

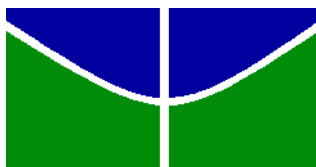


UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL - SER
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

**O ORNITORRINCO DE CHUTEIRAS: DETERMINANTES
ECONÔMICOS DA POLÍTICA DE ESPORTE E LAZER DO
GOVERNO LULA E SUAS IMPLICAÇÕES SOCIAIS.**

PEDRO FERNANDO AVALONE ATHAYDE

Brasília/DF, Janeiro de 2014.



PEDRO FERNANDO AVALONE ATHAYDE

**O ORNITORRINCO DE CHUTEIRAS: DETERMINANTES
ECONÔMICOS DA POLÍTICA DE ESPORTE E LAZER DO
GOVERNO LULA E SUAS IMPLICAÇÕES SOCIAIS.**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de
Pós-graduação em Política Social do
Departamento de Serviço Social da
Universidade de Brasília.

Orientador: Carlos Alberto Ferreira Lima

Brasília/DF, Janeiro de 2014.

PEDRO FERNANDO AVALONE ATHAYDE

O Ornitorrinco de Chuteiras: determinantes econômicos da Política de Esporte e Lazer do Governo Lula e suas implicações sociais.

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília.

Professor Dr. Carlos Alberto Ferreira Lima
(Orientador)

Prof^a. Dr^a. Potyara Amazoneida Pereira Pereira
(Membro Interno vinculado ao Programa)

Prof^a. Dr^a. Elaine Rossetti Behring
(Membro Externo não vinculado ao Programa)

Prof. Dr. Lino Castellani Filho
(Membro Externo não vinculado ao Programa)

Prof. Dr. Fernando Mascarenhas
(Membro Interno não vinculado ao Programa)

DEDICATÓRIA

A escolha de dedicar o resultado dos últimos quatro anos de sua vida a uma única pessoa pode se transformar em uma tarefa complicada, principalmente considerando os vários sujeitos de quem tem importante influência nessa trajetória. No entanto, quando nossa história é marcada por alguém que sempre esteve disposto a dedicar muito mais do que um simples trabalho acadêmico para a realização de nossos sonhos, não resta incerteza a quem se deve apontar tamanha dedicação.

Eu tive a sorte de ter uma pessoa assim em minha vida! Uma pessoa que, mais do que o nome que tenho, me legou ensinamentos importantes, aprendizados que nenhuma instituição acadêmica é capaz de transmitir! Uma pessoa que deu sentido à palavra caráter e honestidade! Uma pessoa que se tornou uma referência de homem, pai e irmão! Uma pessoa que, apesar das nossas inúmeras e abissais diferenças ideológicas, sempre me respeitou e demonstrou enorme orgulho por cada ato ou escolha que eu realizava. Estou me referindo ao meu avô **Pedro Fernando Santa Rita Carvalho de Athayde**.

A relação que tive com ele não pode ser traduzida em palavras. Aliás, palavras nunca tiveram uma presença marcante em nossa relação. William Shakespeare disse certa vez que *“os homens de poucas palavras são os melhores”*. E assim sempre foi o senhor Pedro – um homem de escassa palavra, mas que com o pouco discursar, muito me ensinou. Possivelmente, a melhor tradução para os anos que vivi ao seu lado estejam nas palavras de Graciliano Ramos, ao afirmar que *“quando se quer bem a uma pessoa a presença dela conforta. Só a presença, não é necessário mais nada”*.

Tivemos – e continuaremos tendo – trajetórias e posicionamento políticos radicalmente distintos, mas somos idênticos naquilo que nos uniu: a admiração, o respeito e o amor incondicional de um pelo outro. Infelizmente, ele já não mais se faz presente entre nós. A perda recente do silêncio amoroso de sua companhia ainda grita alto em meu coração e mente! Sinto falta do não dizer, do apenas interpretar pelo olhar.

Pedro Fernando Santa Rita Carvalho de Athayde: dedico a você meu silêncio característico, mas que tanto incomoda a quem não consegue interpretá-lo! Dedico a você as muitas palavras contidas no presente estudo! Dedico a você todas as minhas conquistas futuras que, com toda certeza, serão apenas pequenos frutos das sementes que me ajudaste a plantar.

AGRADECIMENTOS

Todo trabalho consignado na presente Tese não é fruto de uma dedicação individual e hermética, mas o resultado de reflexões coletivas e de muitas influências externas. Neste sentido, me dedico, neste momento, a prestar o reconhecimento e os agradecimentos merecidos e absolutamente indispensáveis.

Primeiramente, agradeço por todo apoio ofertado por minha família, que – a despeito de não ter uma clareza acerca daquilo que realizava – sempre manifestou enorme respeito, compreensão e orgulho pela minha opção de me dedicar à formação acadêmica continuada, mesmo que tal escolha significasse no imediato abrir mão de ganhos econômicos advindos de uma melhor colocação no mercado profissional. Muito obrigado avós, mãe, pai, irmãos e sobrinhos! Sem o apoio de vocês, jamais chegaria com sucesso ao final desta longa caminhada! Sou eternamente grato por tê-los em minha vida!

Agradeço aos amigos de sempre, em especial, àqueles que estão comigo desde minha adolescência. Nossa proximidade e cumplicidade até os dias de hoje, apesar de algumas diferenças, é a maior prova da força de nossa amizade. Adovaldo, Ricardo, Daniel, Shiko e Enéias: vocês são mais do que amigos; são irmãos por opção, que carregarei comigo para sempre!

Agradeço à Universidade de Brasília (UnB), principalmente à Faculdade de Educação Física (FEF) e ao Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) – locais que me acolheram nestes quase sete anos dedicados à Pós-Graduação. Ao agradecer à referida Universidade, estendo meus agradecimentos a todos os docentes e funcionários que ali laboram, pela presteza e cordialidade com que sempre me trataram.

Agradeço ao Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE) – entidade na qual tenho militado desde 2007, e que, neste curto espaço de tempo, confiou-me a responsabilidade de estar inserido nos grupos reesponsáveis pela gestão da Secretária Distrital do CBCE/DF, pela realização e organização do IV Congresso Centro-Oeste de Ciências do Esporte e do XVIII Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte. Tais tarefas contribuíram intensamente para minha formação acadêmica e pessoal, influenciando diretamente na minha escolha e dedicação à Pós-Graduação. Entretanto, para além dos referidos compromissos, esta entidade proporcionou-me ótimas amizades e me pôs em contato com grandes autores e professores da Educação Física que, até então, conhecia apenas pelas páginas dos livros.

Agradeço aos amigos de grupo de pesquisa do AVANTE. Nossas conversas formais e informais constituíram uma fonte riquíssima para todas as problematizações aqui contidas. Sem dúvida alguma, a presente Tese é resultado do trabalho coletivo desenvolvido dentro deste grupo! Espero, sinceramente, que não os tenha decepcionado! Neste momento, preciso também agradecer aos professores Marcelo Húngaro e Fernando Mascarenhas – atualmente, trato vocês com a informalidade e descontração que caracterizam as grandes amizades, mas jamais perderei a admiração e o respeito pela capacidade intelectual que possuem. Ambos são – e continuarão sendo – grandes referências acadêmicas e pessoais em minha trajetória futura.

Agradeço aos camaradas do futebol companheiro. Nossos encontros de terça-feira, mais do que uma fuga da sisudez da rotina cotidiana, são momentos de muita alegria e de recarregar as energias para enfrentar as batalhas da vida. Além disso, nossa “prorrogação” no Bedrock são episódios que reafirmam e estreitam nossos vínculos de camaradagem, fazendo-nos esquecer do isolamento promovido pelo desumano ritmo de vida profissional e acadêmica. Obrigado Lino, Juarez, Robson, Jorge, Tatu, Lião, Jonatas e Daniel! Espero ter condições físicas e psíquicas para continuar participando de nosso futebol, mas se não tiver, estarei certamente presente nas “prorrogações”.

Agradeço aos professores membros de minha banca. É um grande orgulho compartilhar tal momento com pessoas que são referências em suas áreas e que nortearam muitas das discussões aqui empregadas. O aceite de vocês aumenta minha responsabilidade, mas ao mesmo tempo, traz a certeza de que receberei contribuições de enorme riqueza e profundidade intelectual.

Agradeço a meu orientador, o professor Dr. Carlos Ferreira Lima. Nosso convívio, embora pequeno em termos presenciais, não impossibilitou que eu reconhecesse sua enorme experiência e capacidade teórica. Seus apontamentos e correções foram fundamentais para a qualificação deste trabalho e para o enriquecimento de minha formação! Mais do que escrever uma Tese, por meio de suas indicações bibliográficas pude conhecer melhor a história do Brasil e as múltiplas determinações da realidade em que vivemos! Sou eternamente grato por esse aprendizado!

Por fim, mas não menos importante, gostaria de agradecer à minha namorada, Amanda! Mais do que namorada, é minha melhor amiga e companheira. Foi cúmplice das angústias, dificuldades e sofrimentos engendrados pelo tortuoso caminho de construção de uma Tese de Doutorado. Além de agradecê-la, aproveito para pedir desculpas pelas minhas ausências, impaciências e chatices, características intrínsecas a uma personalidade introvertida como a minha, mas que se avolumaram diante da tarefa de cumprir as exigências de um curso de Doutorado. Você jamais cogitou deixar de me apoiar! Pelo contrário! Sempre me incentivou, sobretudo, declarando inúmeras vezes sua admiração pelo meu trabalho. Apesar de sua teimosia (risos), o convívio com você é prazeroso e me faz um ser humano melhor. Eu te amo e desejo compartilhar os próximos anos de vida contigo!

RESUMO

A presente Tese tem como objeto de estudo a política esportiva do Governo Lula, tendo como objetivo identificar e problematizar os determinantes econômicos, sociais e políticos que delineiam e configuram as prioridades da política brasileira de esporte no período 2003-2010. Trata-se de uma pesquisa social de nível exploratório, cuja abordagem teórico-metodológica se fundamenta no materialismo histórico. Para a coleta dos dados e formação do arcabouço teórico e categorial, foram utilizados os procedimentos/instrumentos metodológicos da pesquisa bibliográfica e documental, com base nas seguintes fontes: (i) publicações oficiais governamentais; (ii) sistemas de acompanhamento do orçamento e financiamento público federal; (iii) relatórios dos órgãos de controle da União; (iv) relatórios e notas técnicas de Organizações Não Governamentais; (v) estudos econométricos de fundações privadas e consultorias internacionais. As discussões e problematizações desenvolvidas nos dois primeiros capítulos priorizam o resgate histórico da constituição do esporte, reafirmando o entendimento acerca de seu papel social como uma das necessidades intermediárias para a garantia dos direitos de cidadania. Ao mesmo tempo, buscou-se localizar e enfatizar – a partir do Estado Novo – as *interfaces* entre a evolução do sistema capitalista brasileiro e a organização esportiva nacional. Os dois últimos capítulos foram dedicados à abordagem do esporte dentro do Governo Lula, com ênfase em suas correlações com a política econômica e social do período supramencionado. As análises demonstram que as prioridades da política esportiva de 2003-2010 foram redirecionadas a partir da realização dos Jogos Pan-americanos de 2007 e da realização da III Conferência Nacional de Esporte em 2010. Tal redirecionamento teve como intuito privilegiar a realização de grandes eventos esportivos (Copa do Mundo FIFA (2014) e Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro (2016)) no Brasil. A confirmação do País como sede dos megaeventos esportivos é consequência de uma ampla gama de fatores, entre os quais, um proeminente engajamento e participação estatal. A acentuada presença do Estado na conquista pelo direito de sediar tais eventos transparece os vínculos entre a política esportiva e as determinações econômicas e sociais do modelo neodesenvolvimentista gestado pelo Governo Lula, além de acentuar as funções estatais de acumulação e legitimação, destacadas por O'Connor (1977).

Palavras-chave: Brasil, política social, política esportiva.

ABSTRACT

The focus of this study is the federal sport policy during Lula's government, and it aims to identify and discuss the economical, social and political determinants that outline and characterize Brazilian sport policy from 2003 to 2010. This is an exploratory social research in which the theoretical and methodological approach is anchored on historical materialism. The collection of data and the development of categorical and theoretical frameworks have been informed by methodological procedures/instruments associated with bibliographical and documental research, concentrating particularly in the following sources: (i) official government publications; (ii) systems for monitoring the budget and public expenditure at the federal level; (iii) reports from control bodies of the State; (iv) non-governmental organizations reports and technical notes; (v) econometric studies carried out by private foundations and international consultants. The discussions and arguments developed in the two first chapters prioritize a historical review of the consolidation of sport in Brazil, reinforcing the understanding of its social role as an intermediate necessity to the attainment of citizenship rights. At the same time, these chapters attempt to locate and lay emphasis on – from the period of the Estado Novo onwards – the interfaces between the evolution of the Brazilian capitalist system and its national sport system. The last two chapters concentrate on sport in the scope of Lula's Government and place emphasis on its interaction with the economic and social policies of that time. The analyses show that the sport policy's priorities of the period between 2003-2010 were redirected because of the Pan American Games in 2007 and the III Sport National Conference in 2010. This redirection aimed to privilege the sport mega events (World Cup in 2014 and Olympic Games in 2016) to be organized in Brazil. The confirmation of the country as the host of these sports mega events is a consequence of a range of factors, among which a salient engagement and involvement on the part of the State. The sharp presence of the federal government in obtaining the right to host those events shows the bonds between the sport policies and the social and economic determinants of the neo-developmental model conceived by Lula's Administration, and it also emphasizes the State functions of accumulation and legitimacy highlighted by O'Connor (1997).

Key-words: Brazil, social policy, sport policy.

RESUMEN

Esta tesis tiene como objeto de estudio la política de deportes del Gobierno Lula, teniendo como objetivo identificar y problematizar los determinantes económicos, sociales y políticos que trazan y establecen las prioridades de la política de deporte brasileña de 2003 a 2010. Viene a ser una búsqueda social de nivel exploratorio, cuyo enfoque teórico y metodológico se basa en el materialismo histórico. Para la copilación de datos y la formación de la parte teórica y categórica se utilizó procedimientos/herramientas metodológicas de la búsqueda bibliográfica y documentos, tomando como referencia: (i) publicaciones oficiales del gobierno; (ii) sistemas para el seguimiento del presupuesto y la financiación pública federal; (iii) informes de los órganos de control del Estado; (iv) informes y notas técnicas de organizaciones no gubernamentales; (v) estudios econométricos de las fundaciones privadas y consultores internacionales. Las discusiones y problematizaciones desarrolladas en los dos primeros capítulos dan prioridad a la retomada histórica de la constitución del deporte, reafirmando la comprensión de su rol social como intermediario para garantizar los derechos de la ciudadanía. Al mismo tiempo, se buscó localizar y hacer hincapié – desde el Estado Nuevo – las interfaces entre la evolución del sistema capitalista y la organización deportiva nacional brasileña. En los dos últimos capítulos se dedicó a abordar el deporte en el Gobierno Lula, con énfasis en su relación con la política económica y social de la época. Los análisis mostraron que las prioridades de la política deportiva de 2003-2010 fueron redirigidos desde la realización de los Juegos Panamericanos de 2007 e de la III Conferencia Nacional de Deporte en 2010. Esta redirección fue centrarse en el propósito de realizar los grandes eventos deportivos (Copa del Mundo de 2014 y Juegos Olímpicos de 2016) en Brasil. La confirmación del país como sede de megaeventos deportivos es el resultado de una amplia gama de factores, entre ellos la actuación y participación preponderante del Estado. La fuerte presencia del Estado en ganar el derecho a organizar este tipo de eventos transpira vínculos entre la política deportiva y las determinaciones económicas y social del modelo neodesenvolvimentista gestados por el Gobierno Lula, también aumentó sus funciones estatales de acumulación y legitimación, destacado por O'Connor (1977).

Palabras clave: Brasil, política social, la política deportiva.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1.** O Piso de Proteção Social como parte da escalada da Seguridade Social.
- Figura 2.** Frações de classe burguesa dentro do Bloco de Poder formado pelo Governo Lula.
- Figura 3.** Mapa das Atividades e Equipamentos Olímpicos.

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1.** Resumo das principais características dos diversos tipos de regimes de Welfare State nos países centrais.
- Quadro 2.** Governo FHC: Estratégia de Desenvolvimento Social.
- Quadro 3.** Programas e Ações do INDESP (1995).
- Quadro 4.** Impactos consolidados da Copa do Mundo 2014.
- Quadro 5.** Efeito multiplicador de PIB: gastos públicos selecionados.
- Quadro 6.** Efeito multiplicador da renda das famílias: gastos públicos selecionados.

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1.** Superávit primário 1999 a 2005, em % PIB.
- Tabela 2.** Despesas com Juros no Setor Público (1995 a 2009).
- Tabela 3.** Evolução do PBF, em R\$ milhões liquidados, em valores deflacionados pelo IGP-DI.
- Tabela 4.** Proporção de Miseráveis - Renda de Todas as Fontes (Linha CPS): Pobreza - Linha CPS/FGV.
- Tabela 5.** Produto Interno Bruto (1995-2002).
- Tabela 6.** Ações governamentais “Promoção do Desporto de Rendimento” (1996-1999).
- Tabela 7.** Financiamento das campanhas eleitorais para Presidência da República, segundo o setor econômico: 2002 e 2006 (valores em R\$ milhões e participação em %).
- Tabela 8.** Balança comercial: 2003-2010 (variação em %, valor em US\$ milhões).
- Tabela 9.** Indicadores de vulnerabilidade externa, Brasil e mundo: 1995-2006.
- Tabela 10.** Saldo da balança comercial (FOB): 1999-2010 (US\$ milhões).
- Tabela 11.** Setor externo e câmbio: 2003-2009 (US\$ milhões).
- Tabela 12.** Dívida pública, em % do PIB (2002-2009).
- Tabela 13.** Indicadores de solvência externa: 2002-2009.
- Tabela 14.** Juros líquidos pagos, Investimentos e Gastos Sociais (% PIB).
- Tabela 15.** Redução da pobreza e desigualdade (2002-2009).
- Tabela 16.** Coeficientes de Gini em ordem decrescente (dez países com maior desigualdade de renda): meados dos anos 1990 e primeira década do século XXI.
- Tabela 17.** Trajetória do gastos públicos em Assistência Social: 2003 a 2010.
- Tabela 18.** Programas de transferência de renda: 2007 a 2010 (América Latina).
- Tabela 19.** Valores em R\$ autorizados e liquidados pelo ME, deflacionados pelo IGP-DI, bem como a participação no OGU liquidado pelo Poder Executivo.
- Tabela 20.** Comparação entre a dotação inicial, o empenhado e pago, dentro da função “Desporto e Lazer” no período de 2004 a 2010, valores em R\$ deflacionados pelo IGP-DI.

