cultural pós-modernista. **Sociologia USP**. São Paulo, v. 20, p. 86-105, 2010.

AMARAL, Sílvia C. F.; RIBEIRO, Olívia C. F.; SILVA, Dirceu S. Produção científico-acadêmica em políticas públicas de esporte e lazer no Brasil. **Motrivivência**. V. 26, n. 42, p. 27-40, julho, 2014.

ALMEIDA, Bárbara S.; Marchi Júnior, Wanderley. Comitê Olímpico Brasileiro e o financiamento das confederações brasileiras. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 163-179, mar. 2011.

ALVARADO, Mariangel S.; SANTOS, Tânia Maria S. La responsabilidad social como estrategia de protección social en el capitalismo contemporaneo. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 142-150, jan./abr. 2019.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANDERSON, Perry. **Brasil à parte: 1964-2019**. 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2020.

ANDREFF, Wladimir. **Économie internationale du sport**. Grenoble: PUG, 2010.

ANDREWS, David L. **Sport, culture and late capitalism**. In: CARRINGTON, Ben; McDONALD, Ian (ed.). *Marxism, Cultural Studies and Sport*. London: Routledge, 2009. p. 255-271.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2. ed. São Paulo, SP: Boitempo, 2009.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2020.

ARAÚJO, Ângela M. C.; TÁPIA, Jorge R. B. Corporativismo e Neocorporativismo: Exame de Duas Trajetórias. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro - RJ, v. 32, n. 32, p. 3-30, 1991.

ARAÚJO, Victor Leonardo. A economia brasileira sob o governo Bolsonaro (2019–2022): neoliberalismo radical e pragmatismo econômico. Texto para discussão sobre o desenvolvimento, n. 1. Rio de Janeiro: **Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento**, jul. 2023.

ARAÚJO, Victor Leonardo. Neoliberalismo no Brasil: uma proposta de periodização. **Geosul**, Florianópolis, v. 39, n. 89, p. 95-121, jan./abr. 2024.

ARAÚJO, Bruno H. F.; GIGLIO, Sérgio A. O capital no futebol: análise da mercadoria jogador. **Revista Movimento**, v. 27, 2021.

AREND, Kathiana P. Estado penal à brasileira. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 1–13, jan./dez. 2023.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 18, nº 51, fev. 2003.

ATHAYDE, Pedro F. A.; CARVALHO, Miguel; MATIAS, Wagner; CARNEIRO, Fernando; SANTOS, Samir. Panorama sobre a constitucionalização do direito ao esporte no Brasil. **Motrivivência**, v. 28, n. 49, p. 38–53, 2016b.

ATHAYDE, Pedro F. A.; MASCARENHAS, Fernando; FIGUEIREDO, Pedro Osmar F. de N.; REIS, Nadson Santana. O esporte como direito de cidadania. **Pensar a Prática**, Goiânia, v. 19, n. 2, p. 490–501, abr./jun. 2016a.

ATHAYDE, Pedro F. A. **O ornitorrinco de chuteiras: determinantes econômicos da política de esporte e lazer do governo Lula e suas implicações sociais**. 2014. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ATHAYDE, Pedro. F. A. O lugar do social na política de esporte do governo Lula. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 184-209, jan./jun. 2011.

ATHAYDE, Pedro F. A.; PASSOS, Felipe B.; HÚNGARO, Edson Marcelo. Questão Social na realidade brasileira: reflexões sobre as atuais políticas sociais esportivas. **SER Social**, Brasília, v. 19, n. 40, p. 186-206, jan.-jun./2017.

ATHAYDE, Pedro F. A. Reflexões sobre a relação entre esporte e cidadania. **Arquivos em Movimento**, v. 15, p. 157-173, 2019.

ATHAYDE, Pedro F. A.; RODRIGUES, Gabriel D. Esporte de alto rendimento no Brasil: uma análise do PBA de 2009 a 2016. **Caderno de Educação Física e Esporte**, v. 19, n. 1, p. 25-31, jan./abr. 2021.

ATHAYDE, Pedro F. A.; CARNEIRO, Fernando H. S.; MATIAS, Wagner B.; MASCARENHAS, Fernando. Análise de políticas esportivas: compartilhando uma proposta teórico-metodológica. **Motrivivência**, v. 32, n. 61, p. 01–23, 2020.

ATHAYDE, Pedro. F. A.; MAGALHÃES, Ywry.; C. S.; ELICKER, Eliane.; DALMAS, Leandro C.; MELO, Eduardo L.; MASCARENHAS, Fernando. Análise e avaliação de políticas estaduais de esporte: uma proposta metodológica. **Revista Brasileira de Ciência e Movimento**, v. 30, n. 1, p. 1–20, 2022.

BARBALET, Jack M. **A cidadania**. Lisboa: Estampa, 1989.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011.

BEHRING, Elaine R. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In: **Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología**, 32, 2019, Lima. Anais [...]. Lima: Asociación Latinoamericana de Sociología, 2019.

BEHRING, Elaine. R. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. Crise do capital, fundo público e valor. In: BEHRING, Elaine Rossetti et al. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 13-34.

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete S. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, Elaine R. Ofensiva ultraneoliberal no capitalismo em crise no Brasil e no Mundo. **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v. 23, n. 1, p. 10-22, jan./jun. 2023.

BEHRING, Elaine R. **Política social no capitalismo tardio**. 6 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2015.

BEHRING, Elaine R. Fundo Público, exploração e expropriações no capitalismo em crise. In: BOSCHETTI, Ivanete (org.). **Expropriações de direitos no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018.

BEHRING, Elaine R.; CISLAGHI, Juliana F.; SOUZA, Giselle. Ultraneoliberalismo e Bolsonarismo: impactos sobre o orçamento público e a política social. In: GAMA, Andréa de S., BEHRING Elaine R. e SIERRA, Vânia M. (orgS). **Políticas Sociais, trabalho e conjuntura: crise e resistências**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2021.

BEHRING, Elaine R.; JAUMONT, Jonathan; SILVEIRA, José Rodolfo; NASCIMENTO, Jucileide. Um balanço preliminar do orçamento público no governo Bolsonaro (2019 – 2021). In: GAMA, Andréa de Souza; BEHRING, Elaine Rossetti; SIERRA, Vânia Morales (org.). **Políticas Sociais, trabalho e conjuntura: crise e resistências**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2021.

BIANCHI, Álvaro G. **Hegemonia em construção: a trajetória do pensamento nacional das bases empresariais**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 1999.

BÖHME, Maria Tereza S. O tema talento esportivo na ciência do esporte. **Revista Brasileira de Ciência e Movimento**, v. 15, n. 1, p. 119–126, 2007.

BOITO JR, Armando. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos PT**. Campinas, SP: Editora Unicamp; São Paulo, SP: Editora Unesp, 2018.

BOLAÑO, César. **The Culture Industry, Information and Capitalism**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.

BOMFIM, Silvano A. Lei Geral da Copa, soberania nacional e a constituição. **Revista Brasileira de Direito Constitucional (RBDC)**, n. 19, jan./jun. 2012.

BONALUME, Claudia R.; MARCELLINO, Nelson C.; PINTO, Leila M. M.; RODRIGUES, Rejane P. A Rede CEDES como uma rede de política Pública. In: PINTO, Leila M. S. de M. P.; SILVA, Débora A. M.; RODRIGUES, Rejane P.; BONALUME, Cláudia R.; ARAÚJO, Luiz R. M. (Org.). **Brincar, Jogar, Viver: Lazer e Intersetorialidade com o PELC**. 1. ed. Goiânia: Gráfica e Editora América Ltda., v. 01, 2008, p. 68-91.

BONALUME, Cláudia R. **O esporte e o lazer na formulação de uma política pública intersetorial para a juventude: a experiência do PRONASCI**. 2010. 217f. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

BONALUME, Cláudia R. O paradigma da intersectorialidade nas políticas públicas de esporte e lazer. **Licere**, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 1-26, mar. 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS; ABEPSS. (Org.). **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. 1. ed. Brasília: CFESS, 2009, v. 1, p. 575-592.

BOSCHETTI, Ivanete. **Políticas de desenvolvimento econômico e implicações para as políticas sociais**. SER Social, Brasília, v.15, n. 33, p. 261-384, jul./dez., 2013.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e Trabalho no Capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BOSCHETTI, Ivanete. Supressão de Direitos no capitalismo: uma forma contemporânea de expropriação? In: **Colóquio Internacional Marx e o Marxismo 2017**, Niterói. Anais [...]. Niterói: NIEP-MARX, v. 1, 2017, p. 13-24.

BOSCHETTI, Ivanete. Expropriação de direitos e reprodução da força de trabalho. In: Ivanete Boschetti (org.). **Expropriações de direitos no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018.

BRECHT, Bertolt. Nada é impossível de mudar. In: BRECHT, Bertold. **Poemas 1913–1956**. Tradução de Manuel Bandeira, Geir Campos, Thiago de Mello e outros. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

BRISOLA, Elisa. Estado Penal, criminalização da pobreza e Serviço Social. **Revista SER Social**, Brasília, v. 14, n. 30, p. 127–154, jan./jun. 2012.

BROHM, Jean-Marie. **Sociología política del deporte**. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

BUENO, Luciano. **Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento**. 2008. 296 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008

CAMARGOS, Wladimir V. M. **A constitucionalização do esporte no Brasil. Autonomia Tutelada: Ruptura e Continuidade**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição, Brasília, 2017.