- Tabela 21.** Valores em R\$ pagos por programa no período de 2004 a 2010 (em milhões), deflacionados pelo IGP-DI.
- Tabela 22.** Execução orçamentária (em %) por programa, no período de 2004 a 2010.
- Tabela 23.** Destinação dos recursos provenientes da Lei Agnelo/Piva (em milhões de R\$), valores deflacionados pelo IGP-DI.
- Tabela 24.** Mapa dos investimentos e seus efeitos sobre os PIBs regionais.
- Tabela 25.** Situação dos Financiamentos dos Estádios da Copa de 2014, em 06 de dezembro de 2012.

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1.** Taxa de frequência líquida à escola dos adolescentes de 15 a 17 anos de idade, por quintos do rendimento mensal familiar per capita - Brasil - 1998/2008.
- Gráfico 2.** Taxa de escolarização das pessoas de 4 anos ou mais de idade, por classes de rendimento mensal domiciliar per capita, segundo os grupos de idade – Brasil – 2011.
- Gráfico 3.** Despesas da PLOA 2010.
- Gráfico 4.** PLOA 2012 – Orçamento Fiscal e da Seguridade por área – em R\$ bilhões – excluído o refinanciamento da Dívida Pública.
- Gráfico 5.** Série Histórica do IPCA: setembro/2002 a julho/2003.
- Gráfico 6.** Exportações (FOB): 2003-2010 (US\$ milhões).
- Gráfico 7.** Brasil: evolução da estrutura social segundo três níveis de rendimento 1995 a 2008 (total = 100%).
- Gráfico 8.** Razão entre a renda apropriada pelos 10% mais ricos e os 40% mais pobres.
- Gráfico 9.** Participação percentual da Saúde, Educação e Assistência Social no total do GSF: 2003 a 2010.
- Gráfico 10.** PLOA 2012 por GND - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto refinanciamento da dívida pública – em %.
- Gráfico 11.** Comparação entre a dotação inicial, empenhado e pago (em milhões), dentro da função “Desporto e Lazer” no período de 2004 a 2010.
- Gráfico 12.** Comparação entre a somatória dos valores destinados aos programas PELC e PST e a somatória dos valores destinados aos programas Rumo ao Pan 2007 e Brasil no Esporte de Alto Rendimento, deflacionados pelo IGP-DI em R\$.
- Gráfico 13.** Aporte de recursos nas cidades-sedes da Copa de 2014 (em R\$ milhões).

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AI-5	Ato Institucional nº 5
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
AVANTE	Grupo de Pesquisa e Formação Sociocrítica em Educação Física, Esporte e Lazer
BCB	Banco Central do Brasil
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BRICs	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CBCE	Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte
CBD	Confederação Brasileira de Desportos
CBF	Confederação Brasileira de Futebol
CCC	Comando de Caça aos Comunistas
CF	Constituição Federal
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CGU	Controladoria-Geral da União
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMBEU	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
CND	Conselho Nacional de Desportos
CNE	Conferência Nacional de Esporte
CNED	Campanha Nacional de Esclarecimento Esportivo
COB	Comitê Olímpico Brasileiro
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
COI	Comitê Olímpico Internacional
COJO	Comitê Organizador Rio2016
CONBRACE	Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte
CPB	Comitê Paraolímpico Brasileiro
CPMF	Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CSD	Conselho Superior de Desportos
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DED	Departamento de Educação Física e Desportos
DEF	Divisão de Educação Física
DEM	Partido Democratas
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
DRU	Desvinculação de Receita da União
EPT	Esporte para Todos
EUROSTAT	Comissão das Comunidades Europeias
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCEP	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
FED	Banco Central Norte-americano (Federal Reserve)
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas

FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIFA	Federação Internacional de Futebol
FMI	Fundo Monetário Internacional
GSF	Gastos Sociais Federais
GTT	Grupo de Trabalho Temático
IBAD	Instituto Brasileiro de Ação Democrática
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
IDESP	Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGP-DI	Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna
Incor	Instituto do Coração
Inesc	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPES	Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
IR	Imposto de Renda
JEBs	Jogos Estudantis Brasileiros
JK	Juscelino Kubistchek
JQ	Jânio Quadros
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentarias
LIE	Lei de Incentivo ao Esporte
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAC	Movimento Anticomunista
Mare	Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
ME	Ministério do Esporte
MEC	Ministério da Educação
MED	Ministério da Educação e Desporto
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MET	Ministério do Esporte e do Turismo
MF	Ministério da Fazenda
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OLP	Organização para a Libertação da Palestina
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OSS	Orçamento da Seguridade Social
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBF	Programa Bolsa Família
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDEL	Plano Decenal de Esporte e Lazer
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista

PEA	População Economicamente Ativa
PELC	Programa Esporte e Lazer da Cidade
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE	Política Nacional do Esporte
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Partido Popular
PPGPS	Programa de Pós-Graduação em Política Social
PPS	Piso de Proteção Social
PR	Presidência da República
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança com Cidadania
PSD	Partido Social Democrático
PST	Programa Segundo Tempo
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RDH	Relatórios de Desenvolvimento Humano
RFB	Receita Federal do Brasil
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
Seed	Secretaria de Educação Física e Desportos
Selic	Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SECEX	Secretaria de Controle Externo
SNDEL	Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer
SNE	Secretaria Nacional de Esporte
SNEAR	Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento
SNEE	Secretaria Nacional do Esporte Educacional
SNEL	Sistema Nacional de Esporte e Lazer
Sumoc	Superintendência da Moeda e do Crédito
TCU	Tribunal de Contas da União
UDN	União Democrática Nacional
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UPPs	Unidades de Polícia Pacificadora
URV	Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
CAPÍTULO I - De que esporte estamos falando?	42
1.1 Limpendo o campo: conceituando as necessidades humanas e os direitos de cidadania. 47	
1.2 Política econômica e social: cenas de um casamento (in)feliz.....	58
1.3 Bola dividida: o papel das políticas sociais dentro da tensão entre capital e trabalho. 75	
1.4 O esporte como direito de cidadania.	91
CAPÍTULO II - As relações entre a evolução do capitalismo e as políticas de esporte no Brasil.....	103
2.1. Capitalismo e esporte brasileiro entre as ditaduras (1937-1984).	108
2.1.1 – Eugenia, Disciplina e Nacionalismo: o esporte a serviço do Estado Novo e do projeto nacional desenvolvimentista.	112
2.1.2 – Alienação, Ufanismo e Integração Nacional: o esporte a serviço do “milagre econômico” da autocracia militar.....	132
2.2. Capitalismo e esporte brasileiro entre a redemocratização e a contrarreforma neoliberal (1985-2002).....	156
2.2.1 – Liberalização e modernização conservadora: o esporte em tempos de redemocratização.	161
2.2.2 - Mercantilização, profissionalização e corrupção: o esporte na contrarreforma neoliberal.....	176
CAPÍTULO III – Política Nacional de Esporte do Governo Lula.....	202
3.1. Uma esfinge chamada Governo Lula.	204
3.1.1. O primeiro enigma da Esfinge: a política econômica.	221
3.1.2. O segundo enigma da Esfinge: a política social.....	245
3.2. O Esporte no Governo Lula.	265
3.2.1. A organização e estruturação da Política de Esporte no Brasil.....	274
3.2.2. A disputa pelo fundo público na política de esporte do Governo Lula.....	288

CAPÍTULO IV – Os determinantes econômicos e sociais dos Megaeventos Esportivos no Brasil.....	303
4.1. Primeiro Ato: megaeventos esportivos onde o esporte e o econômico se encontram....	309
4.1.1. Os grandes eventos esportivos como propulsores da acumulação e reprimarização de capital.....	319
4.2. Segundo Ato: megaeventos esportivos onde o esporte e o social se afastam.....	344
4.2.1. Os grandes eventos esportivos como estratégia para o manejo social do risco.	355
CONSIDERAÇÕES FINAIS	375
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	391

INTRODUÇÃO

A presente Tese constitui-se em requisito parcial para obtenção do título de Doutor do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) da Universidade de Brasília (UnB). Em razão do objeto de investigação e do escopo de análise adotado, vincula-se à linha de pesquisa “Política Social, Estado e Sociedade”.

Parece coerente e recomendável iniciar a introdução do presente trabalho pela explicação de seu título – não muito convencional. A referência vem das elaborações do sociólogo Francisco de Oliveira que, na atualização da obra *Crítica a Razão Dualista* (1972), acrescenta um novo trabalho interpretativo da sociedade brasileira, denominado *O Ornitorrinco* (2003). O autor relata que a inspiração veio durante uma defesa de Tese de Doutorado de um amigo no Instituto de Economia (IE) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Ao verificar que a sociedade e a economia descritas pelo colega possuíam impasses e combinações insólitas, Oliveira percebeu que ambas poderiam ser comparadas ao anômalo animal.

Francisco de Oliveira considera que o ornitorrinco representa o fracasso e o impasse de Darwin; trata-se de um equívoco da natureza. Impossível encontrar um ser tão esdrúxulo. Afinal, estamos nos referindo a um bicho que tem rabo de réptil, bico de pato, coloca ovo, mas é enquadrado na categoria dos mamíferos. Seu leite escorre nos pelos peitorais da mãe, pois esta não apresenta mamas, e o macho tem esporão venenoso nas patas posteriores. Toda essa miscelânea está contida em um único corpo que não ultrapassa os 40 centímetros. O animal simboliza um momento no qual a evolução errou, uma vez que não consegue avançar e tampouco retroceder.

Para Francisco de Oliveira, a sociedade brasileira possui um destino semelhante, pois se consubstancia em um corpo onde convivem várias idades da evolução. Uma sociedade cujo processo evolutivo não apagou seus traços primitivos. Uma sociedade na qual o arcaico e o moderno convivem em perfeita desarmonia. Uma sociedade em que atraso e progresso se combinam.

Em 2008, na exibição do programa “Café Filosófico” da TV Cultura, Oliveira afirmou que a sociedade ornitorrínica (brasileira), diferente do que muitos cientistas sociais afirmam, não é produto do atraso. Segundo o sociólogo, costumamos nos queixar do atraso brasileiro e atribuir toda responsabilidade por nossos problemas a tal aspecto. Não é possível desprezar que o passado nos legou o escravismo, o que gerou repercussões hodiernas significativas. Todavia, o atraso é uma necessidade pela forma

como o Brasil foi constituído. Trata-se de uma sociedade onde, sob a mácula decadente, confeccionou-se um sistema econômico que tem setores mais avançados convivendo e funcionalizando o atraso, a pobreza, o desemprego, a miséria, a migração, entre outros problemas sociais. A pobreza, que chegou a representar um desafio para os cientistas sociais e governos do século XIX e XX, é um fenômeno funcional ao desenvolvimento do sistema capitalista para os neoliberais.

A alusão metafórica é, igualmente, utilizada pelo sociólogo para sublinhar a feição incongruente da sociedade brasileira. Uma sociedade onde habitam no mesmo “corpo” classes sociais em condições socioeconômicas radicalmente distintas, ou seja, um país marcado por diferenças abissais. Para Oliveira (2003), o ornitorrinco brasileiro guarda a incongruência de, a despeito de ter convivido com prolongadas ondas de crescimento econômico, manter-se entre as economias mais díspares do mundo.

De acordo com Francisco de Oliveira, a transformação do Brasil em ornitorrinco se completou com o salto das forças produtivas assistidas em nossos dias. O capitalismo transformou a exceção em regra e fez com que o Estado renunciasse à promessa da modernidade de elevar todos os cidadãos à condição de igualdade. Neste sentido, o subdesenvolvimento consubstanciou-se “*na forma da exceção permanente do sistema capitalista na sua periferia*” (OLIVEIRA, 2003: 131).

O subdesenvolvimento finalmente é a exceção sobre os oprimidos: o mutirão é a autoconstrução como exceção da cidade, o trabalho informal como exceção da mercadoria, o patrimonialismo como exceção da concorrência entre capitais, a coerção estatal como exceção da acumulação privada [...] (OLIVEIRA, 2003: 131).

O ornitorrinco brasileiro se consolida e se agrava na medida em que se tem uma intensa e permanente desvalorização da política – discurso presente inclusive nas recentes manifestações populares, que coloriram a opacidade das ruas do País¹. A política tornou-se irrelevante. Os políticos também a desprezam – conforme se observa nas atuais alianças partidárias. No país ornitorrítico, a desvalorização da política é gravíssima, pois significa que a cidadania é inútil e que não temos condições de mudar a situação das abissais desigualdades e das assimetrias de poder brasileiras, tendo em vista que o sistema econômico, sendo intrinsecamente assimétrico, não se responsabilizará por tais “correções”.

¹ O comportamento avesso à política, em larga medida, é explicado pela passividade e despolitização a que a sociedade brasileira foi submetida ao longo dos últimos anos, sobretudo na década de 1990 e primeira década do século XXI.

O ornitorrinco empacou no processo evolutivo capitalista, uma vez que não pode permanecer preso à condição de subdesenvolvimento, mas, ao mesmo tempo, não possui os *genes* econômicos necessários para avançar em sua condição de país periférico. “*Restam apenas as ‘acumulações primitivas’*” [...] “*O ornitorrinco capitalista é uma acumulação truncada e uma sociedade desigualitária sem remissão*” (OLIVEIRA, 2003: 150).

Francisco de Oliveira não explicita taxativamente que o Governo Lula corresponda ou reforce a imagem do ornitorrinco. Entretanto, mais recentemente, no programa Roda Viva da TV Cultura, exibido no dia 02 de julho de 2012, o sociólogo confirmou que o Brasil ainda é um ornitorrinco. Fato é que o personagem *Lula* não é uma figura de fácil decifração. Suas falas e ações têm como padrão não respeitar protocolos, rumar ao encontro dos ventos daquilo que o público espera ouvir. O próprio ex-presidente Lula – se não pode ser considerado uma criatura tão anômala e esdrúxula como o ornitorrinco – afirmou sua preferência por “*ser uma metamorfose ambulante. Mudar como as coisas mudam*”².

Diante do exposto, o objeto principal de análise da presente Tese – *a política esportiva do Governo Lula (2003-2010)* – reproduz muitas das características da sociedade brasileira descrita por Francisco de Oliveira, tais como: mescla entre atributos arcaicos e modernos; desigualdades de acesso a direitos; discrepâncias de poder; hegemonia das determinações econômicas sobre as dimensões sociais e políticas. Neste sentido, tivemos a ousadia de utilizar no título deste trabalho – com pequenas modificações – a metáfora construída por Francisco de Oliveira.

Sem embargo do atual crescimento das pesquisas e trabalhos acadêmicos dedicados à análise das políticas públicas sociais no âmbito esportivo, em tempo recente, verifica-se que a abrangência de estudos relacionados à referida temática ainda mantém-se reduzida quando comparada ao quantitativo de pesquisas dedicadas ao exame de outras áreas sociais (saúde, educação, assistência social, trabalho etc.). Pressupomos que tal quadro – incipiente – é produto de uma somatória de fatores, entre os quais se destaca, inicialmente, a irrefletida compreensão de que o esporte constitui um direito de menor relevância para atendimento das necessidades humano-sociais contemporâneas.

² Trecho retirado de matéria intitulada “Antes contrário à CPMF, Lula diz ser ‘metamorfose ambulante’”. *O Estado de S. Paulo*, 05 dez. 2007.

A compreensão acima repercute no meio acadêmico e no imaginário popular, além de se fazer igualmente presente no interior do Estado. Neste sentido, é importante ressaltar que historicamente o Estado brasileiro tem concedido um tratamento secundário às políticas, programas e projetos sociais de esporte. Entretanto, Bracht (2005) ressalta que o fato de o esporte não figurar entre as prioridades governamentais não significa necessariamente uma ausência de intervenção estatal neste setor, uma vez que - devido especialmente a sua dimensão sociopolítica - constatamos que o esporte vem sendo, ao longo dos anos, foco de atenção e interferência estatal.

A carência de concordância sobre o enquadramento do esporte no rol dos direitos de cidadania é uma característica compartilhada tanto pelo campo progressista³ e revolucionário⁴ da Educação Física, quanto pelo campo conservador, representado pelo sistema esportivo organizado em torno das entidades nacionais de administração e prática esportiva.

No que corresponde àqueles setores atrelados ao que denominamos de “campo progressista” e, normalmente, alinhados à esquerda política, acreditamos que a ausência de uma compreensão que vincule diretamente o esporte ao leque dos direitos é corolário da ausência ou incipiência desse debate nas principais pautas de reivindicação da classe trabalhadora. Soma-se a essa constatação algumas publicações - atreladas ao campo crítico da Educação Física - que em momentos anteriores denunciaram o caráter segregacionista e alienante da prática esportiva, sobretudo na vertente do alto rendimento, o que engendrou certo descrédito quanto ao potencial de transformação social (emancipatório) desse fenômeno.