CANA, Felipe; LACERDA, Paulo José C.; SANTOS, Edmilson S.; STAREPRAVO, Fernando A. A legitimidade dos dispositivos da Lei Geral da Copa. **Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 4, n. 10, ago. 2017.

CANAN, Felipe; STAREPRAVO, Fernando A. Esporte na Constituição brasileira. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 43, 2021.

CARCANHOLO, Marcelo D. A importância da categoria valor de uso na teoria de Marx. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 94-111, jan./mar. 1998.

CARCANHOLO, Marcelo D. O atual resgate crítico da teoria marxista da dependência. **Trab. Educ. Saúde**, Rio de Janeiro, v. 11 n. 1, p. 191-205, jan./abr. 2013.

CARCANHOLO, Marcelo D. A crise do capitalismo dependente brasileiro. In: MACARIO, Epitácio et al. (org.). **Dimensões da crise brasileira: dependência, trabalho e fundo público**. 1. ed. Fortaleza: EdUECE; Bauru: Canal 6, 2018.

CARNEIRO, Fernando H. S. **O financiamento do esporte no Brasil: aspectos da atuação estatal nos governos Lula e Dilma**. 2018. 385 f. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

CARNEIRO, Fernando H. S. O direcionamento do gasto do ME de 2003 a 2018. **E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, Brasil, v. 12, p. 149–164, 2019.

CARNEIRO, Fernando H. S.; ATHAYDE, Pedro F. A.; PEREIRA, Cláudia C.; MASCARENHAS, Fernando. A matriz do financiamento público federal do esporte no Brasil. In: CARNEIRO, Fernando H. S.; MASCARENHAS, Fernando (Orgs.). **O financiamento público do esporte no Brasil**. 1. ed. – Curitiba: CRV, 2021a.

CARNEIRO, Fernando H. S.; ATHAYDE, Pedro F. A.; MASCARENHAS, Fernando. Era uma vez um Ministério do Esporte. In: CARNEIRO, Fernando H. S.; MASCARENHAS, Fernando (org.). **O financiamento público do esporte no Brasil**. 1. ed. Curitiba: CRV, 2021c.

CARNEIRO, Fernando H. S. ATHAYDE, Pedro, F. A.; MASCARENHAS, Fernando. Era uma vez um Ministério do Esporte. In: CARNEIRO, Fernando H. S.; MASCARENHAS, Fernando (orgs.). **O financiamento público do esporte no Brasil**. 1. ed. Curitiba: CRV, 2021c.

CARNEIRO, Fernando H. S.; PEREIRA, Cláudia C.; TEIXEIRA, Marcelo R.; HÚNGARO, Edson Marcelo; MASCARENHAS, Fernando. Orçamento do esporte no governo Dilma: a primazia dos interesses econômicos e o direito escanteado. In: CARNEIRO, Fernando H. S.; MASCARENHAS, Fernando (Orgs.). **O financiamento público do esporte no Brasil**. 1. ed. Curitiba: CRV, 2021d.

CARNEIRO, Fernando H. S.; MATIAS, Wagner B.; TEIXEIRA, Marcelo R.; MASCARENHAS, Fernando. Os gastos tributários com esporte nos governos Lula e Dilma. In: CARNEIRO, Fernando H. S.; MASCARENHAS, Fernando (Orgs.). **O financiamento público do esporte no Brasil**. 1. ed. Curitiba: CRV, 2021e.

CARNEIRO, Fernando H. S.; ATHAYDE, Pedro, F. A.; MASCARENHAS, Fernando. O financiamento público do esporte brasileiro por loterias federais nos governos Lula e Dilma. In: CARNEIRO, Fernando H. S.; MASCARENHAS, Fernando (Orgs.). **O financiamento público do esporte no Brasil**. 1. ed. – Curitiba: CRV, 2021f.

CARNEIRO, Fernando H. S. TEIXEIRA, Marcelo R.; SILVA, Dirceu S.; SANTOS, Mariângela R.; MASCARENHAS, Fernando. O financiamento federal do esporte de alto

rendimento no ciclo olímpico e paralímpico Rio 2016. **Revista Brasileira de Ciências no Esporte**, v. 43, 2021g.

CARNEIRO, Fernando H. S.; ELICKER, Eliane; MAGALHÃES, Ywry, C. S.; PEREIRA, Cláudia. C; MASCARENHAS, Fernando. Financiamento da infraestrutura urbana de esporte do Brasil. **Revista Licere**. Belo Horizonte, v.25, n.1, mar. 2022.

CARNEIRO, Fernando H. S.; ATHAYDE, Pedro F. A.; MASCARENHAS, Fernando. A nova matriz de financiamento público federal do esporte no Brasil pós-Jogos Rio 2016. **Argumentum** (Vitória), v. 17, p. 1-17, 2025.

CARNEIRO, Fernando H. S.; ARAÚJO, Silvana M.; MASCARENHAS, Fernando. O orçamento do esporte no governo federal (2003-2022): do entusiasmo pelos grandes eventos ao desfinanciamento público do setor. **Revista de Políticas Públicas** da UFMA, v. 28, p. 800-820, 2024.

CARNEIRO, Fernando H. S.; ELICKER, Eliane; ANDRADE, Aline Silva; MASCARENHAS, Fernando. Os gastos tributários (desonerações tributárias) com esporte e lazer no Brasil de 2016 a 2021. **PODIUM Sport, Leisure and Tourism Review**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 578-601, set./dez. 2024b.

CARNEIRO, Fernando H. S.; NASCIMENTO, Edriane L.; SANTOS, Samir A.; ATHAYDE, Pedro F. A.; HÚNGARO, Edson M.; MASCARENHAS, Fernando. Os centros olímpicos do Distrito Federal e o direito social ao esporte. **Licere**, Belo Horizonte, v. 23, n. 4, p. 1–29, out./dez. 2020.

CARVALHO, José. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 15. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2018.

CASTEL, Robert. **Insegurança social: o que é ser protegido?** Petrópolis: Vozes, 2005.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 2015.

CASTELAN, Lia P. **As conferências nacionais do esporte na configuração da política esportiva e de lazer no governo Lula (2003–2010)**. 2011. 188 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

CASTELLANI FILHO, Lino. O Estado Brasileiro e os Direitos Sociais: O Esporte. In: HÚNGARO, Edson. M.; DAMASCENO, Luciano. G.; GARCIA, Carla. C. (Orgs.). **Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais**. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008.

CASTELLANI FILHO, Lino. O Projeto Social Esporte e Lazer Da Cidade: Da elaboração conceitual à sua implementação. In: Castellani Filho, Lino. (Org.). **Gestão Pública e Política de Lazer: A formação de agentes sociais**. 1. ed. Campinas: Autores Associados, 2007, p. 1-15.

CASTELLANI FILHO, Lino. **O PT, a política esportiva brasileira e a síndrome de Estocolmo**. *Observatório do Esporte*, n. 1, 2009.

CASTELLANI FILHO, Lino. Megaeventos esportivos no Brasil: de expressão da política esportiva brasileira à da concepção neodesenvolvimentista de planejamento urbano. **Motrivivência**, v. 26, n. 42, p. 98-114, jun. 2014.

CARDOSO, João Luiz. **A política antidopagem no Brasil: o direito fundamental ao esporte limpo**. 258 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2022.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, out./dez. 2012.

CASTRO, Suélen B. E.; SCARPIN, Jorge Eduardo; MEZZADRI, Fernando M. Emendas parlamentares e o orçamento federal para o esporte brasileiro (2004-2015). **Motrivivência**, Florianópolis, v. 32, n. 62, p. 1-17, abr./jun. 2020.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

COLOMBO, Bruno D.; EUZÉBIO, Carlos A.; ORTIGARA, Vidalcir; SILVA, Matheus B.; CORREA, Frank C.; CARDOSO, Ana L. O Programa Segundo Tempo: uma política pública para emancipação humana. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 24, n. 38, jun. 2012.

CORRÊA, Amanda J.; SILVA, Marcelo M.; MEZZADRI, Fernando M.; CACVICHIOELLI, Fernando R. Financiamento do esporte olímpico de verão brasileiro: mapeamento inicial do programa “Bolsa-A atleta” (2005-2011). **Pensar a Prática**, Goiânia, v. 17, n. 4, out./dez. 2014.

CORREIA, Juliane, C. A. Financiamento público do terceiro setor nas políticas públicas de esporte e lazer. **Rev. Bras. Ciênc. Esporte**, Florianópolis, v. 36, n. 2, supl., p. S667-S681, abr./jun. 2014.

CORREIA, Juliane, C. A. **O setor privado sem fins lucrativos e as políticas públicas de esporte e lazer (2008-2011)**. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

COSTA, Caroline S.; ORDONHES, Mayara T.; CAVICHIOELLI, Fernando R. A inserção das forças armadas na configuração do financiamento esportivo. **Retos**, n. 48, 2023.

COSTA, Lamartine Pereira da (org.). **Atlas do esporte no Brasil: atlas do esporte, educação física e atividades físicas de saúde e lazer no Brasil**. Rio de Janeiro: Shape, 2005.

COSTA, Luciana A. Enquanto a política pública não decola: implementação do Esporte e Cidadania e Virando o Jogo. **Esporte e Sociedade**, v. 14, n. 35, p. 1-29, jun. 2022.

COUTINHO, Carlos N. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

COUTINHO, Carlos N. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

COUTINHO, Carlos N. O conceito de política nos cadernos do cárcere. In: COUTINHO, Carlos N.; TEIXEIRA, Andréa de Paula (orgs). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COUTINHO, Carlos N. **Intervenções: o marxismo na batalha das ideias**. São Paulo: Cortez, 2006.

COUTINHO, Carlos N. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. (Orgs.). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

COUTINHO, Carlos N. Notas sobre cidadania e modernidade. **Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social**, ano 2, n. 3, dez. 2005.

DAMO, Arlei S. O desejo, o direito e o dever - A trama que trouxe a Copa ao Brasil. **Revista Movimento**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 41-81, abr./jun. de 2012.

DANTAS, Marcos; LÉO, Luiz. Futebol-empresa: o capitalismo chegou, afinal, no futebol brasileiro. **Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura**, v. 25, n. 1, p. 129-148, 2023.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Tradução Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEBORD, Guy. **A sociedade do espetáculo**. 1. ed. São Paulo: Terraviva, 2003.

DELOITTE SPORTS BUSINESS GROUP. **Annual Review of Football Finance 2024**. Londres: Deloitte, 2024. Disponível em: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/de/Documents/consumer-business/Deloitte_Annual_Review_of_Football_Finance_2024_Studie_UK.pdf. Acesso em 19 dez. 2024.

DIP, Andrea. **Com leis próprias, megaeventos criam estado de exceção**. Agência Pública, São Paulo, 29 jan. 2013. Disponível em: <https://apublica.org/2013/01/copa-do-mundo-olimpiadas-leis-estado-de-excecao/>. Acesso em 10 fev. 2025.

DINIZ, Rafael S.; OLIVEIRA, Marcus P.; SILVA, Luciano P. Lei de Incentivo ao Esporte: quais seus objetivos pela visão oficial dos formuladores (agentes políticos). **Corpoconsciência**, Cuiabá, v. 25, n. 3, p.188-205, set./dez. 2021.

DOYAL, Len; GOUGH, Ian. **A theory of human need**. London: MacMillan, 1991.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo: por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo?** 2. ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

EAGLETON, Terry. **Ideologia: uma introdução**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista; Editora Boitempo, 1997.

ELIAS, Rodrigo V. Automobilismo brasileiro e mídia: desenvolvimento, popularização e imaginário esportivo. In: Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte, XV; Congresso e Internacional de Ciências do Esporte, II, 2007, Olinda. **Anais do XV Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte e II Congresso Internacional de Ciências do esporte**, 2007.

ESCURRA, Maria F. **Pobreza no capitalismo: elementos para análise crítica com base na teoria valor-trabalho de Marx**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990.

EY. **Levantamento Financeiro dos Clubes Brasileiros 2023**. São Paulo: EY, 2024. Disponível em: https://www.ey.com/pt_br/insights/media-entertainment/levantamento-financeiro-dos-clubes-brasileiros-2023. Acesso em 19 dez. 2024.

FAGNANI, Eduardo. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **Revista SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.

FAGUNDES, Lucas Machado; CACIATORI, Emanuela Gava. A dependência econômica brasileira: entre o caso das commodities, a financeirização do capitalismo, a desindustrialização e a reprimarização da economia. **Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas**, v. 20, n. 38, p. 207-229, 2020.

FALEIROS, Vicente P. **O que é política social?** 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2013.

FERRERA, Maurizio. **The “southern model” of welfare in social Europe**. Journal of European Social Policy, v. 6, n. 1, p. 17–37, 1996.

FERREIRA, Gracyelle C. A política social do capitão: bolsonarismo, neomalthusianismo, eugenia e militarização no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 147, n. 2, 2024.

FIGUEIREDO, Pedro O. F. N. **O (não) direito ao esporte e lazer e a mercantilização do futebol: Copa para quem?** 2017. 325 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

FIGUERÔA, Katiúscia M.; MEZZADRI, Fernando M.; SILVA, Marcelo M. Rio 2016: possibilidades e desafios para o esporte brasileiro. **Motrivivência**, v. 25, n. 41, dez./2013

FERNANDES, Florestan. **A Revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FILGUEIRAS, Luiz A. M. Capitalismo dependente e terceiro governo Lula. **Outras Palavras**, 2023. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/dependencia-desigualdade-e-ditadura>. Acesso em 10 set. 2024.

FILGUEIRAS, Luiz A. M.; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. Folha de São Paulo. São Paulo, 03 jul. 1994.

FLAUSINO, Michelle S. **Plano Decenal: as políticas públicas de esporte e lazer em jogo**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

FONSECA, Zilma. Exclusão-inclusão: circularidade perversa no Brasil contemporâneo. **Trab. Educ. Saúde**, Rio de Janeiro, v. 12 n. 2, p. 231-252, mai./ago. 2014.

FONTANA, Benedito. Hegemonia e a nova ordem mundial. *In*: COUTINHO, Carlos Nelson. TEIXEIRA, Andréa de Paula. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história**. Rio de Janeiro: EPSJV; UFRJ, 2010.

FONTES, Virgínia. **Reflexões (im)pertinentes: história e capitalismo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Mauad, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Exclusão e/ou desigualdade social? Questões teóricas e político-práticas. **Cadernos de Educação**. Pelotas, n. 37, p. 417-442, set./dez. 2010.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Novos fetiches da pseudo-teoria do capital humano no contexto do capitalismo tardio. *In*: ANDRADE, Joarez; PAIVA, Lauriana G. de (orgs.). **As políticas públicas para a educação no Brasil contemporâneo**. 1. ed. Juiz de Fora: Editora da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2011. p. 18–35.

FRIZZI, Giovanni F. E. Crise do capitalismo, política ultraliberal e a extinção do Ministério do Esporte. **Motrivência (Florianópolis)**, v. 31, n. 60, p. 1-15, out./dez. 2019.

GALÁPAGOS CAPITAL; OUTFIELD INC. **Convocados 2023: finanças, história e mercado do futebol brasileiro em 2022**. São Paulo: OutField Inc., 2023. Disponível em: <https://otf.outfieldinc.com/convocados23>. Acesso em 19 dez. 2024.

GARCIA, Joana. **O negócio do Social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

GAYA, Adroaldo. Rede de Centros de Excelência Esportiva – CENESP. *In*: COSTA, Lamartine P. (Org.). **Atlas do esporte no Brasil**. Rio de Janeiro: Shape, 2006. p. 663–664.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via: reflexões sobre o impasse atual político e o futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GIOVANNI, Gilberto. Mercantilização das práticas corporais: o esporte na sociedade de consumo de massa. **Revista Gestão Industrial**, v. 1, n. 1, p. 146-155, 2005.

GIULIANOTTI, Richard. **Football: a sociology of the global game**. Cambridge: Polity Press/Blackwell Publishers Ltd, 1999.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 112, out./dez. 2012.

GONÇALVES, Reinaldo. **Desenvolvimento às avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

GONÇALVES, Reinaldo. Balanço crítico da economia brasileira nos governos do Partido dos Trabalhadores. **Revista Soc. Bras. Economia Política**, São Paulo, nº 37, p. 7-39, janeiro 2014.

GRACIOLLI, José E.; TOITIO, Rafael D. A responsabilidade social empresarial como aparelho de hegemonia. **Lutas Sociais** (PUCSP), v. 21/22, p. 166-178, 2009.

GRAMSCI, Antônio. Estado e Sociedade civil. In: **O leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1916-1935**. Organização e Introdução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2022.

GRANDO, Daiane; MADRID, Silvia C. O. Programa Segundo Tempo, Programa Mais Educação e o incentivo ao esporte: um legado para as políticas públicas de esporte e lazer. **Caderno de Educação Física e Esporte**, Marechal Cândido Rondon, v. 15, n. 2, p. 37-48, jul./dez. 2017.

GRUPPI, Luciano. **Conceito de hegemonia em Gramsci**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Luiz Werneck Vianna. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

GUIRRA, Frederico J. S.; CASTELLANI FILHO, Lino. Direita, volver! forças no esporte e... na educação: a militarização da sociedade brasileira em marcha. **Revista Panorâmica**, Edição Especial, 2020.

GUIRRA, Frederico J. S. **Os V Jogos Mundiais Militares no Brasil e a reinserção do esporte militar na política esportiva nacional**. 2014. 231 f. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 17. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HARVEY, David. **Neoliberalismo: história e implicações**. 1. ed. São Paulo: Edições Loyola, Brasil, 2008.

HIRATA, Edson. **Liga forte, clubes fracos? A espetacularização do basquete masculino brasileiro (2008-2019)**. 1 ed. Curitiba: EDUTFPR, 2022.

HIRATA, Edson; CANA, Felipe; MELLEIRO, João P. M.; STAREPRAVO, Fernando A. Análise do potencial mercantil do Novo Basquete Brasil (2008-2018). **Revista de Ciencias del Deporte**, v. 15, v. 2, p. 151-158, 2019.

HIRSCH, Joachim. **Teoria materialista do Estado: processo de transformação do sistema capitalista de Estado**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

HOBBSBAWM, Eric J. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HÚNGARO, Edson Marcelo. A questão do método na constituição da teoria social de Marx. In: SOUSA, José V.; SILVA, Maria A.; CUNHA, Célio (Orgs). **O método dialético na pesquisa em educação**. 1. ed. Campinas: Autores Associados, 2014, p. 15-78.

HOEVELER, Rejane Carolina. O conceito de aparelho privado de hegemonia e seus usos para a pesquisa histórica. **Revista Práxis e Hegemonia Popular**, ano 4, n. 5, p. 145-159, ago./dez. 2019.