Em relação ao “campo conservador”, é intrínseca à compreensão que essas entidades esportivas possuem sobre o fenômeno esportivo a negação de seu *status* de direito. Excetuando-se a utilização como estratégia retórica para captar recursos públicos, passa ao largo dessas organizações o debate sobre o esporte como direito de

³ Vitor M. Oliveira (1994) ao abordar o *consenso* e o *conflito* na Educação Física Brasileira, identifica nos estudos realizados dentro da Educação Física, nos anos 1980, de abordagem marxista, o surgimento de uma oposição sistemática ao conservadorismo. Conforme Oliveira (1994: 26 e 27): os estudos em nível de mestrado na Educação Física e na Educação representam “uma intelectualidade que, sem descartar influências conservadoras, já revela a existência de um pensamento *progressista*”.

⁴ Vitor M. Oliveira (1994: 26) destaca que: “Medina (1983) inaugura uma fase de crítica mais apurada. Apoiado na teoria de Paulo Freire, o autor distingue três níveis de consciência, cada qual correspondendo a uma concepção da Educação Física. Ao lado das opções convencional e modernizadora, aponta para uma concepção revolucionária”. De acordo com Medina (1992): “A Educação Física Revolucionária pode se definir como a arte e a ciência do movimento humano que, através de atividades específicas, auxiliam no desenvolvimento integral dos seres humanos, renovando-os e transformando-os no sentido de sua auto realização e em conformidade com a própria realização de uma sociedade mais justa e livre”.

cidadania ou satisfador de necessidades básicas. Em sintonia com o grande capital e com a evolução do processo de mercantilização da vida humana⁵, o campo conservador opera na lógica econômico-corporativa, dentro de uma visão empresarial, amenizada por eufemismos como: espírito olímpico, *fair-play*, responsabilidade social etc. Em síntese, compreendem o esporte como um grande produto ou uma lucrativa mercadoria, visão presente nos discursos frívolos de sujeitos influentes na construção da política esportiva nacional.

A arrancada esportiva de um país abre portas até para o comércio externo. A Olympikus, por exemplo, empresa brasileira fornecedora do material esportivo da nossa delegação, está ampliando mercados com o Pan, que é uma grande vitrine, e já se torna uma das grandes do setor. Há ainda o turismo. O esporte ajuda a divulgar o País, a promoção de eventos internacionais, movimenta a indústria do turismo e cria empregos (presidente do Comitê Olímpico Brasileiro, Carlos Arthur Nuzman)⁶.

Temos a lei [Lei de Incentivo ao Esporte] que é o estímulo para que os empresários possam contribuir para o esporte (ex-ministro de Esporte, Orlando Silva)⁷.

Juntos, podemos aproveitar as importantes oportunidades que o Brasil terá nas áreas de esporte e entretenimento, especialmente com a Copa do Mundo de 2014 e com os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (empresário Eike Batista)⁸.

A despeito das dificuldades de tratamento adequado ao esporte e da exploração desse fenômeno cultural pelo viés mercadológico, compartilhamos da opinião de Pereira-Pereira (2009b) de que as políticas públicas – e conseqüentemente a política social – necessitam ocupar-se de garantir os direitos conquistados pela sociedade e legalmente amparados. Deste modo, a despeito do ínfimo reconhecimento como tal, reafirmamos a relevância da compreensão de que o esporte representa direito de cada

⁵ “[...] finalmente vem um tempo em que tudo o que os homens haviam pensado como inalienável torna-se objeto de troca, de tráfico e pode ser alienado. É o tempo em que as próprias coisas que até então eram transmitidas, mas jamais trocadas; dadas, mas jamais vendidas; adquiridas, mas jamais compradas – virtude, amor, opinião, ciência, consciência etc., em que tudo, enfim, passou a ser objeto de comércio. É o tempo da corrupção geral, da venalidade universal, ou, para falar em termos de economia política, o tempo em que qualquer coisa, moral ou física, torna-se valor venal, é posta no mercado para ser apreciada por seu justo valor” (Tradução livre) (MARX, 1977, *apud* LIMA 2010: 54).

⁶ Trecho de entrevista intitulada “A corrida do ouro”. *Isto É Independente*, Caderno Isto É Entrevista, 04 ago. 1999. Disponível em: <http://www.istoe.com.br/assuntos/entrevista/detalhe/32991_A+CORRIDA+DO+OURO>. Acesso em: 08 jan. 2012.

⁷ Trecho de matéria intitulada “Campanha Rio 2016 mobiliza iniciativa privada”. ASCOM/ME, 07 abr. 2009. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/ascom/noticiaDetalhe.jsp?idnoticia=5494>>. Acesso em: 08 jan. 2012.

⁸ Trecho de matéria intitulada “Eike Batista se lança no esporte”. *Folha de S. Paulo*, Caderno de Esporte, 10 nov. 2010.

cidadão e dever do Estado, preceitos alicerçados pela Constituição Federal de 1988 e que, portanto, devem balizar as políticas sociais para o setor. Essa assertiva articula-se à noção de Pereira-Pereira (2009b) de que as políticas públicas devem identificar-se com os direitos sociais, vinculação que atende à perspectiva da equidade⁹ e da justiça social, ao mesmo tempo em que permite à sociedade exigir ações estatais que deem materialidade a esses valores.

Ademais, entendemos que a produção do conhecimento na área da política social deve imbuir-se de uma preocupação com a problematização da realidade concreta, considerando, no entanto, que “*o conhecimento do concreto opera-se envolvendo universalidade, singularidade e particularidade*” (NETTO, 2009b: 685). Tal proposição visa a construção de subsídios teórico-analíticos que possibilitem a edificação de mudanças no quadro de desigualdades sociais vigente.

Face ao exposto, esse estudo justifica-se inicialmente pelo seu apoio à produção do conhecimento acadêmico-científico, fomentando o debate sobre a garantia do acesso ao esporte como uma necessidade intermediária capaz de cooperar na consecução dos direitos de cidadania. Conforme afirmação anterior, compreendemos que os trabalhos acadêmicos que difundem tal entendimento são incipientes e recentes e, por conseguinte, apresentam divulgação insuficiente e impacto reduzido, inclusive no âmbito da Educação Física. Além disso, por meio deste trabalho, almejamos contribuir para a inserção do esporte no leque de temáticas abordadas por outras áreas acadêmicas que se debruçam sobre a avaliação e análise das políticas sociais brasileiras. Diante da atual priorização dos megaeventos esportivos, o desenvolvimento de pesquisas amparadas pela compreensão do esporte como objeto das políticas sociais é de suma importância para subsidiar ações estatais que garantam o acesso universal a esse direito.

Recentemente, acompanhamos um aumento da proeminência do esporte na agenda pública brasileira. No entanto, esse crescimento da atenção dedicada ao fenômeno esportivo não fortalece a perspectiva de garanti-lo como direito, pois é corolário do recrudescimento, seja pelo Estado, seja pelos representantes do grande capital, da funcionalidade ideopolítica do esporte e, mais efusivamente, da supervalorização de sua dimensão econômica.

A título de ilustração da magnitude do potencial econômico do esporte na contemporaneidade, vejamos alguns exemplos. Na virada do milênio, a revista *Isto É*.

⁹ De acordo com Pereira-Pereira (2009b: 102), o princípio da equidade refere-se a “dar mais a quem mais precisa”.

Independente, de 05 de janeiro de 2000, publicou a reportagem intitulada “Investimentos de grandes empresas, parcerias e interesse da mídia farão do esporte o carro-chefe da indústria do entretenimento no próximo século”, na qual informou que de US\$ 1 trilhão movimentado pela chamada indústria do entretenimento, US\$ 350 bilhões eram vinculados ao esporte, sendo US\$ 260 bilhões diretamente relacionados ao futebol. No Caderno “Futebol e Desenvolvimento Econômico-social”, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), em texto redigido pelo ex-ministro do esporte, Orlando Silva, há a informação de que um estudo dos impactos econômicos da Copa 2014, encomendado pelo Ministério do Esporte, indicou que a realização da competição no Brasil deve movimentar R\$ 185 bilhões na economia do país.

Este último exemplo indica que o crescimento do investimento financeiro no esporte não se restringe a uma preocupação da esfera do mercado, mas faz-se crescentemente presente dentro do âmbito estatal, impactando no orçamento e financiamento público. Dentro desse contexto, é importante destacar que, ao longo deste trabalho, nos amparamos nas interpretações de Oliveira (1998), Behring (2009) e Salvador (2010a) de que o fundo público tem sido redirecionado como pressuposto geral das condições de reprodução do capital, deixando descoberto o atendimento às políticas sociais¹⁰.

Conquanto o Estado brasileiro sempre tenha aportado recursos para o esporte, é notório o crescimento acentuado desse montante nos últimos anos¹¹. Com a futura realização no país dos *megaeventos esportivos*, a quantidade de recursos públicos vinculados ao esporte tende a crescer abruptamente. Segundo dados dos portais da transparência do Governo Federal, construídos especificamente para acompanhamento e controle social do gasto público na promoção desses grandes eventos esportivos, há uma estimativa de gastos na ordem de R\$ 25,89 bilhões com a Copa do Mundo de 2014 e R\$ 12,5 bilhões com os Jogos Olímpicos de 2016¹².

¹⁰ Para os autores citados, o fundo público expressa as disputas inerentes a uma sociedade de classes. Por um lado, a classe trabalhadora busca assegurar a utilização do recurso público para o financiamento de suas necessidades, materializadas em políticas públicas; por outro lado, os capitalistas, valendo-se de sua hegemonia, conseguem determinar que a participação do Estado direcione-se para a reprodução do capital por meio de políticas de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, sobretudo para a rolagem da dívida pública, um elemento central na política econômica de alocação do orçamento público.

¹¹ De acordo com dados recolhidos do sistema SIGA Brasil, em valores corrigidos pelo IGP-DI, no ano de 2004 foram destinados R\$ 530,14 milhões à função orçamentária “Desporto e Lazer”, já no ano de 2010, esse montante alcançou R\$ 1.601,69 milhões.

¹² Estimativas de valores atualizadas até dia 16 set. 2013.

A realização dos eventos supracitados no Brasil tem implicações para além da questão da organização e distribuição do fundo público. Os efeitos dos grandes eventos esportivos no país engendram modificações substanciais nos programas e projetos socioesportivos, promovem a reestruturação urbana e reorganizam as políticas de segurança pública. Além do que, as exigências das entidades internacionais de administração esportivas para concessão do direito ao país de sediar tais eventos imputam alterações substanciais no ordenamento jurídico-legal, obrigando o Estado a promulgar uma legislação de caráter excepcional, confirmando a conclusão de Chico de Oliveira de que no capitalismo tardio a exceção é a regra.

Esse conjunto de alterações tem fomentado debates e estudos, tanto na Educação Física, quanto em diferentes áreas do conhecimento. Por exemplo, os reflexos da realização dos megaeventos esportivos na reorganização do espaço urbano e das políticas de segurança pública da cidade do Rio de Janeiro vêm sendo analisados, debatidos e criticados por grupos de pesquisas situados nos cursos de Geografia e de Arquitetura e Urbanismo das Universidades públicas localizadas na capital carioca. Além disso, é possível notar uma mobilização social crescente, promovida por membros da sociedade civil organizada, em torno das distorções, desmandos e privilégios consubstanciados em torno da realização desses eventos em território nacional.

O cenário apresentado até o momento de hipertrofia da dimensão econômica e mercadológica do esporte, em detrimento de sua função social alimenta o objetivo deste trabalho de *identificar e problematizar os determinantes econômicos, sociais e políticos que delineiam e configuram a política esportiva do Governo Lula*, determinando sua condução para a priorização conspícua da realização dos megaeventos esportivos, redirecionando e reconfigurando demandas e prioridades antecedentes. Pretendemos cumprir esse propósito complementando nossa análise com as interpretações que buscam localizar e interpretar as ações e os interesses de determinados grupos junto à estrutura estatal, desenvolvendo uma apreciação crítica sobre o papel das frações de classe no setor esportivo e na dinâmica do financiamento público deste setor.

Os objetivos apresentados anteriormente estão ancorados a hipóteses iniciais, entre as quais, destacamos: *a)* suposição de que o direcionamento da agenda pública no setor esportivo guarda sintonia com as determinações hegemônicas das áreas econômica e social, notadamente com supremacia da primeira sobre a segunda; *b)* percepção nítida de que o esporte contemporâneo está subsumido ao signo da mercadoria, atendendo aos interesses de governos locais e de determinadas frações de classe da burguesia nacional

e estrangeira em potencializar a acumulação de capital; c) identificação de que o vínculo mais imediato entre as políticas econômica, social e esportiva do Governo Lula está sumarizado nas ações estatais de organização dos megaeventos esportivos; d) compreensão de que as políticas urbanas e de segurança pública, ligadas à chegada dos grandes eventos esportivos no País, formam um conjunto de práticas espoliatórias que têm operado a transferência de patrimônio público e os ativos das classes subalternas para as frações de classe emissárias do capital e do setor privado, potencializando a função de acumulação; e) observação de que as políticas sociais, principalmente os programas socioesportivos, atuam persuasivamente na legitimação dos megaeventos esportivos junto às comunidades diretamente afetadas, operando ações de manejo social do risco.

O propósito deste estudo se relaciona e explica a adoção do referencial teórico baseado na produção marxista, bem como do percurso metodológico sustentado no arcabouço categorial do materialismo histórico. Tais opções apresentam razões de natureza teórico-filosófica e ideopolíticas. Em primeiro lugar, faz-se imprescindível a incorporação desta abordagem teórico-metodológica devido ao fato de elencarmos no horizonte deste estudo as tarefas de: i) saturar de determinações a totalidade, que é a síntese de múltiplas determinações, a unidade do diverso (LUKÁCS, 2003); ii) desvelar a essência presente na intrincada aparência fenomênica (KOSIK, 1986) a partir de uma leitura crítica e dialética. Netto (2009b) reafirma que o conhecimento concreto do objeto implica na compreensão de suas múltiplas determinações. De acordo com Netto (2009b: 685), “*as determinações são traços pertinentes aos elementos constitutivos da realidade*”. Dessa forma, quanto mais se reproduz as determinações de um objeto, ao mesmo tempo, se reproduz sua riqueza (concreção) real.

Segundo Lima (2011: 2), apesar da existência de outros métodos que procuram compreender o real, apenas “*a dialética materialista permite colocar o objeto em uma totalidade maior que o determina*”. Ao indagar-se sobre qual seria o ponto de vista mais favorável ao conhecimento do real, Löwy (1975) antecipa que o ponto de vista da classe revolucionária é, em cada momento histórico, superior ao das classes conservadoras, uma vez que é o único capaz de reconhecer e de proclamar o processo de mudança social. Para o referido autor, tendo em conta o abandono pela burguesia de seu caráter revolucionário logo após a consolidação do modelo societário capitalista, compete exclusivamente ao ponto de vista do proletariado a capacidade de tornar visível a historicidade do capitalismo e de suas leis econômicas.

Acreditamos que outra contribuição acadêmico-científica deste trabalho encontra-se na contraposição ao crescimento de ensaios baseados na teoria pós-moderna, na lógica empreendedora e no *gerencialismo* britânico¹³ que pululam nas pesquisas no campo das políticas públicas, inclusive as esportivas. Opor-se a essas correntes teóricas significa, ao mesmo tempo, refutar alguns de seus elementos axiais, tais como: *a*) estudo dos fenômenos socioculturais pelo imediato, ou seja, apenas pela sua expressão fenomênica, sem considerar a diferença entre aparência e essência; *b*) recusa da categoria de totalidade; *c*) redução da realidade social ao plano discursivo; *d*) enaltecimento do ecletismo (pluralidade) metodológico; e *e*) preterimento do universal em favor do particular (NETTO, 2010).

A opção pelo materialismo histórico exige que estejamos munidos por obras de referência que deem sustentação teórica ao método selecionado. Referimo-nos tanto às obras marxianas clássicas, quanto às diferentes e contemporâneas leituras marxistas, com destaque para autores como: O'Connor, Mandel, Poulantzas, Harvey, Mészáros e outros. A referência marxista também orientou a seleção dos autores nacionais, seja no campo das ciências sociais e econômicas, seja nos estudos ligados à esfera esportiva. Entretanto, é preciso reconhecer que para captar as diferentes interpretações acerca do objeto investigado, por vezes tivemos que dialogar com autores de referencial teórico distinto. Esse diálogo é premente, sobretudo para contrapor determinadas concepções hegemônicas dentro dos diferentes temas problematizados nesta pesquisa.

Em Marx, o objeto de pesquisa estava expresso pelas categorias que constituem a articulação interna da sociedade burguesa (NETTO, 2009b). Para análise deste objeto, Marx encarregou-se de elencar uma série de categorias intrínsecas à formação social burguesa. Referenciado em Marx, Netto (2009b: 685), explicita que as categorias “*exprimem formas de modo de ser, determinações de existência, frequentemente aspectos isolados de uma sociedade determinada*”. O autor demonstra que as categorias reais e objetivas, mediante procedimentos intelectivos, são reproduzidas teoricamente no pensamento e que, portanto, possuem uma dimensão ontológica e outra reflexiva. Netto (2009b) ressalta que as categorias são históricas e transitórias, o que significa

¹³ STEWART, J. & RANSON, S. (1988), *Management in the public domain*. UKELES, J. (1982), *Doing more with less: turning public management around*. BUTLER, R. (1993), *The evolution of the civil service — a progress report*. CAIDEN, G.E. (1991), *Administrative reform comes of age*. BRESSER PEREIRA, L.C. (1996), *Managerial Public Administration: strategy and structure for a new state*. POLLITT, C. (1990), *Managerialism and the public services*.

dizer que categorias próprias de um determinado objeto têm sua validade plena atrelada ao marco desse objeto.