IAMAMOTO, Marilda V. A. questão social no capitalismo. **Temporalis**, v. 3, p. 09-32, 2001.

IAMAMOTO, Marilda V.; CARVALHO, Raul. A questão social no Brasil nas décadas de 1920–1930 e as bases para a implantação do Serviço Social. In: IAMAMOTO, Marilda V.; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e serviço social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1982.

IAMAMOTO, Marilda V. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008

IAMAMOTO, Marilda. V. O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais. **SER Social**, Brasília, v. 15, n. 33, 2013.

IAMAMOTO, Marilda V. Mundialização do capital, "questão social" e Serviço Social no Brasil. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, v. 21, p. 117-140, 2008.

IAMAMOTO, Marilda V. Serviço Social na história: resistências às desigualdades sociais e respeito à diversidade. *Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 56, p. 20–33, set./dez. 2024.

IANNI, Octávio. A construção da categoria. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, número especial, p. 397-416, abr. 2011.

IANNI, Octávio. **A ideia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil: (1930-1970)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. 316 p. (Coleção Retratos do Brasil; v. 83).

IANNI, Octávio. **Pensamento social brasileiro**. Bauru, SP: EDUSC, 2004.

ITAÚ BBA. **Análise Econômico-Financeira dos Clubes Brasileiros de Futebol**. 12. ed. São Paulo: Itaú BBA, 2021. Disponível em: <https://goalacademy.club/wp-content/uploads/2021/11/Analise-dos-Club-Brasileiros-de-Futebol-2021-Itau-BBA.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2024.

JAMESON, Fredric. **Pós-modernidade: a lógica cultural do capitalismo tardio**. Tradução de Maria Elisa Cevalco. São Paulo: Ática, 1997.

JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Mutílio (org). **Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan./abr. 2004.

JUSTEN, Agatha; GURGEL, Claudio; BRAGA, Wagner Peres. Reprimarização, política pública do trabalho e superexploração no Brasil: revisitando Ruy Mauro Marini. **Revista Katálisis**, v. 26, n. 3, p. 405-415, 2023.

KAZTMAN, Ruben. **Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay**. Montevideo: CEPAL, 1999.

KFOURI, Juca. **Forças Armadas ou farsas armadas?** UOL Esporte, São Paulo, 14 ago. 2024. Disponível em: <https://www.uol.com.br/esporte/futebol/columnas/juca-kfour/2024/08/14/forcas-armadas-ou-farsas-armadas.htm>. Acesso em: 10 mar. 2025.

KENNEDY, David; KENNEDY, Peter. **Football in neoliberal times: a marxist perspective on the European football industry**. Londres: Routledge, 2016.

KOHLER, Michelle. Integridade organizacional no antidoping: um quadro conceitual para organizações antidopagem nacionais. **E-legis**, Brasília, número especial – Pesquisas e Políticas sobre Esporte, fev. 2022.

LAVINAS, Lena; GENTIL, Denise L. Brasil nos anos 2000: a política social sob regência da financeirização. **Novos estudos CEBRAP**. São Paulo, v. 37, n. 02, p. 191-211, mai./ago. 2018.

LIGUORI, Guido. Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade. In: **Ler Gramsci, entender a realidade**. Organização e apresentação: Carlos Nelson Coutinho; Andréa de Paula Teixeira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LINHALES, Meily A. **A trajetória política do esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos**. Belo Horizonte: 1996. 242f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política): Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG, 1996.

LUCE, Mathias. **Teoria marxista da dependência: problemas e categorias: uma visão histórica**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 2015.

MANDEL, Ernest. O Estado na fase do capitalismo tardio. In: MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural (Os economistas), 1982.

MANHÃES, Eduardo D. **Política de esportes no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MARINI, Rui M. Dialética da dependência. In: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (orgs.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

MARINI, Rui M. O ciclo do capital na economia dependente. In: FERREIRA, Carla; OSORIO, Jaime; LUCE, Mathias (orgs.). **Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência**. São Paulo: Boitempo, 2012.

MARONI, Fernando C.; MENDES, Dilson R.; BASTOS, Flávia C. Gestão do voleibol no Brasil: o caso das equipes participantes da Superliga 2007–2008. **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte**, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 239–248, abr./jun. 2010.

MARQUES, Luís M. M.; NASCIMENTO, Oromar A. S.; DALMAS, Leandro C.; ATHAYDE Pedro F. A. Financiamento do esporte no Brasil: análise acerca das mudanças recentes na configuração dos repasses de recursos das loterias federais. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 43, 2021.

MARSHALL, Theodore H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Aline de C. Risco Social: terminologia adequada para a proteção social e garantia dos direitos? **Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea**, n. 29, v. 10, p. 85-100, 2012.

MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel, 1843**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2010a.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro 1: o processo de produção do capital. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MASCARENHAS, Fernando. Megaeventos e educação física: alerta de tsunami. **Movimento** (UFRGS. Impresso), v. 18, p. 39-67, 2012.

MASCARENHAS, Fernando. **Orçamento do esporte: aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma**. Brasília: Ministério do Esporte, 2016.

MASCARENHAS, Fernando; ATHAYDE, Pedro F. A; SANTOS, Mariângela S.; MIRANDA, Natália N. O Bloco Olímpico: estado, organizações esportivas e mercado na configuração da Agenda Rio 2016. **Revista da ALESDE**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 15-32, out. 2012.

MASCARENHAS, Fernando. **Entre o ócio e o negócio: teses acerca da anatomia do lazer**. 2005. Tese (Doutorado em Educação Física), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

MASCARENHAS, Fernando. Lazerania também é conquista: tendências e desafios na era do mercado. **Movimento**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 73–90, mai./ago. 2004.

MASCARENHAS, Fernando. O Estado brasileiro e os direitos sociais: o lazer. In: HÚNGARO, Edson M.; DAMASCENO, Luciano G.; GARCIA, Carla C. (orgs.). **Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais**. Santo André: Alpharrabio, 2008.

MASCARENHAS, Fernando; REIS, Nadson S.; TEIXEIRA, Marcelo R. Indústria do futebol e acumulação capitalista: um debate a partir da economia política da Premier League. **Movimento**, Porto Alegre, v. 30, 2024.

MASCARENHAS, Fernando; SILVA, Ana Márcia. A academia vai ao Olimpo: por uma política de ciência, tecnologia e inovação em esporte e lazer. **EFDeportes.com – Revista Digital**, Buenos Aires, Ano 17, n. 171, ago. 2012.

MATHESON, Victor A. Efectos de los principales megaeventos deportivos en las economías locales, regionales y nacionales. In: GOING, Ramón Llopis (ed.). **Megaeventos Deportivos: perspectivas científicas y estudios de caso**. Barcelona: UOC, 2012. p. 53-74.

MATIAS, Wagner B. **A economia política do futebol e o “lugar” do Brasil no mercado-mundo da bola**. 2018. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2018

MATIAS, Wagner B. A necropolítica esportiva do governo Bolsonaro (2019-2020). **Motrivivência** (Florianópolis), v. 33, n. 64, p. 01-19, 2021.

MATIAS, Wagner B. A política esportiva do governo Lula: o Programa Segundo Tempo. **Licere**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, mar. 2013.

MATIAS, Wagner B.; ATHAYDE, Pedro F. A; HÚNGARO, Edson Marcelo; MASCARENHAS, Fernando. A lei de incentivo fiscal e o (não) direito ao esporte no Brasil. **Movimento**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 95-110, jan./mar. de 2015.

MATIAS, Wagner B.; ELICKER, Eliane; PEREIRA, Cláudia C.; SANTOS, Mariângela R.; MASCARENHAS, Fernando. Gastos tributários com o esporte: Lei de Incentivo Fiscal (lei nº11.438/2006). **Revista Brasileira de Ciência e Movimento**, Brasília, v 29, n. 2, 2021.

MATIAS, Wagner B.; MASCARENHAS, Fernando. Jogos Olímpicos Rio 2016: vencedores e perdedores. **Motrivivência**, V. 27, n. 45, set. 2015.

MATIAS, Wagner; MASCARENHAS, Fernando. Os grupos de pressão no processo de tramitação do PROFUT (lei nº 13.155/2015). **Licere**, Belo Horizonte, v.22, n.2, jun/2019

MATIAS, Wagner B. Política social de esporte e lazer no governo Lula: o Programa Esporte e Lazer da Cidade. **SER Social**, Brasília, v. 16, n. 34, p. 134-161, jan./jun. 2014.

MATTOS, Marcelo B. **Governo Bolsonaro: neofascismo e autocracia burguesa no Brasil**. São Paulo: Usina Editorial, 2020.

MAURIEL, Ana Paula. Estado e expropriações no capitalismo dependente. In: BOSCHETTI, Ivanete (org.). **Expropriações e direitos no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018.

MAZZEI, Leandro C.; BASTOS, Flávia.; FERREIRA, Raimundo Luiz F.; BÖHME, Maria Tereza S. Centros de treinamento esportivo para Esporte de Alto Rendimento no Brasil: Um Estudo Preliminar. **Revista Mineira de Educação Física**, Viçosa, edição especial, n. 1, p. 1575–1584, 2012.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. **Arte & Ensaios: Revista do PPGAV/EBA/UFRJ**, n. 32, dez. 2016.

MELO, Marcelo P. **Esporte e dominação burguesa no século XXI: a agenda dos organismos internacionais e sua incidência nas políticas de esportes no Brasil de hoje**. Rio de Janeiro, 2011: 344f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011.

MELO, Marcelo P. **Esporte e juventude pobre: políticas públicas de lazer na Vila Olímpica da Maré**. Campinas: Autores Associados, 2005.

MELO, Marcelo P. O chamado terceiro setor entra em campo: políticas públicas de esporte no governo Lula e o aprofundamento do projeto neoliberal de terceira via. **Licere**, Belo Horizonte, v. 10, n. 2, ago. 2007.

MELO, Marcelo P. Políticas sociais de esporte e lazer, sociedade civil e teoria de Estado: a defesa da radicalidade gramsciana. **Motrivivência**. Ano XXIV, n. 38, p. 59-74, jun. 2012.

MELO, Marcelo P.; SILVA, Bruno A. R. Programa Esporte da Escola: uma análise da sua constituição. **Arquivos em Movimento**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 71-85, jul./dez. 2017.

MENDONÇA, Pedro. **Os critérios do repasse de recursos pelo COB às confederações: desempenho esportivo e aperfeiçoamento da gestão das entidades**. Máquina do Esporte, São Paulo, 19 jan. 2023. Disponível em: <https://maquinadoesporte.com.br/analise/os-criterios-do-repasse-de-recursos-pelo-cob-as-confederacoes-desempenho-esportivo-e-aperfeicoamento-da-gestao-das-entidades/>. Acesso em 6 out. 2025.

MERCADANTE, Aloísio. **O governo Lula e a construção de um Brasil mais justo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

MINAYO, Maria C. de S. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria C. de S; DESLANDES, Suely F.; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

MIRANDA, Carlos F. **Rede Nacional de Treinamento: os Jogos Olímpicos do Rio 2016 e suas promessas de legado**. 2020. 315f. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.

MOLLO, Maria L. R. A Concepção Marxista de Estado: considerações sobre antigos debates com novas perspectivas. **Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**, fev. 2011.

MONTAÑO, Carlos. A constituição da ideologia e dos projetos do “terceiro setor”. In: MONTAÑO, Carlos (org.). **O canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos do “terceiro setor”**. São Paulo: Cortez, 2015.

MONTAÑO, Carlos. O Projeto Neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. **Lutas Sociais**, PUC São Paulo, v. 8, p. 53-64, 2002.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria L. **Estado, classe e movimento social**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MONTEIRO, Simone R. R. P. O marco conceitual da vulnerabilidade social. **Sociedade em Debate**, v. 17, n. 2, p. 29-40, 2011.

MOREIRA, Carlos A. L.; MAGALHÃES, Emanuel S. Um novo padrão exportador de especialização produtiva? Considerações sobre o caso brasileiro. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, v. 38, p. 90-106, 2014.

MOSCO, Vicent. La Economía Política de la Comunicación: una actualización diez años Después. **CIC – Cuadernos de Información y Comunicación**, v. 11, p. 57-79, 2006.

MOSER, Caroline O. N. The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies. **World Development**, v. 26, n. 1, p. 1-19, 1998.

MOSER, Lillane. A nova geração de políticas sociais no contexto europeu: workfare e medidas de ativação. **Revista Katálisis**, v. 14, p. 68-77, 2011.

MOTTA, Vânia C. Ideologias do capital humano e do capital social: da integração à inserção e ao conformismo. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 549-571, nov./fev. 2008.

MOTA, Ana E. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MOTA, Ana E. Crise, desenvolvimentismo e tendências das políticas sociais no Brasil e na América Latina. **Configurações**, Braga, n. 10, p. 1-14, 2012.

MOURA, Denise. Capital financeiro e espetáculo: o controle do futebol por corporações midiáticas. In: DANTAS, Marcos *et al.* **O valor da informação: de como o capital se apropria do trabalho social na era do espetáculo e da internet**. São Paulo: Boitempo, 2022. p. 213-268.

MOURA, Eriberto José L. **O Programa Segundo Tempo no contexto alagoano: a ilusão neoliberal da inclusão social através do esporte**. 2017. 275 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Rio de Janeiro, 2017.

MOURA, Henrique A.; OLIVEIRA, Kayky B. Self-made man: a aparência da meritocracia. **Revista da 9ª edição**, p. 29-32, 2024.

MUSTAFÁ, Patrícia S. Estado capitalista brasileiro: análise dos direitos sociais em tempos de ortodoxia neoliberal. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 100-109, jan./abr. 2019.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. *Temporalis*, v. 3, n. 2, Rio de Janeiro: ABEPSS, jan./jun. 2001.

NETTO, José Paulo. Desigualdade, pobreza e serviço social. **Revista Em Pauta**, n. 19, p. 135-170, 2007.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método em Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NEVES, Lúcia M. W.; PRONKO, Marcela A. A atualidade das ideias de Nicos Poulantzas no entendimento das políticas sociais do século XXI. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, v. 2, p. 97-111, 2010.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em ação: da abertura democrática ao governo Dilma**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

O’CONNOR, James. **USA: a crise do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, Avelino R. Sobre o alcance teórico do conceito de “exclusão”. **Civitas**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, jan./jun. 2004.

OLIVEIRA, Bruno A.; HÚNGARO, Edson M. O crescimento do “terceiro setor” no campo do esporte e lazer: apontamentos críticos. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 15.; CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 2.**, 2007, Recife. Anais... Recife: CBCE, 2007.

OLIVEIRA, Fabrício A. **Governos Lula, Dilma e Temer: do espetáculo do crescimento ao inferno da recessão e da estagnação (2003-2018)**. 1. ed. – Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.

OLIVEIRA, Francisco. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Orgs.). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.

OLIVEIRA, Laura F. Questão social e criminalização da pobreza: o senso comum penal no Brasil. **Revista Em Pauta**. Rio de Janeiro, n. 43, v. 17, p. 108-122, 2019.

OLIVEIRA NETO, Edimilson T.; BERTUSSI, Geovana L. Do que é feito um país campeão? Análise empírica de determinantes sociais e econômicos para o sucesso olímpico. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 25, n. 2, p. 325–342, maio/ago. 2015.

OSÓRIO, Jaime. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: FERREIRA, Carla; OSÓRIO, Jaime; LUCE, Mathias (orgs.). **Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência**. São Paulo: Boitempo, 2012.

OSÓRIO, Jaime. Sobre superexploração e capitalismo dependente. **Caderno CRH**, Salvador, v. 31, n. 84, p. 483-500, set./dez. 2018.

OURIQUES, Nilso. O gol contra do rei: a lei Pelé e suas consequências. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 11, n. 12, p. 37-64, 1999.

OURIQUES, Nilso. Olimpíadas 2016 – O desenvolvimento do subdesenvolvimento. **Motrivivência**, v. 21, n. 32/33, jun./dez. 2009.

OURIQUES, Nilso. Megaeventos no Brasil, o desenvolvimento do subdesenvolvimento e o assalto ao Estado. In: CAPELA, Paulo; TAVARES, Elaine (Orgs.). **Megaeventos Esportivos: suas consequências, impactos e legados para a América Latina**. Florianópolis: Insular, 2014.

PASSOS, Felipe B. **Análise do esporte na Política de Assistência Social**. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

PASSOS, Felipe B.; ATHAYDE, Pedro F. A. Esporte e políticas sociais no Brasil: uma discussão sobre cidadania e emancipação humana. **Pensar a Prática**, Goiânia, v. 21, n. 3, jul./set. 2018.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “questão social” em debate**. São Paulo: Cortez, 2004.

PAULANI, Leda M. Capitalismo financeiro e estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. (orgs.). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

PAULANI, Leda M. Uma ponte para o abismo. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Mutilo (orgs.). **Por que gritamos golpe? para entender o impeachment e a crise**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

PAULANI, Leda M. A experiência brasileira entre 2003 e 2014: neodesenvolvimentismo? **Cadernos do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 20, p. 135-155, jan./jun. 2017.

PEREIRA, Cláudia Catarino. **As empresas estatais e o financiamento do esporte nos governos Lula e Dilma**. 2017. 187 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

PEREIRA, Milan M.; MENEGALDO, Pedro H. I.; GARCIA, Willian G.; MALAGUTTI, João P. M. O futsal brasileiro: um estudo sobre as equipes da liga nacional de futsal entre 2016-2019. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 10, 2020.

PEREIRA, Potyara. A. P. As interfaces da Assistência Social: destaque à relação com a política de transportes. **Ser Social (UnB)**, Brasília, v. 12, p. 245-258, 1997.

PEREIRA, Potyara A. P. Porque também sou contra a focalização das políticas sociais. **Mimeo**. Brasília. 2003.

PEREIRA, Potyara A. P. Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 25, n. 77, p. 54-62, 2004

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Potyara A. P. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, v. especial, p. 729-753, 2012.

PFEIFER, Mariana. O 'social' no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Serviço Social & Sociedade**, n. 120, p. 746-766, out./dez. 2014.

PINTO, Eduardo C.; PINTO, José P. G.; BARUCO, Grasiela; SALUDJIAN, Alexis; BALANCO, Paulo; SCHONERWALD, Carlos; NOGUEIRA, Isabela. **A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise**. UFRJ, Instituto de Economia. Texto para Discussão 004, 2016. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2016/TD_IE_004_2016_COSTA_PINTO_et_al.pdf. Acesso em set. 2024.

PINTO, Eduardo Costa; GONÇALVES, Reinaldo. **Modelos de desenvolvimento e desempenho macroeconômico: Brasil**. UFRJ, Instituto de Economia. Texto para Discussão 017. out. 2015. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2015/TD_IE_017_2015_PINTO_GONCALVES.pdf. Acesso em set. 2024.