Frente às considerações de Netto (2009b), elencamos categorias-chave referentes a nosso objeto de análise, dentre as quais, destacamos: *a*) política econômica: ações e interesses empreendidos pelo Estado para atingir determinadas finalidades relacionadas à situação econômica do país; *b*) política social: espécie do gênero da política pública e que tem como uma de suas principais funções a concretização de direitos de cidadania (sociais) conquistados pela sociedade e amparados pela lei; *c*) frações de classe: determinadas facções dentro das classes burguesa e trabalhadora que buscam defender seus interesses particulares, sem romper com os interesses que os identificam como classe; *d*) sistema esportivo: organização e estruturação das entidades responsáveis pela administração e prática esportiva no âmbito internacional e nacional; *e*) reestruturação urbana: processo de valorização/gentrificação de regiões urbanas degradadas, além da construção de atrações para o consumo e entretenimento, tendo como objetivo maximizar a atratividade para o desenvolvimento capitalista; Considerando que os modos de investigação e de exposição se diferem, é necessário ressaltar que as categorias assinaladas aparecem diluídas ao longo dos capítulos que organizam/estruturam esta tese.

Em consonância com as categorias identitárias do objeto específico, nosso estudo abrangeu as categorias teórico-metodológicas constitutivas do materialismo histórico, quais sejam: *i*) *totalidade*: a sociedade burguesa como um todo dinâmico e contraditório e bastante complexo, constituído por totalidades mais simples; *ii*) *historicidade*: consideração dos determinantes históricos que precederam a realidade contemporânea, bem como a compreensão de que a realidade social está em constante transformação (vir a ser), ou seja, a história em constante movimento; *iii*) *contradição*: característica que confere dinamicidade à totalidade; e *iv*) *mediação*: são relações entre as diversas totalidades que compõem o objeto em análise e a totalidade, “*relações que nunca são diretas; elas são mediadas não apenas pelos distintos níveis de complexidade, mas, sobretudo, pela estrutura peculiar de cada totalidade*” (NETTO, 2009b: 691).

Orientados pelos pressupostos epistemológicos apresentados até o momento, optamos por realizar uma pesquisa social de nível exploratório, cuja abordagem fundamenta-se em aspectos qualitativos. Em relação aos procedimentos metodológicos, iniciamos pela realização de uma revisão bibliográfica, que compreendeu temas como:

financiamento e orçamento público; relação entre Estado e sociedade; relação entre Estado e esporte; desenvolvimento do sistema capitalista brasileiro; acumulação capitalista; reestruturação urbana; política econômica e social no Brasil contemporâneo; política esportiva nacional; megaeventos esportivos entre outros. A realização desta revisão teve como objetivo a construção de arcabouço teórico que fundamentou as discussões e análises desenvolvidas nos capítulos deste trabalho. As problematizações, debates e reflexões apresentados durante o estudo são resultado tanto da interpretação e incorporação do referencial teórico adotado, bem como das informações coletadas por meio da análise documental.

A análise dos documentos teve como fontes de consulta as publicações oficiais expedidas pelos órgãos governamentais e pelas entidades privadas de administração esportiva (Comitê Olímpico Brasileiro (COB), Comitê Olímpico Internacional (COI), Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA)), bem como os estudos econométricos desenvolvidos por consultorias internacionais (*Ernest & Young*) e fundações nacionais de pesquisa (Fundação Getúlio Vargas (FGV)). O conjunto desse material é composto por documentos de caráter meramente descritivo e/ou normativo, além de levantamentos e projeções cujo conteúdo apresenta um cunho analítico acerca das informações e prognósticos apresentados.

Adicionalmente, consultamos boletins e relatórios de fundações públicas que realizam pesquisas com o intuito de fornecer suporte técnico e institucional às ações governamentais, tais como: *i*) estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre carga tributária e efeitos econômicos dos gastos sociais no Brasil; e *ii*) Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs), realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ademais, recorreremos aos relatórios dos órgãos de fiscalização e controle do gasto público, com destaque para o Tribunal de Contas da União (TCU), que tem publicado periodicamente “Relatórios de Situação” sobre as ações vinculadas à Copa do Mundo FIFA de 2014 e a Câmara dos Deputados (CD), que criou uma Subcomissão Permanente para acompanhamento, fiscalização e controle dos recursos públicos federais destinados à Copa de 2014 e às Olimpíadas de 2016.

Por fim, cotejamos os dados coletados das entidades privadas e dos órgãos públicos com os dossiês produzidos pelas organizações e movimentos populares, especialmente os Comitês Populares da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, além da

cobertura realizada pela mídia impressa e eletrônica. Para seleção dos jornais impressos e virtuais utilizamos os critérios de representatividade nacional, de acessibilidade ao acervo eletrônico e de fascículo específico para acompanhamento dos grandes eventos esportivos. Essas condicionalidades iniciais nos levaram a selecionar os seguintes periódicos: *O Globo*, *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e o portal *UOL Esporte*. Posteriormente, identificamos a necessidade de agregar a essa compilação a abordagem dos órgãos de imprensa oficiais do governo e uma linha editorial diferenciada, caracterizada por uma abordagem crítica e dialética; essas demandas nos conduziram, respectivamente, à incorporação das notícias publicadas pela Assessoria de Comunicação do Ministério do Esporte e do jornal *Le Monde Diplomatique*.

As matérias recolhidas passaram por uma triagem inicial na qual foi realizada a leitura dos títulos, palavras-chave e resumos capitulares. Após o descarte daquelas notícias que não tinham relação direta com o objeto de pesquisa, o restante foi dividido por ano de publicação e temática abordada. A apresentação de trechos das notícias não segue um parâmetro, pois ocorre durante todo o trabalho, especialmente nos dois últimos capítulos, os quais contribuem para ilustração das afirmações realizadas e das problematizações desenvolvidas.

A análise documental teve um segundo momento referente ao exame das bases de dados orçamentários e financeiros. As informações acerca do financiamento público para o setor esportivo foram obtidas por meio eletrônico no sistema de informações sobre orçamento público do Senado Federal (SF) (SIGA Brasil). A opção por esse sistema justifica-se pela atualização constante dos dados disponibilizados, bem como pela possibilidade de realização de diferentes cruzamentos das informações orçamentárias dentro do próprio programa. Pontualmente, consultamos outras fontes de informação acerca do financiamento e orçamento público, tais como: *i*) os portais da Transparência específicos da Copa de 2014 e dos Jogos Rio 2016; *ii*) o portal eletrônico do Ministério do Esporte (ME) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); *iii*) base de dados macroeconômico, regional e social do IPEA (Ipeadata); *iv*) portais eletrônicos de instituições não governamentais (INESC, CPS/FGV, Contas Abertas etc.)¹⁴.

¹⁴ Considerando o objeto da investigação, registramos que o levantamento orçamentário foi realizado nos marcos de um recorte cronológico correspondente ao período de 2004 a 2011. O interstício de tempo selecionado corresponde à vigência dos Planos Plurianuais que atravessam as duas gestões presidenciais do Governo Lula.

O primeiro capítulo desta tese traz a indagação acerca de que esporte estamos tratando. Ao propor esse questionamento busca demarcar o entendimento sobre o papel social do esporte que norteará este trabalho, bem como acentuar que essa compreensão vincula-se a uma determinada matriz teórica e posicionamento ideopolítico. O debate proposto no presente capítulo traz como hipótese a possibilidade de que o esporte componha o rol das necessidades intermediárias ou satisfadores universais, que, conforme Pereira-Pereira (2007), são capazes de contribuir com a satisfação das necessidades sociais básicas e com a concretização dos direitos de cidadania, e, portanto, devem ser alvo das políticas sociais públicas.

Para justificar e ratificar os supostos acima, iniciamos o capítulo pelo debate conceitual acerca das necessidades humano-sociais e dos direitos de cidadania. Problematicamos o conceito bastante em voga de cidadania, incluindo as interpretações marshallianas. Nossas apreciações baseiam-se nos apontamentos de Abreu (2008), para quem a cidadania moderna não pode ser pensada apartada das condições de existência da sociedade, mas sim avaliada a partir das condicionalidades impostas pela hegemonia do capital. Concomitantemente, acentuamos nossa concordância com o conceito de cidadania apresentado por Coutinho (2005: 2), que se refere à capacidade conquistada pelo conjunto dos sujeitos *“de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado”*.

Ao mesmo tempo, apresentamos e analisamos criticamente as diferentes interpretações sobre as necessidades humanas básicas, corroborando com as conclusões de Pereira-Pereira (2007) acerca da necessidade e possibilidade de generalização e universalização dessas necessidades. A autora destaca que a satisfação das necessidades básicas e intermediárias deve assumir o estatuto de direitos sociais e, por conseguinte, ser atendida/garantida por políticas públicas.

Dando prosseguimento ao capítulo, destacamos que as políticas econômicas e sociais são indissociáveis e ambas estão diretamente vinculadas à evolução do capitalismo, representando expressões contemporâneas da radical contradição entre capital e trabalho. Tais pressuposições constituem eixos orientadores das análises realizadas ao longo de todo o trabalho. No caso do capitalismo brasileiro, marcado por uma combinação de estruturas modernas e arcaicas – que o assemelham à figura do ornitorrinco (Oliveira, 2003) –, verifica-se um histórico servilismo das políticas sociais em relação aos ditames econômicos. Essa submissão repercute sobre a repartição do

fundo público, que privilegia o superávit primário e o pagamento de serviços da dívida pública em detrimento do investimento em políticas sociais.

Além da indissociabilidade das políticas econômica e social, destacamos o caráter dialeticamente contraditório das políticas sociais. Essa característica dual é herdada das contradições inerentes ao Estado capitalista, cuja ação atende majoritariamente os interesses da classe dominante, sem, contudo, abandonar totalmente as demandas dos dominados. Desempenhando um duplo papel, as políticas sociais, por um lado, aliam-se às exigências dos trabalhadores por novas e melhores condições de reprodução da força de trabalho e às lutas políticas pela cidadania e pela transformação das relações de poder. Por outro lado, as frações de classe burguesa tentam, por meio dessas políticas, conter as demandas trabalhistas, bem como reunir recursos, manobras e alianças visando arrefecer estas “ameaças”, despolitizando e fragmentando a classe trabalhadora.

Finalizamos o primeiro capítulo, analisando a gênese e desenvolvimento da prática esportiva, com o intuito de delinear o papel social que o esporte teve ao longo da história do desenvolvimento do sistema capitalista brasileiro. Historicamente, a relação entre Estado e esporte no Brasil é permeada pelo forte uso ideopolítico e por um processo de mercantilização do esporte devido seu potencial mercadológico. Em contraposição a essa mera utilização política e econômica, voltamos a defender o pressuposto de que o esporte seja alvo de políticas sociais de caráter universal. Todavia, fazemos a ressalva de que não basta garantir o acesso à prática esportiva, pois é, igualmente, necessário debater e qualificar a reflexão acerca dos valores que permeiam e dão sentido a essa prática. No Brasil, conquanto o esporte esteja presente na Constituição Federal (CF) de 1988 como um dever estatal e direito de cada cidadão, o tratamento dispensado a esse fenômeno cultural, especialmente na década de 1990, contraria o preceito constitucional.

O capítulo dois se propõe a apresentar e analisar as possíveis relações entre o desenvolvimento do capitalismo no Brasil e o sistema que organiza o esporte nacional. Entretanto, antes de iniciarmos a análise da particularidade brasileira, buscamos destacar algumas características da dimensão universal resgatando o registro histórico de constituição do fenômeno esportivo em âmbito mundial. Neste sentido, expomos duas concepções distintas acerca da gênese esportiva, acentuando seus contrapontos e pontuando a qual delas este trabalho se alinha.

Ao mesmo tempo, recordamos que as mutações sofridas pelo sistema capitalista para manutenção de sua hegemonia e aceleração do circuito de valorização e acumulação do capital engendram convulsões sobre a estrutura social. Esse quadro tem implicações sobre o fenômeno esportivo, que deve se modificar para atender às exigências impostas pelos novos estágios do capitalismo. Nesse processo de transformação, os elementos ideopolíticos, sociais e econômicos do esporte são manipulados e explorados, com acento mais agudo naqueles que possuem uma capacidade maior de conservação do *status quo*.

Iniciamos nossa tentativa de apanhar o estreitamento dos atributos do sistema de acumulação de capital brasileiro e a organização esportiva adotada em nível nacional a partir do Estado Novo (1937-45). Adotamos esse recorte cronológico por entendermos que corresponde ao período em que se inaugura uma relação mais orgânica entre Estado e esporte. Trata-se de um momento no qual a Educação Física assume o papel de correspondente educacional do processo de modernização e reformas políticas empreendidas pelo Estado. Diante desse contexto, a Educação Física se restringiu aos objetivos de segurança nacional e de reprodução da força de trabalho, funções análogas às desempenhadas pelo esporte.

Os passos dados em 1930 no sentido de modificar a economia nacional foram consolidados na década de 1950. As especificidades de nossa economia fizeram com que aquele decênio tivesse como corolário a emergência de dois importantes sujeitos no processo de constituição e solidificação do capitalismo no Brasil: o Estado e o capital estrangeiro. Sendo o último responsável por trazer para a economia brasileira o investimento inexistente em virtude da ausência de acumulação capitalista prévia, ao passo que o Estado era impelido a abandonar seu compromisso oligárquico e exercer tarefas da acumulação, assumindo, por exemplo, a condição de produtor de mercadorias e serviços.

Se, por um lado, as modificações no capitalismo e na política econômica brasileira eram evidentes, por outro lado, o arquétipo de relação entre Estado e esporte fundado pelo Estado Novo permaneceu inalterado. A política esportiva da década de 1950 preservou e solidificou os objetivos e projetos do período anterior, marcados pelos signos da perspectiva nacional-populista e da lógica desenvolvimentista. Ademais, buscava-se, por meio da promoção do campeonato brasileiro de futebol, contribuir para a consubstanciação da unidade e identidade nacional.

A política econômica da autocracia burguesa-militar possibilitou uma maior concentração da acumulação de capital nas mãos de grupos mais poderosos, sobretudo oligopólios estrangeiros e a grande burguesia nacional. Naquele momento, modernizar a economia brasileira ganhou a conotação de preparar a economia para o desempenho das grandes corporações. No entanto, como o ingresso de capital estrangeiro ocorria por meio de empréstimos e financiamentos, ao invés de investimentos diretos, registrava-se um crescimento acelerado da dívida externa, determinando o acesso do Brasil ao sistema capitalista monopolista na condição de país associado e periférico.

A ditadura militar não alterou significativamente o padrão de relacionamento entre Estado e a organização esportiva, inclusive no âmbito jurídico-legal. Ao contrário, o advento do regime militar vivificou a aproximação entre o poder público e o sistema esportivo. Diante desse cenário, o esporte, dominado por um controle burocrático e tecnocrático, assume o papel caricatural de identidade e coesão nacional, além de contribuir para os mecanismos de controle social antidemocrático. Ou seja, a prática esportiva transforma-se em mais um recurso a serviço do projeto ideológico e repressivo do Estado.

Concomitantemente, as conquistas esportivas, nomeadamente a vitória da seleção brasileira de futebol na Copa de 1970, eram correspondentes simbólicos do êxito do regime militar e do “milagre brasileiro” proporcionado por sua política econômica. O futebol era novamente utilizado como instrumento de integração nacional. A ditadura encarregou-se da construção de estádios pelos grotões do país; além disso, era recorrente a presença dos presidentes-generais nas tribunas esportivas.

Os ares progressistas da redemocratização dos anos 1980 sopraram na Educação Física, materializando uma produção político-científica que denunciava o caráter autoritário, burocrático e seletivo do esporte brasileiro e de sua relação servil com o aparato estatal. No entanto, essas críticas tiveram pouca reverberação no setor esportivo que ostenta características atávicas de extremo conservadorismo e reacionarismo.

Em razão do pensamento neoliberal que hegemonizava a esfera econômica e política brasileira na década de 1990, as modificações no âmbito esportivo, especialmente na dimensão do alto rendimento, rumaram na direção de adaptá-lo e incorporá-lo à lógica da iniciativa privada. Diferentemente da intervenção estatal centralizadora e autoritária de períodos antecedentes, a comunidade esportiva demandava autonomia de ação e organização, que traziam em seu cerne a ideia de liberalização do setor esportivo.

Malgrado sua liberalização, o esporte não se afastou da forte intervenção estatal, notadamente no tocante ao financiamento. Na verdade, almejava-se ampliar as fontes de recurso, mas entregá-las à gestão privada e, de preferência, sem controle rígido do Estado. A prática esportiva seguia o caminho bastante em voga da privatização do público. Veronez (2005) identifica no âmbito esportivo, por meio da legislação da época, o mesmo trajeto incompleto dos demais projetos de modernização no país. Configurava-se, assim, mais uma faceta da modernização conservadora.

O Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) aprofundou e espraiou o modelo neoliberal – fragilmente gestado por Collor – para todos os âmbitos da vida social brasileira, incluindo a política esportiva nacional. A modernização esportiva iniciada aprofundou-se amparada na ótica da mercantilização e privatização do esporte, subsumindo-o aos anseios do mercado e transformando a figura do torcedor (expectador) em mero consumidor. Foi um período também marcado por denúncias de corrupção, que vieram a público e ficaram flagrantes durante a gestão do IDESP e a realização das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) do futebol na CD e no SF.

O terceiro capítulo apresenta e problematiza o tratamento dispensado ao esporte na agenda pública do Governo Lula. Parte-se da hipótese de que se trata de um momento singular da relação entre Estado e esporte, suposição reforçada por uma série de acontecimentos como, por exemplo, a criação do Ministério do Esporte e a realização das três edições da Conferência Nacional de Esporte.