PINTO, Leila M. M.; LINO, Wilson. Era uma vez... A gênese e o desenvolvimento da Rede CEDES como experiência de gestão participativa do Ministério do Esporte do governo federal – 2003/2018. **Licere**, Belo Horizonte, v. 25, n. 1, mar. 2022.

PINTOS, Ana Elenara S. **Análise da experiência em monitoramento e avaliação de políticas públicas do Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC**. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

PINTOS, Ana Elenara S.; CATARINO, Claudia; SALVADOR, Evilásio; ATHAYDE, Pedro. O direito ao esporte e ao lazer no contexto da política nacional do esporte. **Licere**. Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 38-52, jan./abr. 2016.

PINTOS, Ana Elenara S.; ISAYAMA, Hélder F. A gestão do Esporte e do lazer no Ministério do Esporte: desenho institucional e principais ações (2003-2018). **Licere**, v. 10, p. 99-121, 2023.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 1. ed. Tradução de Rita Lima. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

PRADO Jr., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: Colônia**. 15. ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

PRICEWATERHOUSECOOPERS (PwC). **Economic, fiscal and social impact of professional football in Spain**. Madrid: PwC, 2018. Disponível em: <https://www.pwc.es/es/publicaciones/entretenimiento-y-medios/assets/informe-impacto-socioeconomico-laliga-2016-17.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2024.

PRONI, Marcelo W. A economia do esporte em tempos de Copa do Mundo. In: CAPELA, Paulo; TAVARES, Elaine (orgs.). **Megaeventos Esportivos: suas consequências, impactos e legados para a América Latina**. Florianópolis: Insular, 2014.

PRONI, Marcelo W. Economia do esporte: um campo de estudo em expansão. 1º Encontro da ALESDE: “Esporte na América Latina: atualidade e perspectivas”. **Anais...** UFPR – Curitiba, PR, 2008.

RANGEL, Maria Luiza N. Praças da Juventude: democratização do acesso a equipamentos públicos de esporte e lazer. **Revista Juventude.br**, Brasília, n. 10, p. 4-8, 2011.

REIS, Nadson S.; HÚNGARO, Vitor; ATHAYDE, Pedro F. A.; MASCARENHAS, Fernando. O esporte no capitalismo tardio: imbricações entre cultura esportiva, economia e mercado. **Educación Física y Ciencia**, vol. 22, núm. 3, 2020.

REIS, Nadson S.; ATHAYDE, Pedro F. A.; MASCARENHAS, Fernando. Os programas de esporte educacional nos governos Lula e Dilma: avanços, limites e anacronismos. **Conexões**, Campinas: SP, v. 19, 2021.

REIS, Nadson S. **Esboço da crítica da economia política do futebol**. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

REIS, Nadson S.; MASCARENHAS, Fernando; CRUZ, Marlon S. M.; MEDEIROS, Ana Gabriela A. A política esportiva brasileira nos governos do Partido dos Trabalhadores (2003–2016). **Revista ComCiência**, v. 3, n. 3, p. 77-89, dez. 2018.

RESENDE, Carlos A. R. O Esporte na Política Externa do Governo Lula: o importante é competir? **Meridiano 47**, v. 11, n. 122, p. 35 a 41, nov./dez. 2010.

RÊSES, Erlando da S. A construção do método materialista histórico-dialético e atualidade do pensamento marxista no conceito da crise econômico-financeira. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (orgs.). **O Método Dialético na Pesquisa em Educação**. Campinas, SP: Autores Associados; Brasília, DF: Faculdade de Educação, UnB, 2014.

REVEDITO, Riler S.; GALATTI, Larissa R.; LIMA, Leilane A.; NICOLAU, Paula S.; SCAGLIA, Alcides J.; PAES, Roberto R. O Programa Segundo Tempo em municípios: indicadores de resultado no macrossistema. **Journal of Physical Education**, v. 27, p. 03-14, 2016.

RODRIGUES, Francisco X. F. **O fim do passe e a modernização conservadora no futebol brasileiro (2001-2006)**. 346 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

RODRIGUEZ, Margarita V. Pesquisa social: contribuições do método materialista histórico-dialético. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. **O Método Dialético na Pesquisa em Educação**. Campinas, SP: Autores Associados; Brasília, DF: Faculdade de Educação, UnB, 2014.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social: representando o estado providência**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

ROSSI, Pedro. O Brasil sob o choque neoliberal (2015–2022). In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 29., 2024, Belém. **Anais...** Belém, 2024.

SADER, Emir. Neoliberalismo versus pós-neoliberalismo: a disputa estratégica contemporânea. **Margem Esquerda**, n. 16, p. 123-127, 2011

SALVADOR, Evilásio. **Renúncias tributárias: os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil**. Brasília: INESC; OXFAM Brasil, 2015.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, Londrina, v. 14, n.2, p. 5 04-22, jan./jun. 2012.

SALVADOR, Evilásio; PENANTE, Ana Paula. Das intenções ao planejamento: a orientação política do governo Bolsonaro. **Revista de Políticas Públicas da UFMA**, v. 26, p. 541-561, 2022.

SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, out./dez. 2012.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia do século XXI**. 8. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2016.

SANTOS, Anderson D. G. Os três pontos de entrada da economia política do futebol. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 36, n. 2, abr./jun. 2014.

SANTOS, Anderson D. G. **A regulação dos direitos de transmissão do futebol**. 2021. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

SANTOS, Edmilson S.; STAREPRAVO, Fernando A.; SOUZA NETO, Marina S. Programa “Segundo Tempo” e o vazio assistencial na região nordeste. **Movimento**, Porto Alegre, v. 21, n. 3, p. 759-771, jul./set. de 2015.

SANTOS, Héric N. L.; FONSECA, Rodrigo. R. Crescimento econômico na era Lula (2003-2010): causas e consequências. **HOLOS**, Ano 38, v. 5, e5277, 2022.

SANTOS, Irlan S. **Clube do Século XXI e o fator "supporter": estudos sobre poder, negócio e comunidade no Futebol-Espetáculo**. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

SANTOS, Joseane. S. **Questão Social: particularidades no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, Mariângela R; MASCARENHAS, Fernando. Estatuto de Defesa do Torcedor (Consumidor) um novo dispositivo político e legal na era do esporte espetáculo. XVII Congresso Brasileiro de Ciência do Esporte e IV Congresso Internacional de Ciências do Esporte – Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, 2011.

SCHARTZ, Gisele M.; SANTIAGO, Danilo R. P.; KAEGUTI, Cristiane N.; TAVARES, Giselle H.; FIGUEIREDO, Juliana P.; NAZÁRIO, Murilo E. S. **Gestão da informação sobre esporte recreativo e lazer: balanço da Rede CEDES**. Várzea Paulista, Fontoura Editora, 2010.

SCHUTZ, Fernanda; MIOTO, Regina Célia T. Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 16, n. 1, p. 59-75, jan.-jun. 2010.

SEVEGNANI, Palmira; SILVA, Marcelo M.; FIGUERÔA, Katiuscia M.; MEZZADRI, Fernando M. A política pública para o esporte educacional no Brasil (2003-2016): entre a setorialidade e a intersetorialidade. **Licere**, Belo Horizonte, v. 22, n. 2, jun. 2019.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz F.; RENAULT, Michel. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 4 (108), p. 507-524, out./dez. 2007.

SILVEIRA, Juliano. Considerações sobre o esporte e o lazer: entre direitos sociais e projetos sociais. **Licere**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 1–22, mar. 2013.

SILVEIRA, Juliano. Responsabilidade social, ONGs e esporte: o caso do Instituto Ayrton Senna. In: MATIELLO, Edgard Júnior; CAPELA, Paulo; BREILH, Jaime (orgs.). **Ensaio alternativo latino-americanos de educação física, esportes e saúde**. Florianópolis: Copiart, 2009. p. 55-70.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social**. 2. ed. Florianópolis: Da UFSC, 1999.

SIMIONATTO, Ivete; PFEIFER, Mariana. Responsabilidade Social das empresas: a contraface da sociedade civil e da cidadania. **Textos & Contextos**, n. 5, nov. 2006.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo. Reforma gradual e pacto conservador**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, André. O Lulismo em Crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SILVA, Dirceu S.; BORGES, Celi M. R.; AMARAL, Sílvia C. F. Gestão das políticas públicas do Ministério do Esporte do Brasil. **Revista Brasileira de Ciência e Movimento**, v. 23, n. 3, p. 66–77, 2015.

SILVA, Dirceu S.; SILVESTRE, Bruno M.; SILVA, Júnior Vagner. P. Avaliação de políticas públicas de esporte: o caso do Plano Brasil Medalhas 2016. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 42, 2019.

SILVA, Dirceu S.; SILVESTRE, Bruno M.; AMARAL, Sílvia C. F. A avaliação da loteria Timemania como política pública de esporte. **Journal of Physical Education**, v. 31, 2020.

SILVA, Marcelo M.; MEZZADRI, Fernando M.; CAVICHIOELLI, Fernando R. Políticas públicas para os jovens talentos esportivos no Brasil: desvendando a “Rede Nacional de Treinamento”. **Educación Física y Ciencia**, v. 20, n. 3, jul./sep. 2018.

SILVA, Ricardo T. et al. Desvendando a Rede Nacional de Treinamento. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 40, n. 4, p. 404–412, 2018.

SILVA SÁ, Ariane B.; STAREPRAVO, Fernando A. Copa do Mundo “Brasil 2014”: o uso político-ideológico do futebol em propagandas governamentais. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 7, 2020.