Antes de adentrarmos nas particularidades da política esportiva, buscamos compreender melhor o caráter enigmático de Lula e seu governo. Para consecução dessa tarefa, realizamos uma análise recuperando a conjuntura que culminou com a vitória de Lula nas eleições de 2002, episódio impar na trajetória histórica da política nacional. Uma conquista possibilitada por uma amálgama de fatores que mesclou o anseio popular por mudanças e as profundas transformações na figura do presidenciável e nas proposições exordiais do Partido dos Trabalhadores (PT). Tais alterações tinham como objetivos principais vencer o conservadorismo popular e arrefecer a resistência do grande capital, apresentando garantias para o atendimento de suas exigências e privilégios.

O transformismo sofrido pelo PT e por Lula se materializaram em um projeto alcunhado de neodesenvolvimentista (ou liberal-desenvolvimentista). Para compreender melhor seus elementos basilares, realizamos o exame das características mais gerais da política econômica e social do Governo Lula. *A priori* é possível afirmar a inexistência

de uma identidade homogênea na política econômica de 2003 a 2010. Distintas opções e ações governamentais apontam ora para o continuísmo, ora para uma tentativa de ruptura parcial com o direcionamento anterior. Por fim, tentamos localizar os determinantes da área econômica que possuem interface com a política social e de esporte.

Ao analisarmos os interesses e finalidades contidos na política social da gestão lulo-petista, destacamos os resultados alcançados por essa área, mas, concomitantemente, colocamos em xeque o argumento de que o modelo de desenvolvimento do Governo Lula singulariza-se pela sua capacidade de harmonizar o econômico e o social em prol do crescimento sustentado. Isso porque a ofensiva neoliberal ao modelo de proteção social consignado na Constituição de 1988 ratificou o servilismo dessa área aos ditames macroeconômicos, favorecimento que se verifica, particularmente, na distribuição do fundo público.

Retomando as especificidades da política esportiva do Governo Lula, acentuamos a criação do ME, justificada pela falta de uma política com programas e ações contínuas e articuladas de abrangência nacional, bem como pelo financiamento restrito para o setor. A chegada do PT à Presidência da República engendrou expectativa de mudanças por parte dos setores progressistas ligados à Educação Física e Ciências do Esporte. No entanto, esse entusiasmo inicial foi rapidamente esfriado pela reaproximação entre o poder público e as entidades de administração esportiva, relacionamento batizado por Castellani Filho (2008) de *Síndrome de Estocolmo*. Esse vínculo foi robustecido pelo intenso envolvimento pessoal do presidente na disputa pelo direito do Brasil em sediar os megaeventos esportivos.

Dando sequência à análise, examinamos – norteados pela concepção gramsciana de grande política - a formação da Política Nacional de Esporte no Governo Lula, enfatizando a realização e deliberações das Conferências Nacionais de Esporte (CNEs). O acompanhamento dos corolários das CNEs demonstra abandono às deliberações, além da transformação desses espaços de deliberação coletiva em mecanismos de legitimação de decisões tomadas anteriormente em instâncias distantes da participação e controle democrático-popular.

No fechamento do capítulo desenvolvemos estudo sobre a disputa pelo fundo público no âmbito da política esportiva. O levantamento dos dados orçamentários aponta a falta de um padrão de financiamento para o setor, além de vestígios de um provável favorecimento ao esporte de alto-rendimento, pressuposto reforçado pelos

crecentes gastos públicos ligados ao advento dos megaeventos esportivos e pelo aporte expressivo de recursos por meio das empresas estatais em entidades de administração e prática esportiva.

Devido à proeminência que os megaeventos esportivos ganham no âmbito da política esportiva brasileira, o quarto e último capítulo realiza a apreciação crítica dos determinantes econômicos e sociais vinculados a esses eventos, buscando identificar os sujeitos históricos, as temáticas centrais e os interesses que permeiam sua organização e chegada ao Brasil. Para consecução desses objetivos, utilizamo-nos das categorias analíticas – *acumulação* e *legitimação* – empregadas por O'Connor (1977) para interpretar a intervenção estatal.

Em concordância com alguns autores dedicados à análise dos megaeventos, adotamos o pressuposto de que os Jogos Pan-americanos de 2007, realizados na cidade do Rio de Janeiro, são um marco na trajetória histórica de promoção de grandes eventos esportivos no país. Ao mesmo tempo, ratificamos as conclusões de que o referido evento promoveu um redirecionamento das prioridades da política esportiva nacional. Conquanto seja apresentado pelo COB e pelas esferas de governo como uma experiência exitosa e fundamental para aquisição de *expertise*, os Jogos Pan-Americanos de 2007 deixou como heranças denúncias de malversação do dinheiro público, superfaturamento do custo inicialmente previsto e ausência de legado urbano, social e esportivo.

O exame das interfaces entre megaeventos esportivos e os determinantes econômicos demonstrou que esses eventos impulsionam a acumulação de capital, inclusive promovendo a transferência de patrimônio público para a esfera privada por meio de práticas espoliatórias, que nos remetem ao processo destacado por Harvey (2004) de acumulação por espoliação.

A problematização acerca do conceito de legados expõe que, a despeito das várias dimensões em que são apresentados, há uma manifesta supremacia dos interesses econômicos, ou seja, de maximizar os ganhos econômico-financeiros. Diante desta constatação, apresentamos uma série de argumentos e dados que preconizam a existência de reflexos positivos na economia nacional e no mercado de trabalho devido à realização dos megaeventos.

Contudo, considerando a abordagem teórico-metodológica que orienta este trabalho, entendemos ser imprescindível esmiuçar esses dados favoráveis à luz das contradições da totalidade analisada, que, por vezes, não podem ser apreendidas quando

ficamos presos a exposições meramente quantitativas ou estimativas baseadas tão somente no critério de custo-benefício. Dessa forma, demonstramos os limites metodológicos e analíticos das projeções econométricas realizadas, uma vez que há uma gama de fatores envolvidos e uma constante modificação do cenário investigado.

Colocamos em dúvida o argumento de crescimento da arrecadação tributária, cotejando-a com a regressividade do sistema brasileiro e a forte isenção fiscal concedida às empresas e responsáveis pelos grandes eventos esportivos. Ao mesmo tempo, enfatizamos a disparidade nas responsabilidades assumidas pelo Estado brasileiro e as entidades de administração esportiva, tendo em vista que o primeiro, além de ser o principal financiador dos eventos, assume integralmente – por meio da assinatura de compromissos e expedição de instrumentos legais – os riscos relativos a possíveis prejuízos.

Diante do exposto, confirmamos que o fundo público se responsabilizará pelo grosso do financiamento das obras de infraestrutura esportiva e urbana necessárias à realização da Copa do Mundo FIFA de 2014 e das Olimpíadas de 2016, especialmente através de anistia fiscal e concessão de linha de crédito junto ao BNDES. Em síntese, o papel econômico desempenhado pelos megaeventos se articula ao modelo neodesenvolvimentista do Governo Lula.

No âmbito do projeto de reorganização urbana localizamos uma dimensão econômica e outra social. A primeira delas se desenvolve a partir das ações necessárias à consolidação da lógica representada pela cidade-mercadoria, ao passo que a segunda é sumarizada pelo projeto de reorientação das classes subalternas na cidade. A recolocação dos pobres é promovida por meio de remoções forçadas e potencializada pelos programas habitacionais do Governo Federal. Ao fim e ao cabo, acabam por distanciar as camadas empobrecidas dos grandes centros, alocando-as em regiões distantes e precariamente atendidas pelos serviços públicos.

As políticas urbanas somam-se aos programas sociais no rol de ações estatais de caráter coercitivo e persuasivo que tentam contribuir para a legitimação da vinda dos megaeventos para o país. Dentro desse propósito, a política social é transformada em instrumento de manipulação ideopolítica. Ademais, há a tentativa governamental e das entidades de administração esportiva, através de discursos que resgatam o nacionalismo ufanista, de capturar a opinião pública em favor dos megaeventos.

Seguindo os apontamentos de Mascarenhas (2012), adotamos o suposto de que o conjunto formado pelas políticas sociais, urbanas e de segurança pública encerra o

desejo de formular consensos e conquistar a legitimação junto à opinião popular, bem como impulsionar as políticas de manejo social do risco na cidade que concentra os holofotes estrangeiros e, portanto, edifica a imagem internacional sobre o Brasil. Por fim, identificamos uma reconfiguração dos programas socioesportivos que são colocados a serviço dos megaeventos esportivos e da lógica do esporte de alto rendimento, sobretudo na ânsia pela detecção de jovens talentos.

Atentando-nos para a perspectiva da totalidade e amparados a todo o momento pelo trato do esporte como necessidade intermediária, cuja satisfação contribui com a garantia dos direitos de cidadania, esta tese traz em seu cerne a busca pela análise crítica dos determinantes econômicos e sociais hegemônicos que determinam as diretrizes da política esportiva do Governo Lula. Ao olhar para o período que precede a realização dos megaeventos esportivos pretendemos trazer à tona uma presumível vinculação destes acontecimentos (Copa do Mundo FIFA de 2014 e Olimpíadas de 2016) às funções de acumulação e legitimação (O'CONNOR, 1977), bem como aos objetivos e interesses inerentes ao neodesenvolvimentismo ou liberal-desenvolvimentismo, promovido de 2003 a 2010.

CAPÍTULO I - De que esporte estamos falando?

A indagação que intitula esse capítulo não se limita a mero exercício de retórica e tampouco permite solução banal. Possivelmente, a questão suscite ao leitor a realização de uma nova pergunta: *Enfim, existe mais de um esporte?* (evidentemente não estamos aqui nos referindo às múltiplas modalidades esportivas e suas diferentes variações). A resposta para a última interrogação é parcialmente positiva e para chegarmos a essa conclusão basta olharmos para o art. 217 de nossa Carta Magna, onde o esporte é submetido a algumas classificações antinômicas, tais como: formal e não formal; educacional e alto rendimento; profissional e não profissional.

Por um olhar histórico e filosófico, a pergunta capitular também destaca a inexistência de um conceito unívoco do que venha a ser o esporte. Cabe destacar que subsiste entre as áreas do conhecimento que se dedicam ao estudo deste fenômeno, uma declarada controvérsia sobre suas raízes ontogênicas. Por ora, apresentaremos sucintamente duas interpretações que polarizam esse polêmico debate, uma vez que no próximo capítulo retomaremos essa discussão, utilizando as análises de Rouyer (1977) e Bracht (2005).

Uma primeira interpretação histórica sobre a gênese do esporte é formulada por correntes teóricas que identificam nas antigas práticas e rituais da cultura greco-romana, alguns com manifesto caráter bélico e religioso, a proto-forma do esporte contemporâneo. A chave heurística dessa concepção fundamenta-se em uma ontogênese linear, na qual os jogos olímpicos da era antiga teriam dado origem aos atuais jogos da era moderna. No entanto, parte dessas análises ignora que as atividades helênicas assumiam o caráter ritualístico permeado por preceitos hedonistas, divinos e politeístas, os quais se distanciam radicalmente da sistematização e dos interesses da prática esportiva moderna, que se caracteriza – especialmente na sua gênese – pela racionalização, pela competição, pela sobrepujança etc.

De outro lado, os estudiosos, que observam o esporte como um produto da modernidade, defendem um nascimento historicamente datado. Para esses autores, a prática esportiva foi forjada no interior da aristocracia europeia, como consequência da riqueza e liberdade das classes dirigentes, condição que possibilitava o gozo de ócios marcados. Neste sentido, localizam – entre os séculos XVIII e XIX – a “invenção” da prática esportiva com o intuito de atender às necessidades das classes dominantes. De acordo com Bracht (2005), esse esporte moderno seria corolário da esportivização de

elementos da cultura corporal da nobreza e das classes populares inglesas, consubstanciados em uma atividade corporal de caráter competitivo, unificada sob o domínio da cultura europeia da época. Assim como outros patrimônios culturais aristocratas, o esporte seria rapidamente apropriado e modificado pela burguesia ascendente, como um dos elementos de constituição do cidadão burguês.

A interrogação no título deste capítulo também impõe a necessidade de explicitarmos nossa compreensão acerca do esporte. Anteriormente, essa tarefa nos remete ao desafio de localizar ideológica e politicamente nossa análise sobre a função social desempenhada pelo esporte contemporâneo e sobre qual deve ser o papel do Estado na regulação e fomento de políticas públicas vinculadas a esse fenômeno cultural. Isto porque partimos do entendimento de que a manifestação da compreensão ideopolítica que permeará e direcionará este estudo, é tão importante quanto a busca pela essência do fenômeno e a apreensão da totalidade das contradições que conformam o objetivo analisado –, preocupações inerentes a qualquer estudo que se localize na matriz histórico-dialética.

Destarte, neste primeiro capítulo, buscaremos caracterizar/ilustrar nossa compreensão do esporte. Considerando que abordaremos a prática esportiva a partir de sua consubstanciação dentro de um projeto político governamental, além de relacioná-la às políticas econômicas e sociais de um determinado governo, iniciaremos o capítulo pelo resgate conceitual, histórico e epistemológico sobre o que venham a ser as necessidades humanas e os direitos de cidadania.

Em parte, esse debate conceitual se faz necessário devido à constatação realizada por Pereira-Pereira (2007) de que a amplitude e pouca especificidade das interpretações referentes às necessidades humanas básicas alimentam – a partir de um viés relativista – a desconfiança acerca da possibilidade de uma construção teórica coesa que dê conta desta temática. De acordo com Doyal e Gough (1991 *apud* PEREIRA-PEREIRA, 2007: 38-39) esse ceticismo engendra as seguintes consequências:

[...] perda de confiança no sucesso de políticas públicas voltadas para as necessidades humanas básicas; fragmentação da luta política contra variadas formas de opressão; fortalecimento do ideário neoliberal e, conseqüentemente, o desmonte dos direitos sociais dos cidadãos.

Ao mesmo tempo, é importante retomar o alerta de Marx e Engels (1974), em “A Ideologia Alemã”, de que:

Os pensamentos da classe dominante são também, em todas as épocas, os pensamentos dominantes, ou seja, a classe que tem o poder material

dominante numa dada sociedade é também a potência dominante espiritual. A classe que dispõe dos meios de produção material dispõe igualmente dos meios de produção intelectual, de tal modo que o pensamento daqueles a quem são recusados os meios de produção intelectual estão submetidos igualmente à classe dominante (IDEM; IBIDEM: 55-56).

Portanto, mais do que uma mera preocupação hermenêutica, buscamos reforçar a premência do atendimento das necessidades sociais básicas como elemento de garantia da ampliação e universalização dos direitos de cidadania frente às novas clivagens e diferenciações produzidas pela reestruturação capitalista e pelo avanço da divisão social e técnica do trabalho. Além disso, a reafirmação da importância da garantia do acesso aos direitos de cidadania pela ação estatal, sobretudo em países heteronômicos como o caso brasileiro, contrapõe-se à operação artificiosa que elide a questão da responsabilidade pública e descaracteriza a própria noção de direitos, desvinculando-os do parâmetro de justiça e igualdade e reduzindo a satisfação das necessidades humanas básicas à luta feroz por dinheiro e pela aquisição de mercadorias em condições de desigualdade.

A preocupação acima antecipa parte da resposta à interrogação inicial deste capítulo, tendo em vista que se vincula a nossa hipótese de que o esporte deve ser apreendido como uma necessidade intermediária capaz de contribuir com a satisfação das necessidades sociais básicas e com a concretização dos direitos de cidadania. Esse raciocínio concilia-se à conclusão de Melo (2005: 80) de que: *“inegavelmente, os esportes e as artes possibilitam novas formas de relação com o mundo, sendo tais manifestações parte integrante de um projeto de melhorias das condições gerais de vida”*. Ao mesmo tempo, subscrevemos a observação de Castellani Filho (2008: 132) que identifica o esporte como: *“[...] parte integrante do patrimônio cultural da humanidade e, como tal, passível – por direito – de ser por ela apreendido”*.

Partindo do pressuposto de que as políticas públicas têm como uma de suas características precípuas a concretização dos direitos sociais conquistados pela sociedade e incorporados nas leis (PEREIRA-PEREIRA, 2009b) e que – a depender do contexto histórico e da correlação de forças – a expansão das políticas sociais viabilizam o acesso aos direitos, em um segundo momento deste capítulo nos debruçaremos sobre a análise dessas políticas. Nessa apreciação, priorizaremos a problematização sobre o vínculo entre políticas econômicas e sociais, bem como o papel desta última dentro das contradições do sistema capitalista.

Iniciaremos a abordagem das políticas sociais ressaltando sua indissociabilidade com as políticas econômicas. Apesar de a narrativa brasileira registrar entreatos históricos nos quais as políticas sociais tiveram um menor retrocesso – e, por vezes, até avançaram –, um célere olhar sobre a história brasileira permite verificar que essa relação é marcada por uma unidade desigual, uma vez que a hegemonia dos interesses macroeconômicos deprime e condiciona o atendimento às necessidades sociais básicas, com implicações claras na repartição do fundo público.

Cientes dos diferentes momentos vividos pelas políticas sociais brasileiras, buscaremos analisá-las dentro da luta de classes inerente à tensão entre capital e trabalho. Segundo Pereira-Pereira (2009b: 96), “*as políticas públicas devem visar à satisfação das necessidades sociais e não da rentabilidade econômica privada, ou, como teoriza Gough (2003), das necessidades do capital*”. Contudo, Abreu (2008) observa que – mesmo Marshall – reconhecia que a regulação pública e os direitos específicos dos trabalhadores significavam tão somente uma contrariedade aparente à lógica econômica do capitalismo e da justiça civil privada, uma vez que em essência não constituem incompatibilidade. Segundo Abreu (2008: 291):

[...] o custo econômico para o capital é recompensado pelos benefícios da estabilidade política, além da garantia de reprodução do patrimônio e do próprio mercado politicamente ordenado; todos eles compromissos necessários à reprodução ‘solidária’ da ordem social.