SIQUEIRA, Luana S. **Pobreza e serviço social: diferentes concepções e compromissos políticos**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SIQUEIRA, Luana S.; Alves, Gláucia. L. Pobreza e desigualdade social: uma breve reflexão Brasil e América Latina. **Direitos, Trabalho e Política Social**, v. 4, p. 11-36, 2018.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 18, n. 51, fev. 2003.

SOUZA, Regina M.; ARCARO, Nicolau T. O Banco Mundial e o investimento na juventude brasileira. **Psicologia Política**, v. 8, n. 16, p. 251–270, jul./dez. 2008.

SPORTS VALUE. **Finanças – top 20 clubes brasileiros de futebol 2023**. São Paulo: Sports Value, 2024. Disponível em: <https://sportsvalue.com.br/relatorio/financas-dos-20-maiores-clubes-brasileiros-em-2023/>. Acesso em 19 dez. 2024.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 25, n. 77, p. 31-54, 2004.

STACCONE, Giuseppe. **Gramsci – 100 anos: revolução e política**. Rio de Janeiro: Vozes, 1991.

STAREPRAVO, Fernando A.; MEZZADRI, Fernando M.; MARCHI JÚNIOR, Wanderley. Criação e mudanças na estrutura do Ministério do Esporte do Brasil: tensões nas definições de espaços. **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte**, v. 29, n. 2, p. 217–228, 2015.

STAREPRAVO, Fernando A.; REIS, Leôncio José de A.; CAVICHIOELLI, Fernando R.; MARCHI JR, Wanderley. E assim criou-se a rede: aspectos técnicos, políticos e epistemológicos envolvidos na criação e desenvolvimento da Rede CEDES. **Movimento**, Porto Alegre, v. 20, n. 01, p. 33-58, jan./mar. 2014.

STURMER, Rafaela; CASTRO, Suelen B. E.; MEZZADRI, Fernando M. Caracterização do atendimento do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) nos documentos norteadores (2003–2015). **Revista Brasileira de Ciência e Movimento**, v. 28, n. 4, p. 1–16, 2020.

TAVARES, Maria Augusta da S. **O sistema de proteção social no Brasil: entre o risco social e a luta por direitos sociais**. 2015. 268 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

TEIXEIRA, Marcelo R. **A metamorfose dos meninos em homens que vendem suas pernas: produção, expropriação, trabalho e classe social**. 2025. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade de Brasília, Brasília, 2025.

TEIXEIRA, Marcelo R.; CARNEIRO, Fernando H. S.; MASCARENHAS, Fernando; MATIAS, Wagner B. Esporte, fundo público e pequena política: os reveses de um orçamento (r)emendado. **Movimento**, v. 24, p. 593, 2018.

TEIXEIRA, Marcelo R. **Esporte, fundo público e pequena política: os reveses de um orçamento (r)emendado**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

TEIXEIRA, Marcelo R.; MATIAS, Wagner B.; MASCARENHAS, Fernando. O financiamento do esporte olímpico no Brasil: uma análise do ciclo de Londres (2009–2012). **Revista de Ciencias Sociales (CI)**, Universidad Arturo Prat, Tarapacá, Chile, n. 31, p. 86–110, 2013.

TEIXEIRA, Marcelo R.; MATIAS, Wagner B.; CARNEIRO, Fernando H.; MASCARENHAS, Fernando. O Programa Bolsa Atleta no contexto esportivo nacional. **Motrivivência**, Florianópolis, SC, v. 29, n. esp., p. 92–109, dez. 2017.

TEIXEIRA, Marcelo R.; MATIAS, Wagner B.; ATHAYDE, Pedro F. A.; MASCARENHAS, Fernando. Política social de esporte e lazer no governo lula: o Programa Esporte e Lazer da Cidade. **Licere**, Belo Horizonte, v. 17, n. 3, set. 2014.

TEIXEIRA, Marcelo R. Resenha do livro “Football in neoliberal times: a marxist perspective on the european football industry”. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 36, n. 67, p. 01-19, 2024.

TEIXEIRA, Rodrigo A.; PINTO, Eduardo C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia. **Texto para Discussão** n. 006, set. 2012. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2012/IE_Teixeira_Pinto_2012_TD006.pdf. Acesso em set. 2024.

THUANY, Mabliny; GOMES, Thayse N.; ESTEVAM, Lidiane Cristina; ALMEIDA, Marcos B. Crescimento no número de corridas de rua e perfil dos participantes no Brasil. In: SOUZA, Lucio Marques Vieira (org.). **Atividade Física, Esporte e Saúde: temas emergentes**. 1. ed. v. 1. [S. l.]: RFB Editora, 2021. p. 127–136.

TONET, Ivo. **Educação, cidadania e emancipação humana**. Ijuí: Unijuí, 2005.

UGÁ, Vivian D. **A questão social como “pobreza”: crítica à conceituação neoliberal**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2011.

UNGHERI, Bruno O.; ISAYAMA, Hélder F. Equipamentos públicos de lazer e esporte: o cenário institucional de municípios que implementaram o Programa Esporte e Lazer da Cidade. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 43, 2021.

VAINER, Carlos. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO URBANO (ANPUR), 14., 2011. **Anais...** v. 14, 2011

VERONEZ, Luiz Fernando C. **Quando o Estado joga a favor do privado: as políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988**. 2005. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

VERONEZ, Luiz Fernando C. O planejamento governamental e o orçamento do setor esportivo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 15.; CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 2., 2007, Recife. **Anais...** Goiânia: CBCE, 2007.

VASQUES, Daniel G.; MARIANTE NETO, Flávio P.; CARDOSO, Nicole M. N.; STIGGER, Marco P. A independência da antidopagem brasileira: no convívio do Estado e das federações esportivas. **Journal of Physical Education**, v. 32, e3261, 2021.

VASQUES, Daniel G.; ZUZUARREGI, Ekain; STIGGER, Marco P. O credenciamento do laboratório antidopagem: ciência e política na luta contra o doping no esporte. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 43, e006321, 2021.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

VIMIEIRO, Ana Carolina; QUEIRÓZ, Alice; MALDINI, Giovana; MARTINS, Maria Carolina. A economia cultural do futebol brasileiro no século XXI: commodificação, hibridez e contradições. **Record: Revista de História do Esporte**, v. 12, n. 1, p. 1-34, 2019.

VLASTUINA, Juliana; ALMEIDA, Bárbara S.; MARCHI JÚNIOR, Wanderley. O marketing esportivo na gestão do voleibol brasileiro: fragmentos teóricos referentes ao processo de espetacularização da modalidade. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 29, n. 3, maio 2008, p. 9–24.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001a.

WACQUANT, Loïc. **Os condenados da cidade: estudos sobre a marginalidade avançada**. Rio de Janeiro: Revan, 2001b.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WANDERLEY, Mariangela B.; MARTINELLI, Maria Lúcia; PAZ, Rosângela D. O. Intersetorialidade nas políticas públicas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 137, p. 7-13, jan./abr. 2020.

WOOD, Ellen M. O que é a agenda “pós-moderna”? In: WOOD, Ellen Meiksins; FOSTER, John Bellamy (orgs.). **Em defesa da história: marxismo e pós-modernismo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

WOOD, Ellen M. **Democracia contra o capitalismo e a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2006.

Referencial documental

BANCO DO BRASIL. **Política de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática (PRSAC)**. Aprovada pelo Conselho de Administração em 03 jun. 2022. Revisada em 21 nov. 2023. Brasília: Banco do Brasil, 2023.

BRASIL. Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem. **Debater as dificuldades e soluções do combate à dopagem no esporte**. Apresentação à Comissão do Esporte do Senado Federal, Brasília, ABCD, 2023.

BRASIL. Autoridade Pública Olímpica. **Matriz de Responsabilidades dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 – Versão 6.0**. Brasília: Autoridade Pública Olímpica, 2016b.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: prática de esporte e atividade física – 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2016**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demoGráfico 2010: características da população e dos domicílios: resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Série: Censo Demográfico. Vol. Educação.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: segurança alimentar 2023**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012–2015: mensagem presidencial**. Brasília: MP, 2011.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Manual do Proponente: Lei de Incentivo ao Esporte**. Brasília, DF: Secretaria Especial do Esporte, Ministério da Cidadania, 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Programa Academia e Futebol: diretrizes 2019**. Brasília, DF: Secretaria Especial do Esporte, Ministério da Cidadania, 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Programa Segundo Tempo: diretrizes 2021**. Brasília, DF: Secretaria Especial do Esporte, Ministério da Cidadania, 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Programa Vem Ser!: diretrizes 2022**. Brasília, DF: Secretaria Especial do Esporte, Ministério da Cidadania, 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Relatório de gestão do exercício de 2019**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Relatório de gestão do exercício de 2020**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Relatório de gestão do exercício de 2021**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Relatório de gestão do exercício de 2022**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2023.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Praça dos Esportes e da Cultura: manual de instruções para contratação e execução**. Brasília: MinC, 2011.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Praças do PAC: manual de instruções para seleção das Praças do PAC**. Brasília: MinC, 13 set. 2010.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Política Nacional do Esporte**. Brasília: Ministério do Esporte, 2005.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Programa Luta pela Cidadania: diretrizes 2016**. Brasília, DF: Ministério do Esporte, 2016.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Programa Plenidade: informativo oficial**. Brasília, DF: Ministério do Esporte, 2018.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Programa Segundo Tempo: diretrizes 2018**. Brasília, DF: Ministério do Esporte, 2018.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Programa Seleções do Futuro: diretrizes 2017**. Brasília, DF: Ministério do Esporte, 2017.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Programa Vida Saudável: diretrizes 2016**. Brasília, DF: Ministério do Esporte, 2016.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Projeto Aldeia Viva: informativo oficial**. Brasília, DF, Ministério do Esporte, 2018.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Projeto Comunidades Ribeirinhas da Amazônia: informativo oficial**. Brasília, DF: Ministério do Esporte, 2018.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Projeto Delas: informativo oficial**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2018.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Projeto Iniciação e Aprimoramento da Modalidade Esportiva: informativo oficial**. Brasília, DF: Ministério do Esporte, 2019.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Relatório de gestão do exercício de 2003**. Brasília: Ministério do Esporte, 2003.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Relatório de gestão do exercício de 2005**. Brasília: Ministério do Esporte, 2005.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Relatório de gestão do exercício de 2007**. Brasília: Ministério do Esporte, 2007.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Relatório de gestão do exercício de 2012**. Brasília: Ministério do Esporte, 2012.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Relatório de gestão do exercício de 2013**. Brasília: Ministério do Esporte, 2013.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Relatório de gestão do exercício de 2014**. Brasília: Ministério do Esporte, 2014.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Relatório de gestão do exercício de 2016**. Brasília: Ministério do Esporte, 2017.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Relatório de gestão do exercício de 2017**. Brasília: Ministério do Esporte, 2018.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Relatório de gestão do exercício de 2018**. Brasília: Ministério do Esporte, 2019.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Relatório de gestão do exercício de 2023**. Brasília: Ministério do Esporte, 2024.