Se, por um lado, Pierson (1991) demonstra que, no final do século XIX – em decorrência da luta da classe trabalhadora – as políticas sociais foram responsáveis por ampliar a noção de cidadania e desfocalizar suas ações, antes direcionadas apenas para a pobreza extrema, é igualmente verdade que, no contexto da crise de 1929, essas mesmas políticas englobaram o conjunto de estratégias de amortecimento da crise, compondo o rol de medidas anticíclicas daquele período (BEHRING & BOSCHETTI, 2008). *Mas, afinal, a quem servem as políticas sociais?* Longe de uma resposta simples e definitiva a essa questão, nosso objetivo é o de identificar o papel desempenhado por essas políticas dentro das contradições capitalistas, examinando suas implicações tanto para o processo de acumulação de capital, quanto para o fortalecimento do conjunto das reivindicações da classe trabalhadora, marcadamente no período contemporâneo da realidade brasileira.

Em momento anterior do texto, afirmamos nosso consentimento com a ideia de Pereira-Pereira (2009b) de que as políticas públicas devem se identificar e concretizar

os direitos sociais, que se norteiam pelo princípio da igualdade¹⁵. Entretanto, a própria autora ressalta que as políticas públicas possuem no seu horizonte os direitos individuais – os quais se guiam pelo princípio da liberdade. Neste sentido, o fato de o esporte figurar como um direito individual no art. 217 da Constituição Federal (CF) de 1988 nos permite *a priori* elencá-lo entre as áreas de atenção estatal. Mesmo porque, malgrado o esporte não se localizar dentro do leque de direitos sociais listados art. 6º da Carta Magna de 1988, sua promoção encontra-se entre as responsabilidades estatais, conforme o texto constitucional: “*É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um [...]*”. Vale ressaltar que essa aparente responsabilização do Estado está em consonância com a constatação de Castellani Filho (2007: 3) de que “[...] a presença do Estado brasileiro nas questões do esporte é incontestável e pode ser constatada na própria história da organização social e política do país”.

Por ora, é importante ressaltar que nosso intuito de pesquisar e analisar o fenômeno esportivo à luz da possibilidade de problematizar e propor sua inclusão como foco de atenção das políticas sociais públicas não se limita ao ordinário reconhecimento formal dentro do arcabouço jurídico-legal brasileiro, sobretudo devido ao histórico hiato existente entre aquilo que está consignado na letra fria da lei e o que é efetivamente realizado pelas ações governamentais.

Dentro de um contexto de intensas transformações societárias e mutações no mundo do trabalho, as atividades sociais dos homens passaram a ser progressivamente mediadas por um mundo de coisas (produtos) e as próprias atividades foram crescentemente coisificadas como mercadorias. O esporte não ficou imune à mercantilização, uma vez que sua consolidação no interior da formação social capitalista teve como consequência a absorção dos axiomas culturais e ideológicos pertencentes à ordem social hegemônica. Por outro lado, Rouyer (1977) aponta para a possibilidade de um desporto democrático como elemento das necessidades humanas, individuais e sociais, sendo um fator importante de humanização e de educação, embora o autor não deixe de frisar que esse caráter democrático possa esbarrar nas condições materiais criadas pela burguesia dentro da sociedade capitalista.

¹⁵ De acordo com Pereira-Pereira (2009b: 102): “A identificação das políticas públicas com os direitos sociais decorre do fato de esses direitos terem como perspectiva a equidade, a justiça social, e permitirem à sociedade exigir atitudes positivas, ativas do Estado para transformar esses valores em realidade”.

Por conseguinte, ao nos questionarmos acerca de que esporte estamos falando, não ignoramos as contradições que perfazem sua consolidação dentro da sociedade capitalista, mas reforçamos o entendimento acerca do potencial esportivo para compor o rol dos elementos garantidores dos direitos de cidadania, a partir de programas e projetos sociais que priorizem a prática esportiva como elemento da cultura corporal. Trata-se de uma compreensão que se contrapõe ao tratamento hegemônico dispensado ao esporte contemporâneo, que o aprisiona aos interesses da indústria esportiva e do entretenimento, que, por sua vez, se dirigem pela lógica da acumulação capitalista e da mercantilização das demandas e necessidades sociais.

1.1 Limpando o campo: conceituando as necessidades humanas e os direitos de cidadania.

Limpar um campo ou uma quadra esportiva – ainda que possa parecer uma tarefa trivial – demanda certo rigor metodológico e considerável aplicação. Afinal, não se pode incorrer no risco de deixar no gramado marcas, detritos e objetos que possam causar danos aos jogadores ou impedir a realização do espetáculo. Ademais, muitas vezes a limpeza necessita ser complementada pela remarcação das linhas que limitam o espaço de jogo para que, dessa forma, as marcações do campo possam ser mais bem visualizadas pelos árbitros, jogadores e torcedores.

O uso da referência metafórica – “limpando o campo” – justifica-se pelo fato de almejarmos a construção de um debate conceitual – sobre as necessidades humanas e os direitos de cidadania – liberto das *marcas, detritos e objetos* veiculados por correntes políticas e ideológicas que insistem em descaracterizá-los e reduzi-los ao domínio do mercado. Ao mesmo tempo, precisamos (re)marcar as *linhas* que limitam e orientam nossa análise, clarificando nossa compreensão de que a ampliação da cidadania reclama o atendimento das necessidades sociais, bem como a conquista e garantia do acesso aos direitos e à participação democrática.

Mais do que uma simples demarcação linguística, a afirmação de determinados conceitos – como o de cidadania - trazem em si a luta pela hegemonia de um projeto histórico de sociedade e de uma concepção de mundo. A título de ilustração, podemos recordar, conforme informação de Abreu (2008), que ao final dos anos 1970, no Brasil, havia – por parte dos dirigentes ditatoriais e dos segmentos conservadores de oposição –

um movimento de liberalização da ordem no sentido de naturalização e despolitização da cidadania. Diante desse contexto, o autor afirma que:

[...] ficou claro que a cidadania, qualquer que fosse o seu estatuto, não era uma entidade naturalmente dada, mas sim uma mediação social – e não apenas superestrutural – historicamente constituída. Não se tratava, pois, de uma categoria supra-histórica, mas sim de uma mediação politicamente objetivada conforme a correlação de forças existentes, as condições do processo de disputa pela hegemonia e as possibilidades objetivas da ordem social dominante (IDEM; IBIDEM: 12).

Concordamos também com a ponderação de Abreu (2008) sobre o conceito de cidadania de Marshall (1967), circunscrito à “igualdade de status” e à “participação na vida civilizada”. Para Abreu (2008), inexistente, no âmbito das “ciências sociais positivas”, uma crítica dialética e histórico-ontológica que coteje a cidadania “*com o seu movimento real e pense alternativas a partir dos seres que trabalham em condições de subalternidade e se encontram alijados dos meios de subsistência e de realização social da liberdade*” (IDEM, IBIDEM: 14). Diante desta constatação, o autor assevera a necessidade de que a cidadania não seja entendida como uma entidade naturalmente acima das condições de existência da sociedade, cujo desenvolvimento ocorra de forma autônoma diante da totalidade social.

Em síntese, Abreu (2008: 14) defende a consecução de uma análise da cidadania moderna referenciada “*na materialidade e nas subjetividades historicamente constituídas*”. Para isso, o autor tenta extrair de seu escopo de análise as “*múltiplas determinações e mediações que condicionam e envolvem o modo de pertencimento e participação dos indivíduos sociais no desenvolvimento*” de um mundo ditado pelo modo de produção capitalista. Tarefa que nos obriga a avaliar a participação dos indivíduos à luz das condicionalidades impostas pela hegemonia do capital, quais sejam: a divisão social e técnica do trabalho; o domínio dos meios de produção e de interação; o desenvolvimento da acumulação; as formas de reprodução; e as suas representações culturais e simbólicas.

Destarte, identificamos conformidade entre o objetivo deste tópico e a concepção de Abreu (2008), traduzida pela ideia de que um exame referenciado na totalidade social possibilitaria que:

[...] os direitos adquiridos ou exercidos, a participação nas instituições do complexo político (as intrincadas conexões entre Estado e sociedade civil), o reconhecimento do indivíduo como sujeito de direitos e todas as suas interações sociais reencontrem sua materialidade e seu sentido histórico, transcendendo suas formas abstratas e mistificadas, comuns

na tradição jurídica e, de um modo mais complexificado e mitigado, na tradição sociológica (IDEM, IBIDEM: 16).

Embora faça ressalvas sobre a categorização do conceito de cidadania, ao examinar seu desenvolvimento até o fim do século XIX, Marshall (1967) não se exime de dividi-lo em três partes ou elementos, quais sejam: civil, político e social. O elemento civil é formado pelos direitos necessários à liberdade individual, ou seja, a liberdade de ir e vir; a liberdade de imprensa, pensamento e fé; o direito à propriedade e de concluir contratos válidos; e o direito à justiça. Já a parte política compreende o direito de participar no exercício do poder político, seja no papel de agente político, seja como eleitor. Por fim, o componente social diz respeito “*a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade*” (IDEM, IBIDEM: 63-64).

Marshall (1967) ressalta que a evolução do conceito de cidadania foi permeada por uma fusão geográfica e por uma separação funcional. Esta última resultou no desligamento das instituições responsáveis pelos elementos de cidadania, fazendo com que cada um deles seguisse um caminho próprio, rumando na direção de seus princípios peculiares. Segundo Marshall (1967), a separação entre as partes constitutivas da cidadania foi tão marcante que permitiu atribuir o período de surgimento/consolidação de cada um deles a um século diferente: os direitos civis, ao século XVIII; os direitos políticos, ao século XIX; e, os direitos sociais, ao século XX. Uma reaproximação entre os elementos de cidadania só teria ocorrido nas décadas de 1960 e 1970.

Em suma, para Marshall (1967:76):

A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles [*sic*] que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes aos *status*. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes [*sic*] direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida.

Malgrado o reconhecimento de que o sistema capitalista é operado pela lógica da desigualdade, Marshall (1967) concebe a cidadania como “*status* de igualdade” extensivo a todos os indivíduos em meio a uma sociedade dividida em classes e com diversas outras formas de desigualdade. Neste sentido, Marshall busca reconstituir - a partir do conceito de cidadania - a noção de uma comunidade moral e institucional que

se sobrepõe à sociedade dividida em classes sociais distintas. Para essa tarefa, o autor desenvolve uma taxinomia para diferenciar o “*status* social geral” daqueles referentes às castas, aos estamentos, às classes, às profissões etc.

Coutinho (2005) reconhece que a classificação proposta por Marshall tem o mérito não só de delimitar essas três determinações “modernas” da cidadania (civil, política e social), mas também de insistir na dimensão histórica e processual do conceito e da prática da cidadania na modernidade. Coimbra (1987) destaca que as principais contribuições de Marshall não estão no plano conceitual, mas sim na ideia de que igualdade e cidadania são inseparáveis. De acordo com o autor, embora tivesse claras insuficiências teóricas, a “teoria da cidadania” de Marshall atribuiu papel destacado à política social dentro da sociedade moderna, além de elaborar um discurso e um temário de defesa da política social e de sua expansão em direção de formatos universalistas.

Assim, em que pesem as limitações de sua análise ao caso inglês e apesar dos problemas na sua explicação histórica, o efeito das ideias de Marshall foi trazer a discussão das políticas sociais para a “sala de visitas” da sociedade contemporânea, tirando-a da “cozinha” a que estava relegada. Depois de Marshall, a política social passou a ser muito mais respeitada, fora dos círculos tradicional e imediatamente envolvidos com ela, como os administradores públicos, os sociólogos e os profissionais do serviço social (COIMBRA, 1987: 83).

Para Abreu (2008), a hipótese central de Marshall é que a cidadania se sobrepõe às desigualdades da “sociedade de mercado”, à divisão social e econômica da sociedade em classes.

A tese de Marshall é a de que a cidadania representa esse “princípio de igualdade” que, ao ser reconhecido e compartilhado como norma e procedimento regulador da sociedade, dilui a influência e a auto identificação das classes. Nesse sentido, a cidadania não implicaria desconhecer a sociedade dividida em classes, mas permitir que, apesar da desigualdade, a vida social tenha um “sentido de comunidade” reconhecido por todos, como um “status geral de igualdade”, ou como um “manto protetor”, para usarmos a expressão de Weber (ABREU, 2008: 282).

Na sequência de tal análise, Abreu (2008) conclui que Marshall preocupa-se fundamentalmente com manutenção do *status quo*, por meio da estabilização e legitimação da sociedade de classes e da ordem social vigente. Objetivos que supõem o equacionamento das desigualdades sociais fundadas na divisão social e técnica do trabalho sob o sofisma da “igualdade de status” como preceito da cidadania. Por conseguinte, a ampliação híbrida da cidadania, alicerçada no “princípio de igualdade” do indivíduo possuidor de direitos civis privados, será um importante instrumento

garantidor da obtenção do consentimento e da obediência dos trabalhadores antes insurgentes contra os fundamentos da ordem dentro do processo de reprodução social.

Segundo Carvalho (2012), no Brasil, a noção de cidadania ganha robustez a partir de 1985 como corolário do ímpeto da construção da democracia após o fim da ditadura militar. De acordo com o autor, criou-se um clima de euforia traduzido pelo otimismo ingênuo de que a democratização das instituições garantiria o usufruto pleno dos direitos de cidadania. Contudo, um olhar sem grande apuração permite observar que problemas centrais de nossa sociedade permanecem irresolutos. Carvalho (2012) credita parte dessa ineficiência à anástrofe da cronologia e da lógica da sequência de direitos descritas por Marshall ocorrida no Brasil.

Aqui [no Brasil], primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo (CARVALHO, 2012: 220).

Soma-se à disforme e anacrônica cronologia dos direitos no Brasil outras distorções recorrentes na trajetória histórico-política brasileira, tais como: *a)* o descrédito popular para com os poderes (executivo, legislativo e judiciário) nacionais, impulsionando o surgimento de organizações que assumem as atividades típicas de Estado; *b)* o corporativismo da prática política, reduzindo a luta por benefícios sociais ao fisiologismo; *c)* a disseminação da ideia de que o exercício da cidadania materializa-se pelo direito ao consumo, preconizada pelos novos liberais; e *d)* o fortalecimento da “estadania¹⁶” em detrimento das instâncias de representação democrática.

Segundo Telles (1999), o Brasil possui um peculiar modelo de cidadania, dissociado dos direitos políticos e também das normas de equivalência jurídica, sendo definida nos limiares de proteção do Estado, por meio dos direitos sociais, como recompensa ao cumprimento com o dever do trabalho, criando a figura da *cidadania*

¹⁶ Carvalho (2012) chama de “estadania” a cultura brasileira de uma ação política orientada para a negociação direta com o governo, ignorando a mediação das instâncias de representação. Segundo o autor, isso é decorrente da implantação de direitos sociais em períodos ditatoriais, num contexto onde o Legislativo ou estava fechado ou era apenas decorativo, criando para a população a imagem de centralidade do Executivo.

regulada, terminologia cunhada por Wanderley Guilherme dos Santos¹⁷. Reforçando que seu entendimento não considera a sociedade como polo da virtude política, Telles (1999) descreve bem as particularidades e distorções da sociedade brasileira, que transformam a cidadania em um privilégio de determinadas frações de classe.

Apenas para tocar em questões mais conhecidas na experiência brasileira, essa é uma sociedade em que a descoberta da lei e dos direitos convive com uma incivilidade cotidiana feita de violência, preconceitos e discriminações; em que existe uma espantosa confusão entre direitos e privilégios; em que a defesa de interesses se faz em um terreno muito ambíguo que desfaz as fronteiras entre a conquista de direitos legítimos e o mais estreito corporativismo; em que a experiência democrática coexiste com a aceitação ou mesmo convivência com práticas as mais autoritárias; em que a demanda por direitos se faz muitas vezes numa combinação aberta ou encoberta com práticas renovadas de clientelismo e favoritismo que repõem diferenças onde deveriam prevalecer critérios públicos igualitários (IDEM, IBIDEM: 142).

Todos os obstáculos descritos até o momento explicam o lento caminhar da cidadania no Brasil, bem como a inabilidade dos sistemas representativos de produzirem políticas e leis que se consubstanciem em ações capazes de reduzir a abissal desigualdade brasileira. Ademais, no Brasil contemporâneo, os imperativos da reestruturação capitalista contribuem para que nossa anciã e perene pobreza seja banalizada e reduzida a mais uma de nossas inúmeras paisagens excêntricas e exóticas, ou seja, elemento externo a um mundo propriamente social e, portanto, como algo que não diz respeito aos parâmetros que regem as relações sociais. A pobreza é lamentável, porém inevitável!

A despeito dos entraves inerentes à realidade nacional e dos limites conceituais da cidadania marshalliana, a concretização da cidadania está diretamente vinculada à conquista dos direitos. A noção de cidadania – seja na sua dimensão ativa, seja na passiva – sintetiza o conjunto de direitos à democracia e às liberdades garantidas. Segundo Pereira-Pereira (2009b: 91):

A ampliação da cidadania, por sua vez, permite a valorização da dimensão social como espaço que se situa, no dizer de Castel (1998),

¹⁷ Wanderley Guilherme dos Santos apresenta seu entendimento sobre a *cidadania regulada* em três de suas obras. O termo é utilizado pela primeira vez em seu livro “Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira” (1979). Em 1998, o autor lança o livro “Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática”, no qual reafirma seu conceito de cidadania regulada, porém atualizando os dados e prolongando o período de estudo. Para o autor, cidadania regulada é um “conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional. [...] são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei” (SANTOS, 1979:75; 1998:103).

entre o econômico e o político, se contrapondo à lógica do mercado e impondo ao Estado obrigações positivas.