BRASIL. Ministério do Esporte. Secretaria Executiva. **Relatório de gestão do exercício de 2015**. Brasília: Ministério do Esporte, 2016.

BRASIL. Ministério do Esporte. Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer. **Relatório de gestão do exercício de 2009**. Brasília: Ministério do Esporte, 2010.

BRASIL. Ministério do Esporte. Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer. **Relatório de gestão do exercício de 2011**. Brasília: Ministério do Esporte, 2012.

BRASIL. Ministério do Esporte. Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social. **Relatório de gestão do exercício de 2012**. Brasília: Ministério do Esporte, 2013.

BRASIL. Ministério do Esporte. Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social. **Relatório de gestão do exercício de 2013**. Brasília: Ministério do Esporte, 2014.

BRASIL. Ministério do Esporte. Secretaria Nacional de Esporte Educacional. **Relatório de gestão do exercício de 2004 – Programa Segundo Tempo**. Brasília: Ministério do Esporte, 2005.

BRASIL. Ministério do Esporte. Secretaria Nacional de Esporte Educacional. **Relatório de gestão do exercício de 2006 – Programa Segundo Tempo**. Brasília: Ministério do Esporte, 2006.

BRASIL. Ministério do Esporte. Secretaria Nacional de Esporte Educacional. **Relatório de gestão do exercício de 2007**. Brasília: Ministério do Esporte, 2007.

BRASIL. Ministério do Esporte. Secretaria Nacional de Esporte Educacional. **Relatório de gestão do exercício de 2008**. Brasília: Ministério do Esporte, 2009.

BRASIL. Ministério do Esporte. Secretaria Nacional de Esporte Educacional. **Relatório de gestão do exercício de 2009**. Brasília: Ministério do Esporte, 2010.

BRASIL. Ministério do Esporte. Secretaria Nacional de Esporte Educacional. **Relatório de gestão do exercício de 2010**. Brasília: Ministério do Esporte, 2011.

BRASIL. Ministério do Esporte. Secretaria Nacional de Esporte Educacional. **Relatório de gestão do exercício de 2011**. Brasília: Ministério do Esporte, 2012.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Relatório de legados dos Jogos Pan-americanos Rio 2007**. Brasília: Ministério do Esporte, 2008.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Plano Decenal do Esporte e Lazer**. Brasília: Ministério do Esporte, 2009.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Matriz de Responsabilidades que entre si celebram os entes federativos abaixo nominados com o objetivo de viabilizar a execução das ações governamentais necessárias à realização da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014**. Brasília: Ministério do Esporte, 2011.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Diagnóstico Nacional do Esporte**. Brasília: Ministério do Esporte, 2016a.

CAIXA (Caixa Econômica Federal). **Relatórios de repasses sociais esportivos de loterias**. Brasília: CAIXA. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx>. Acesso em 10 dez. 2024.

COMITÊ BRASILEIRO DE CLUBES. **Estatuto do Comitê Brasileiro de Clubes**. Campinas: CBC, 2022.

COMITÊ DE GESTÃO DO GOVERNO FEDERAL PARA OS XV JOGOS PANAMERICANOS E III JOGOS PARAPAN-AMERICANOS RIO 2007. **Relatório do governo federal sobre os XV Jogos Pan-americanos e III Jogos Parapan-americanos Rio 2007**. 2008. (Volume I).

COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO. **Demonstrações financeiras do exercício findo em 31 de dezembro de 2012**. São Paulo: COB, 2013.

COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO. **Demonstrações financeiras do exercício findo em 31 de dezembro de 2013.** São Paulo: COB, 2014.

COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO. **Demonstrações financeiras do exercício findo em 31 de dezembro de 2014.** São Paulo: COB, 2015.

COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO. **Demonstrações financeiras do exercício findo em 31 de dezembro de 2015.** São Paulo: COB, 2016.

COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO. **Demonstrações financeiras do exercício findo em 31 de dezembro de 2016.** São Paulo: COB, 2017.

COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO. **Demonstrações financeiras do exercício findo em 31 de dezembro de 2017.** São Paulo: COB, 2018.

COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO. **Demonstrações financeiras do exercício findo em 31 de dezembro de 2018.** São Paulo: COB, 2019.

COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO. **Demonstrações financeiras do exercício findo em 31 de dezembro de 2019.** São Paulo: COB, 2020.

COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO. **Demonstrações financeiras do exercício findo em 31 de dezembro de 2020.** São Paulo: COB, 2021.

COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO. **Demonstrações financeiras do exercício findo em 31 de dezembro de 2021.** São Paulo: COB, 2022.

COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO. **Demonstrações financeiras do exercício findo em 31 de dezembro de 2022.** São Paulo: COB, 2023.

COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO. **Estatuto do Comitê Olímpico Brasileiro.** Brasília: COB, 2023.

COMITÊ PARALÍMPICO BRASILEIRO. **Estatuto do Comitê Paralímpico Brasileiro.** Brasília: CPB, 2023.

COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPIADAS DO RIO DE JANEIRO. **Megaeventos e violações dos direitos humanos no Rio de Janeiro. Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, nov. 2015.

COMITÊ RIO 2016. **Rio 2016: cidade candidata.** Dossiê de candidatura do Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Rio de Janeiro: COB, 2009, v. 2.

CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE ATLETISMO. **Relatório financeiro – exercício de 2022.** [S.l.]: CBAt, 2023.

CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE DESPORTO ESCOLAR. **Estatuto da Confederação Brasileira de Desporto Escolar.** Brasília: CBDE, 2023.

CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE DESPORTOS AQUÁTICOS. **Relatório financeiro – fechamento 2022.** [S.l.]: CBDA, 2023.

CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE DESPORTO UNIVERSITÁRIO. Estatuto da Confederação Brasileira de Desporto Universitário. Brasília: CBDU, 2021.

CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE JUDÔ. **Relatório financeiro – exercício de 2023**. [S.l.]: cbj, 2024.

EUROPEAN COMMISSION. **Sport and physical activity. Special Eurobarometer 412**. Brussels: European Union, 2014.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022: as 820 mil vidas sob a tutela do Estado**. São Paulo: FBSP, 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Um panorama da mobilidade social no Brasil**. Paris: OCDE, 2018.

OXFAM BRASIL. **A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras**. São Paulo: Oxfam Brasil, 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano Nacional – Movimento é Vida: Atividades Físicas e Esportivas para Todas as Pessoas**. Brasília: PNUD, 2017.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **II Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil**. São Paulo: PENSSAN, 2022.

REDE ESPORTE PELA MUDANÇA SOCIAL. **Relatório anual 2016**. São Paulo: REMS, 2016.

REDE ESPORTE PELA MUDANÇA SOCIAL. **Relatório anual 2022**. São Paulo: REMS, 2022.

REDE ESPORTE PELA MUDANÇA SOCIAL. **Relatório anual 2023**. São Paulo: REMS, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Secretária-Geral de Controle Externo. **Análise das ações do Governo Federal relacionadas à preparação e à realização da Copa do Mundo FIFA 2014**. Brasília, DF: TCU, mar. 2011. (Relatório técnico; aprovado em sessão do Plenário em 9 mar. 2011).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Secretária-Geral de Controle Externo. **Relatório de Acompanhamento dos V Jogos Mundiais Militares**. TC 002.649/2011-0. TCU, 2011a.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Secretária-Geral de Controle Externo. **Auditoria operacional sobre a Rede Nacional de Treinamento e os Centros de Iniciação ao Esporte – CIE**. Brasília, DF: TCU, jul. 2014. (Relatório técnico; aprovado em sessão do Plenário em 9 jul. 2014).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Secretária-Geral de Controle Externo. **Fiscalização de obras e investimentos relacionados à preparação dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016**. Brasília, DF: TCU, jun. 2015. (Relatório técnico; aprovado em sessão do Plenário em 10 jun. 2015).