Neste sentido, o presente estudo adota o conceito de cidadania proposto por Coutinho (2005: 2), por entendermos que se trata de uma formulação teórica que traz em seu cerne a perspectiva processual e histórica da luta das classes subalternas pela conquista de direitos, diferenciando-se daquelas construções conceituais que pregam uma acepção formal, burguesa e supraclassista de cidadania.

Cidadania é 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.

Compartilhamos do pressuposto de que a concretização da cidadania se vincula intrinsecamente à garantia dos direitos. Porém, é importante frisar que adotamos o entendimento de que os direitos individuais e sociais estabelecem uma relação dialética. Segundo Pereira-Pereira (2009b: 106), a cidadania constrói “*uma fusão entre os direitos individuais e sociais, em que os direitos civis constituem a base de sustentação e de ampliação dos direitos políticos e sociais, ao mesmo tempo em que são fortalecidos por eles*”.

Ao mesmo tempo, Pereira-Pereira (2009b: 102) explicita que:

[...] os direitos com os quais as políticas públicas se identificam, e devem concretizar, são os *direitos sociais*, que se guiam pelo princípio da *igualdade*, embora tenham no seu horizonte os direitos individuais – que se guiam pelo princípio da *liberdade* (grifos da autora).

No entanto, dentro da sociedade brasileira assinalada por uma cronologia peculiar de surgimento dos direitos de cidadania e pela hipertrofia do Executivo como garantidor desses direitos em comparação aos demais poderes representativos, é compreensível que o Estado assuma o protagonismo da regulamentação e implantação das políticas sociais públicas e que sua materialização em programas e projetos não se vincule diretamente ao âmbito dos direitos sociais e atendam minimamente os direitos individuais formal e fracamente garantidos na esfera legal. Ademais, em uma sociedade que se ergue ao revés do imaginário igualitário fundador da modernidade e que nem mesmo é capaz de garantir o princípio básico da equivalência jurídica que a noção de

igualdade supõe, é imprescindível pensarmos em políticas públicas que ampliem os direitos de cidadania (civis, políticos e sociais) em sua totalidade.

Por outro lado, é importante não converter e reduzir as ações estatais - no campo dos direitos individuais - à lógica do mercado e da acumulação privada de valores materiais e culturais socialmente produzidos, o que apenas reforçaria as enormes distâncias sociais que conformam a realidade nacional. Afinal, Abreu (2008) alerta que a vida, a liberdade e a propriedade possuídas privadamente pelos indivíduos assumem forma intelectual e moral de “direitos humanos”, configurando o “livre-arbítrio” privado em fundamento deontológico de uma nova ordem social e de sua cidadania.

Pressionados pela queda da taxa de lucro provocando a dura recessão que abala o capitalismo contemporâneo, os governantes – alinhados às corporações financeiras e comerciais – buscam extinguir os vestígios do Estado do Bem-Estar Social, juntamente com o conjunto dos direitos sociais conquistados pelos trabalhadores, propondo devolver ao mercado a regulação de direitos como: a educação, a saúde, a habitação, a previdência, os transportes etc. Para Coutinho (2005: 16), essa é a prova cabal de que os direitos sociais não interessam à burguesia.

[...] em algumas conjunturas, ela pode até tolerá-los e tentar usá-los a seu favor, mas se empenha em limitá-los e suprimi-los sempre que, nos momentos de recessão (que são inevitáveis no capitalismo), tais direitos se revelam contrários à lógica capitalista da ampliação máxima da taxa de lucro.

Diante do exposto até o momento, é impossível infirmar que os direitos sociais devem ser o alvo principal das políticas públicas, especialmente em países periféricos onde a prevalência das diferenças, quando não repõe privilégios, é feita na lógica de discriminações que esculpem desigualdades sociais severas.

Caminhamos para o fechamento deste tópico reforçando o ponto de vista de que a ampliação e consecução dos direitos de cidadania estão diretamente integradas ao atendimento das necessidades humanas e sociais¹⁸. Isto porque, “*no marco da recente valorização do estatuto de cidadania, o conceito de necessidades básicas assumiu papel preponderante na justificação dos direitos sociais e das políticas públicas que lhes são correspondentes*” (PEREIRA-PEREIRA, 2007: 37).

Pereira-Pereira (2007) identifica uma polarização entre duas diferentes interpretações sobre as necessidades básicas: a primeira e majoritária vincula as

¹⁸ É importante ressaltar que compartilhamos da compreensão de Pereira-Pereira (2007), que utiliza os termos necessidades humanas e sociais como sinônimos por não conceber o aspecto humano dissociado do social.

necessidades básicas aos estados subjetivos e relativos de carecimento; e a segunda, que interpreta as necessidades como um elemento objetivo e generalizável, entendimento com o qual se alinha.

Segundo Pereira-Pereira (2007), a priorização de leituras subjetivistas e relativistas das necessidades humanas básicas fortalece o domínio e disseminação de construções intelectivas neoliberais de que: “*se não há necessidades comuns que sejam vivenciadas coletivamente e que sirvam de parâmetro para a formulação e implementação de políticas públicas, não haverá melhor mecanismo para satisfazê-las do que o mercado*” (IDEM; IBIDEM: 39). Respalhada nos estudos de Doyal e Gough (1991), a autora refuta o pensamento neoliberal e assevera que os homens em todos os tempos e lugares apresentam necessidades básicas comuns e universais.

Utilizando-se do termo *necessidades humanas* em oposição à ideia de *necessidades mínimas ou mínimos sociais*¹⁹, Pereira-Pereira (2007) apoia-se em Cabrero (1994) para expor que o debate conceitual das necessidades humanas é importante para a formulação mais coerente e confiável de políticas públicas, baseadas na universalidade²⁰. A autora adverte que haverá “[...] a ocorrência de **sérios prejuízos**²¹ à vida material dos homens e à atuação destes como **sujeitos** (informados e críticos), caso essas necessidades [básicas] não sejam adequadamente satisfeitas” (PEREIRA-PEREIRA, 2007: 67, grifos da autora).

Pereira-Pereira (2007) afirma que – segundo Doyal e Gough (1991) – existem tão somente dois conjuntos de necessidades básicas objetivas e universais, cujo

¹⁹ De acordo com Pereira-Pereira (2007:16): “Atualmente a noção de mínimos sociais é muito heterogênea. Varia de acordo com o tipo, a lógica ou o modelo de proteção social adotado (residual ou institucional). Pode ser ampla, concertada e institucionalizada em uns países e restrita, isolada e não institucionalizada em outros. Contudo, os mínimos sociais - uma política mais facilmente verificável nos países capitalistas centrais – são geralmente definidos como recursos mínimos, destinados a pessoas incapazes de prover por meio de seu próprio trabalho a sua subsistência. Tais recursos assumem frequentemente a forma de renda e de outros benefícios incidentes, setorialmente, sobre áreas da saúde, da educação, da habitação, etc., ou sobre categorias particulares de beneficiários, como: idosos, pessoas portadoras de deficiência, pais solteiros (mãe ou pai), viúvas, etc. Seu financiamento advém, preponderantemente, de fonte orçamentária – e não de contribuições – e o seu funcionamento o mais das vezes prevê: obrigações recíprocas entre o beneficiário, o Estado e a sociedade; a inserção profissional e social; e contrapartidas”.

²⁰ Segundo Cabrero (1994, *apud* PEREIRA-PEREIRA, 2007: 66): a universalidade “não implica a generalização etnocentrista das necessidades do centro para as periferias, das sociedades industriais para o subdesenvolvimento, mas um debate que defina o conjunto das necessidades no âmbito de todos os mundos existentes”.

²¹ Advertindo que a ideia de “sérios prejuízos” – assim como a noção de necessidades humanas - não deve se prestar às interpretações de caráter relativistas, Pereira-Pereira (2007: 67) afirma que: “[...] ‘sérios prejuízos’ são impactos negativos cruciais que impedem ou põem em sério risco a possibilidade objetiva dos seres humanos de *viver* física e socialmente em condições de poder expressar a sua capacidade de participação ativa e crítica. São, portanto, danos cujos efeitos nocivos independem da vontade de quem os padece e do lugar ou da cultura em que se verificam”.

atendimento permite aos seres humanos se constituírem como tais e projetarem novos objetivos e desejos, quais sejam: a *saúde física* e a *autonomia*. O conceito dessas necessidades humanas coaduna-se com o pensamento de Marx sobre o salário, ou seja, de que este não deve ser concebido apenas com base em parâmetros naturais, biológicos, mas deve ser definido historicamente, como resultado das lutas sociais.

A saúde física é aqui concebida como condição *sine qua non* para usufruto da participação consciente com horizonte à libertação humana de qualquer forma de opressão, inclusive a pobreza e a desigualdade social. Por conseguinte, o conceito de saúde física empregado extrapola a dimensão biológica. Já a concepção de autonomia é utilizada em sentido contrário ao da noção de autossuficiência do sujeito ante as instituições coletivas – difundida pelos liberais, uma vez que a noção de autonomia almeja, “*em última instância, a defesa da democracia como elemento capaz de livrar os indivíduos não só da opressão sobre as liberdades (de escolha e de ação), mas também da miséria e do desamparo*” (PEREIRA-PEREIRA, 2007: 70).

Embora possamos identificar um conjunto de necessidades básicas comuns, a forma de satisfação dessas demandas é heterogênea. Cientes dessa diversificação, Doyal e Gough (1991 *apud* PEREIRA-PEREIRA, 2007) localizam uma ampla gama de “satisfadores” (*satisfiers*), tais como: bens, serviços, atividades, relações, medidas, políticas etc. Os referidos autores subdividem os “satisfadores” em dois grupos: os universais e os específicos.

Os “satisfadores universais²²” – também chamados de necessidades intermediárias – são competentes para contribuir com a melhoria da saúde física e da autonomia do gênero humano em sua totalidade. Vale destacar que nossa hipótese é de que o esporte localiza-se no rol desses “satisfadores”. Contudo, considerando que as necessidades intermediárias são insuficientes para prover demandas particularizadas de minorias sociais, existem os “satisfadores específicos”, que possibilitam aprimorar as condições de vida e de cidadania das pessoas em situações sociais particulares (PEREIRA-PEREIRA, 2007).

Cabrero (1994, *apud* PEREIRA-PEREIRA, 2007) adverte que as necessidades humanas básicas se apresentam inicialmente como direitos morais e que,

²² Os “satisfadores universais” ou “necessidades intermediárias” são: 1) alimentação nutritiva e água potável; 2) habitação adequada; 3) ambiente de trabalho desprovido de riscos; 4) ambiente físico saudável; 5) cuidados de saúde apropriados; 6) proteção à infância; 7) relações primárias significativas; 8) segurança física; 9) segurança econômica; 10) educação apropriada; e 11) segurança no planejamento familiar, na gestação e no parto (PEREIRA-PEREIRA, 2007: 76).

posteriormente, se configuram em direitos sociais e civis mediante políticas sociais. Face ao exposto, concluímos que as necessidades sociais básicas (saúde física e autonomia) e as “necessidades intermediárias” para que possam ser concretizadas devem assumir o estatuto de direitos sociais e, portanto, tornarem-se foco de atenção das políticas públicas de caráter universal, que envolvam o poder público, de par com a participação da sociedade.

De acordo com Carvalho (2012), a cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e provavelmente inatingível. Entretanto, este tem sido o parâmetro utilizado para o julgamento da qualidade de cidadania em cada país e em cada momento histórico. Portanto, não há como negarmos a importância da luta pela ampliação dos direitos de cidadania e de políticas sociais que os materializem. No mais, Behring e Boschetti (2008: 190) recordam que:

Debater e lutar pela ampliação dos direitos e das políticas sociais é fundamental porque engendra a disputa pelo fundo público, envolve necessidades básicas de milhões de pessoas com impacto real nas suas condições de vida e trabalho e implica um processo de discussão coletiva, socialização da política e organização dos sujeitos políticos.

Ademais, o atendimento das necessidades humanas básicas e a ampliação e universalização dos direitos de cidadania mantêm aceso o lume da expectativa de que as possibilidades que a modernidade abriu para a humanidade – as generosas promessas de emancipação que ela criou – se realizem. Ao mesmo tempo, em que abrem caminho para o arrefecimento da tendência de submeter a existência social às escolhas impostas pela força cega e hegemônica que a domina, sobretudo aquela exercida pelo mercado.

Por fim, é imprescindível estarmos cientes de que a ampliação/universalização da cidadania é, em última instância, inconciliável com a perpetuação de uma sociedade de classes, sendo que a divisão da sociedade em classes estabelece óbice intransponível à afirmação consequente da democracia. Neste sentido, encerramos este tópico introdutório com a conclusão de que tão somente uma sociedade sem classes - uma sociedade socialista ou comunista – pode concretizar o ideal da plena cidadania ou emancipação humana. Afinal, como lembra Mézáros (2009a: 269):

Em contraste com as condições precárias do passado mais remoto, ingenuamente idealizadas em diversas teorias utópicas, as exigências produtivas da emancipação humana podem ser conquistadas hoje. Mas devem ser *conquistadas* por meio da superação radical do sistema produtivo do capital, articulado de forma perdulária e destrutiva, para que essas potencialidades agora viáveis possam ser convertidas em

realidade, aptas para o propósito da transformação emancipatória (grifo do autor).

1.2 Política econômica e social: cenas de um casamento (in)feliz.²³

Esta parte do primeiro capítulo é orientada pela assertiva de Vieira (1992) de que as políticas econômica e social formam uma totalidade relativa, em que ambas se distinguem apenas formalmente, dando a enganosa impressão de que tratam de coisas muito diferentes. Para Vieira (1992), não há como analisar a política social sem se remeter à questão do desenvolvimento econômico, sendo o contrário igualmente verdade.

Behring (2009a: 316) afirma que *“os ciclos econômicos, que não se definem por qualquer movimento natural da economia, mas pela interação de um conjunto de decisões ético-políticas e econômicas de homens de carne e osso, balizam as possibilidades e limites da política social”*. Em conformidade com a autora, Bracht (2005: 70) assevera que:

A política social brasileira – como qualquer outra política social – precisa ser compreendida não em termos assistencialistas, mas sim, em termos econômicos e políticos, como um instrumento usado pelo estado para manter as bases de funcionamento do sistema de acumulação.

O entendimento expresso nos parágrafos acima contradita com a linha de interpretação dos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH) – elaborados no início da década de 1990 – do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e da Organização das Nações Unidas (ONU). Tais relatórios – publicados anualmente – focalizam a definição, mediação e análise das políticas de desenvolvimento humano, partindo do pressuposto de que não existe vínculo direto e automático entre esse tipo de desenvolvimento e o desenvolvimento econômico.

Destarte, neste tópico, percorreremos a trilha analítica composta pelas interfaces entre a política econômica e a política social, adotando uma organização expositiva na qual destacaremos os determinantes históricos, políticos, econômicos e sociais que constituem essa inescapável vinculação. Iniciamos nossa problematização, guiados pela observação de Vieira (1992: 15) de que *“a política econômica e a política social relacionam-se intimamente com a evolução do capitalismo”*. De acordo com o autor,

²³ Título inspirado no livro do professor Dr. Valter Bracht (1999).

uma e outra política estão vinculadas à acumulação de capital, sendo claras expressões da contradição mais básica deste sistema, ou seja, a tensão entre capital e trabalho.

Conquanto as racionalizações ideológicas do sistema do capital busquem – por meio de suas determinações fetichistas – ofuscar o *antagonismo estrutural fundamental*²⁴ entre capital e trabalho, entendemos que se faz necessário realizar uma sucinta trajetória histórica, procurando identificar as implicações das transformações do modo de produção capitalista – que acirraram a tensão entre capital e trabalho - na relação e constituição das políticas sociais e econômicas.

Segundo Netto e Braz (2009), durante o capitalismo concorrencial ocorreu a consolidação e desenvolvimento de um sistema econômico internacional, mais especificamente, de uma economia mundial. Ao mesmo tempo, trata-se de um período em que se verificou o surgimento da questão social²⁵ e a consolidação da luta de classes na sua expressão moderna, assinalada pela contradição entre capital-trabalho.

Netto (2001) informa que, nesse período, se, por um lado, a desigualdade entre as diferentes camadas sociais e a polarização entre ricos e pobres não eram inéditas, por outro lado, era radicalmente nova a dinâmica de pobreza que se alastrava.

Pela primeira vez na história registrada, *a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas*. Tanto mais a sociedade se revelava capaz de progressivamente produzir mais bens e serviços, tanto mais aumentava o contingente de seus membros que, além de não ter acesso efetivo a tais bens e serviços, viam-se despossuídos das condições materiais de vida de que dispunham anteriormente. [...] Numa palavra, a pobreza acentuada e generalizada no primeiro terço do século XIX – *o pauperismo* – aparecia como nova precisamente porque ela se produzia pelas mesmas condições que propiciavam os supostos, no plano imediato, da sua redução e, no limite, da sua supressão (IDEM, IBIDEM: 42-43, grifos do autor).

Vieira (1992) afirma que o processo de avanço do capitalismo²⁶, que demandava um abandono dos vestígios do modelo de organização feudal, também engendrou uma série de novas demandas ao arranjo governamental existente. A intensa urbanização, a irrefutável confrontação entre capitalistas e trabalhadores e o acentuado grau de pauperismo da população impactaram no papel do Estado e evidenciaram que a solução, ou melhor, a administração desse conjunto de fenômenos sociais não poderia ser

²⁴ Termo utilizado por Mészáros (2009a).

²⁵ É imperioso destacar que, segundo Netto (2001: 41), a expressão “questão social” não é semanticamente unívoca, registrando-se em torno dela uma ampla gama de compreensões diferenciadas”.

²⁶ Compreendemos como “avanço do capitalismo” a sua transição pelos estágios comercial ou mercantil; concorrencial, liberal ou clássico; monopolista; financeiro e imperialista, conforme classificação de Netto e Braz (2009).

enfrentada sem a participação governamental. Diante deste cenário, os governos centrais passaram a intervir – por meio do aparato legal – na organização econômica, controlando as operações financeiras e industriais e a responsabilizar-se pela prestação dos serviços sociais, tidos como fundamentais para a nova forma de existência (VIEIRA, 1992).

Pereira-Pereira (2009a), analisando o nascimento da política social a partir da legislação do seguro social ditada por Bismarck, nos anos de 1880, afirma que essa ação era:

[...] o reconhecimento das autoridades públicas de que a pobreza no capitalismo era produto do próprio desenvolvimento predatório desse sistema que, para ser preservado, exigia que o Estado protegesse o trabalhador contra a perda de renda advinda de doenças, acidentes, envelhecimento, mortes prematuras, dentre outras contingências sociais (IDEM, IBIDEM: 60).

A contradição entre uma acentuada produção e uma concentrada divisão dos bens produzidos, culminando em uma centralização da riqueza e de um pauperismo generalizado, clarificava a impossibilidade de um sistema baseado na autorregulação do mercado atender às necessidades de subsistência de toda a população. A primeira estratégia adotada seria abandonar a luta contra a interferência estatal na economia e produzir teoricamente um Estado mais complexo, com o intuito de expandir o capitalismo. Nas palavras de Polanyi (1980), citado por Pereira-Pereira (2009a: 60), “*era preciso proteger o capitalismo do próprio capitalismo, fazendo uso da intervenção estatal*”.

Segundo Lima (2010), a atuação estatal junto à reprodução da força de trabalho data dos albos do capitalismo. Em suma, como o capitalismo não tem capacidade - e nem pretensão – de criar emprego para toda a População Economicamente Ativa (PEA), compete ao Estado afiançar a reprodução dos desempregados para que o capital tenha sempre a sua disposição um excedente de mão de obra passível de exploração (LIMA, 2010).

Identificamos ainda na fase concorrencial do sistema capitalista um fracionamento e diferenciação entre os capitalistas, tendo como fator de distinção o volume de capital acumulado. Entretanto, após a crise de 1873, as tendências do capital de concentração e centralização modificaram a divisão entre capitalistas existentes, engendrando modernos monopólios. De acordo com Lima (2010: 59), “*a crise ocorrida entre os anos de 1873 e 1896, marca a transformação da livre concorrência em*

concorrência monopolista/oligopolista, caracterizada por uma economia formada por cartéis e trustes”.

O arranjo do sistema capitalista monopolista – empreendido no final do século XIX – intensificará o “problema da relação capital-trabalho”, recrudescendo a “questão social”. Ao mesmo tempo, esse cenário desigual será responsável pelo florescimento e desenvolvimento do movimento operário. O acirramento das tensões entre proletariado e burguesia ficou evidente pelos eventos revolucionários de 1848²⁷. Os acontecimentos desse período elevaram a luta de classes a um novo patamar. Por um lado, observamos a burguesia, abandonando seus principais valores da cultura ilustrada e entrando em um ciclo de decadência ideológica²⁸; por outro lado, verificamos a ascensão do proletariado à condição de *sujeito revolucionário* detentor da capacidade de promover a transformação da ordem burguesa vigente na construção de uma sociedade sem exploração e cindida em classes.

Para Pereira-Pereira (2009a), a ação reivindicatória dos trabalhadores redundou na expansão da cidadania das esferas civil e política para a social, requerendo, conseqüentemente, políticas sociais como direitos devidos. De acordo Vieira (1992: 19), *“a política social, compreendida como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais, unicamente pôde existir com o surgimento dos movimentos populares do século XIX”.*

O irracionalismo da economia de mercado capitalista - nomeadamente em sua fase concorrencial – alimentou discursos nacionalistas e políticas imperialistas que culminaram numa Grande Depressão (1929-1933)²⁹, além de engendrarem os dois grandes conflitos mundiais do século XX. As profundas cicatrizes da Grande Depressão e da Segunda Guerra demonstraram à humanidade que – utilizando as palavras de

²⁷ Conhecida como a “Primavera dos Povos”, as Revoluções de 1848 são a eclosão de processos mobilizatórios derrotados anteriormente (movimento ludista inglês e o movimento cartista) e de rebeliões e insurreições que se acentuavam pelo continente europeu. Cf. Hobsbawm (1981).

²⁸ A categoria “decadência ideológica” corresponde a um dos pilares da operação crítico-analítica, sustentada no caráter ontológico que Lukács atribui à teoria social de Marx. De acordo com Netto (2010: 243), Lukács, em sua obra *A destruição da razão*, privilegia a contraposição entre razão e irrazão e demonstra que o moderno irracionalismo (cujos suportes são lançados por Schelling, mas cuja instauração cabe mesmo a Nietzsche), terminando por abrir o caminho ideológico para o horror nazista, fornece uma resposta evasivista em face da realidade histórico-social – e a evasão diante de dilemas histórico-sociais mais decisivos é um traço peculiar ao pensamento decadente. Para compreender melhor a categoria da decadência ideológica, cf. Coutinho (2010a).

²⁹ A Grande Depressão (1929-1933) ocorreu pouco mais de dez anos após o final a 1ª Guerra Mundial. Caracterizou-se por um período em que milhões de trabalhadores nos Estados Unidos da América (EUA) e na Europa foram lançados ao desemprego, em uma crise econômica nunca antes presenciada.

Mazzucchelli (2012: n.p.) – “*não era mais concebível que homens e mulheres permanecessem indefesos frente aos ventos do mercado*”.

No contexto específico do pós-guerra e da bipolaridade entre os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Mazzucchelli (2012: n.p.) destaca que foram criadas condições políticas e econômicas para o funcionamento ordenado e disciplinado do capitalismo:

Havia controle sobre os fluxos internacionais de capital; havia o direcionamento do sistema de crédito para a acumulação produtiva; havia a participação efetiva do Estado na regulação das relações econômicas; havia um clima de colaboração entre empresários e sindicatos; havia compromissos inarredáveis com a ampliação e a consolidação do *Welfare State* e havia uma defesa comum – quer dos partidos mais à esquerda ou à direita – com a busca de níveis máximos de ocupação. [...] Cresceu a produtividade, cresceram os salários reais, cresceram os lucros, aumentou a oferta de empregos, melhoraram as condições de saúde, educação e trabalho, ampliaram-se os direitos dos cidadãos, a inflação permaneceu baixíssima e não houve qualquer desequilíbrio estrutural nas contas públicas (os gastos públicos cresciam, mas as receitas públicas também, por conta do crescimento econômico e do aumento da base de tributação). A *Golden Age* [Era de Ouro] se estendeu, grosso modo, de 1947 a 1973³⁰.

Passadas duas décadas de crescimento e investimento permanente – acompanhado de indicadores de pleno emprego, era presumível que se avizinhasse um período marcado pela queda da taxa de acumulação nos países capitalistas centrais. Tais países, após curarem as feridas dos grandes conflitos bélicos, conseguiram se modernizar, passando a disputar com os EUA os mercados mundiais. Contudo, depois dessa pujante expansão, ocorreu uma lenta reversão do ritmo de investimento, o que resultou no declínio do crescimento da produtividade. O esgotamento do ciclo de inovações e expansão do investimento no pós-guerra engendraram – nos albores dos anos 1970 – a paisagem propícia para o surgimento de outras importantes transformações (MAZZUCHELLI, 2012).

As turbulências econômicas dos anos 1970 - que não fizeram senão aumentar o contingente dos marginalizados e vitimados pela ordem econômica existente (com o desemprego e a inflação em alta) – explicitaram definitivamente o esgarçamento das normas de coesão social. Os sindicatos pretendiam evitar a erosão real dos salários, os empresários buscavam recompor as margens de lucro, os desempregados cresciam em proporção alarmante, a rede de proteção social se encontrava ameaçada e os jovens cada vez mais

³⁰ Texto intitulado “Nem Sempre Foi Assim!”, consolidado a partir de uma conferência proferida nas Faculdades de Campinas (FACAMP) em 2012. Disponível em: <http://www.politicasocial.net.br/index.php/caderno/caderno-tematico1/133-caderno-tematico1.html>. Acesso em: 19 nov. 2012.

desconfiavam das promessas do capitalismo (MAZZUCHELLI, 2012: n.p.).

No âmbito geopolítico, observava-se o fenecimento da Guerra Fria, contexto que estimulava certa união entre os países capitalistas. Em um período superior a 20 anos, o mantra da “ameaça comunista” ecoou pelos países capitalistas, “justificando” e “legitimando” uma sucessão de intervenções e golpes militares protagonizados pelos EUA. Para consolidação da hegemonia do projeto estadunidense era fundamental que a Europa e o Japão exibissem capitalismo triunfantes de modo a neutralizar o “germe” comunista. Entretanto, na ausência de um “inimigo comum” cada país passava a ter que isoladamente construir sua política de atuação na esfera internacional.

A crise dos anos 1970 configurou um cenário favorável à rearticulação das forças conservadoras, o que possibilitou que o grupo liderado por Hayek, Friedman e Popper passasse a ser respeitado e suas ideias reverberassem. Os mentores do neoliberalismo concluíram que a crise foi corolário da pressão exercida pelos sindicatos e movimentos operários por aumentos salariais e ampliação dos encargos sociais do Estado. Para Chauí (1999: 28), uma vez feito o diagnóstico, os apologistas neoliberais propuseram o seguinte receituário:

1) um Estado forte para quebrar o poder dos sindicatos e movimentos operários, para controlar os dinheiros públicos e cortar drasticamente os encargos sociais e os investimentos na economia; 2) um Estado cuja meta principal deveria ser a estabilidade monetária, contendo os gastos sociais e restaurando a taxa de desemprego necessária para formar um exército de reserva que quebrasse o poderio dos sindicatos; 3) um Estado que realizasse uma reforma fiscal para incentivar os investimentos privados e, portanto, que reduzisse os impostos sobre o capital e as fortunas, aumentando os impostos sobre a renda individual e, portanto, sobre o trabalho, o consumo e o comércio; 4) um Estado que se afastasse da regulação da economia, deixando que o próprio mercado, com sua racionalidade própria, operasse a desregulamentação; em outras palavras abolição dos investimentos estatais na produção, abolição do controle estatal sobre o fluxo financeiro, drástica legislação antigreve e vasto programa de privatização.

A hegemonia dos preceitos neoliberais promoveu uma reestruturação do capitalismo. Esse novo arranjo caracterizou-se pelo aumento exponencial do *capital fictício*³¹ e da *financeirização da economia*³² em detrimento dos investimentos

³¹ De acordo com Chesnais (2003), os acionistas institucionais do mercado financeiro não se satisfazem tão somente em embolsar dividendos. Tais sujeitos buscam especialmente a plena liquidez de suas aplicações, ou seja, a possibilidade de realizarem ganhos de capital em bolsa de valores e, por conseguinte, rever suas escolhas a cada instante e de se desfazerem de determinados títulos. Todavia, para que essas escolhas sejam possíveis, os acionistas necessitam de mercados financeiros amplos, que sejam o

produtivos. Ao mesmo tempo, difundia-se a ideia de que o Estado deveria assumir um compromisso social mínimo. O ajuste neoliberal da economia almejava reduzir o aumento inflacionário e impulsionar a taxa de crescimento econômico. Chauí (1999: 28-29) observa que o primeiro objetivo foi alcançado, no entanto, o segundo não, isto “*porque o modelo [adotado] incentivou a especulação financeira em vez dos investimentos na produção; o monetarismo superou a indústria*”.

No entreato de trinta anos (1980 e 2010), o capitalismo foi acometido por sucessivas crises e instabilidades. Diante desse contexto, as taxas de crescimento decaíram na comparação com o período de vigência do *Welfare State*; o índice de desemprego teve registros de crescimento exponencial, vencendo a casa dos dois dígitos; a estabilidade social dos *anos dourados* deu lugar ao sentimento de insegurança; e houve o crescimento da disparidade na distribuição da renda.

O agravamento dos problemas sociais – acima descritos – resultou em um capitalismo contemporâneo, sumarizado por Chauí (1999), nos seguintes traços:

1. desemprego tornou-se estrutural, deixando de ser acidental ou expressão de uma crise conjuntural [...]
2. o monetarismo e o capital financeiro tornaram-se o coração e o centro nervoso do capitalismo, ampliando a desvalorização do trabalho produtivo e privilegiando a mais abstrata e fetichizada das mercadorias, o dinheiro [...]
3. a terceirização, isto é, o aumento do setor de serviços, tornou-se estrutural, deixando de ser suplementar à produção [...]
4. a ciência e a tecnologia tornaram-se forças produtivas, deixando de ser mero suporte do capital para se converter em agentes de acumulação [...]
5. [...] a privatização tanto de empresas quanto de serviços públicos também tornou-se estrutural. Disso resulta que a ideia de direitos sociais como pressuposto e garantia dos direitos civis ou políticos tende a desaparecer [...]
6. a transnacionalização da economia torna desnecessária a figura do Estado nacional como enclave territorial para o capital e dispensa as formas clássicas do imperialismo [...]
7. a distinção entre países de Primeiro e Terceiro Mundo tende a ser

local de formação de um mercado fictício de enormes proporções, das quais a capitalização em bolsa torna-se uma opção. Chesnais (2003) ainda lembra que Marx foi o único grande economista – no sentido shumpeteriano – a conceder lugar em suas análises ao capital fictício. À época de Marx, tal capital assumia basicamente três formas, quais sejam: as ações, os títulos da dívida pública e o crédito. De acordo com Mollo (2010 *apud* LIMA, 2011: 9), esta categoria é definida, por Marx “em contraposição ao capital real. Enquanto o capital real, no processo de produção, por meio da exploração da força de trabalho, gera mais-valia que garante sua própria expansão, o capital fictício é analisado como aquele que surge quando o sistema de crédito se desenvolve, porque com ele o capital parece dobrar, triplicar, graças ao fato de que o mesmo capital aparece de diversas maneiras, em várias mãos. Apesar de surgir e se desenvolver com o aumento do crédito, o capital fictício não é o crédito em si mesmo. O crédito, usado pelo capitalista industrial, potencializa a produção apressando e aumentando a sua escala e permitindo a geração maior de mais-valia. O capital fictício, ao contrário, surge quando o crédito está desenvolvido, e suas operações difundidas suficientemente para que ‘toda renda em dinheiro determinada e regular apareça como juros de um capital, seja essa renda proveniente ou não de um capital’ (Marx)”.

³² Sobre o processo de financeirização da economia e o protagonismo do capital fictício no cenário econômico contemporâneo, cf. Chesnais et al. (2003).

substituída pela existência, em cada país, de uma divisão entre bolsões de riqueza absoluta e de miséria absoluta [...] (IDEM, IBIDEM: 31).

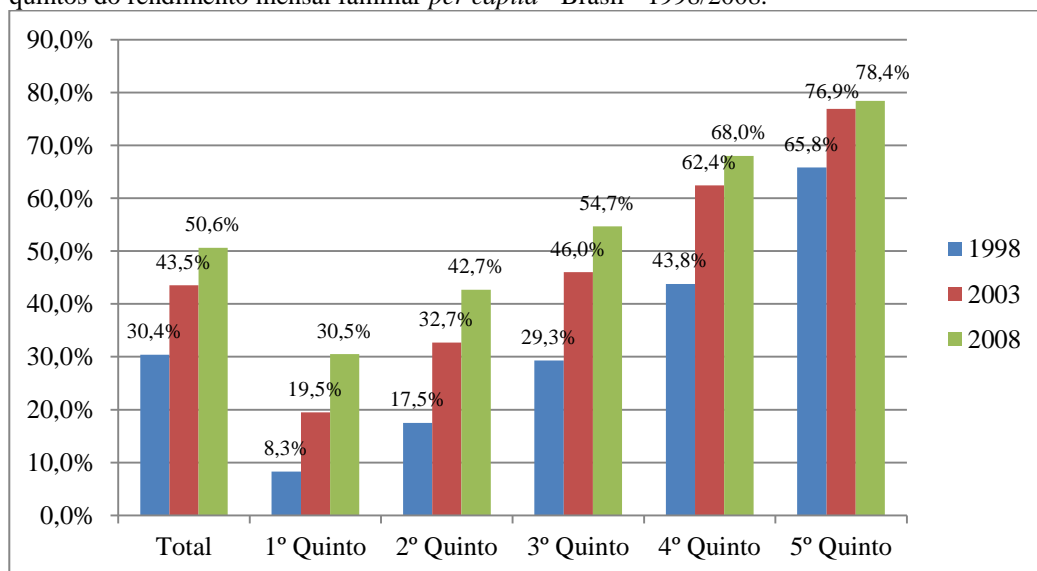
O desenvolvimento tardio do capitalismo brasileiro – que combina estruturas hodiernas e arcaicas, ilustrado pela construção teórica trotskista do desenvolvimento desigual e combinado – é marcado pela ausência de compromissos das elites políticas e econômicas com a defesa dos direitos do cidadão. Essa constatação histórica tem implicações sérias para a configuração da política social no Brasil e permite afirmarmos que – em âmbito nacional – existe, historicamente, um notório servilismo das políticas sociais em relação aos ditames econômicos. Essa hegemonia da política econômica em detrimento do atendimento aos direitos sociais é consequência de uma série de fatores, dentre os quais destacamos a presença de debates estéreis sobre desigualdades econômico-sociais, que ignoram as razões e os mecanismos estruturais responsáveis por essas diferenças e que transformam *“a pobreza em uma variável exógena aos mecanismos econômico-sociais que moldam as relações entre as classes sociais”* (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007: 143).

Neste momento, é importante abrirmos um parêntese para explorar alguns dados apresentados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008 e 2011. Números e índices que são subsídios para reafirmar a presença de uma insofismável desigualdade social no âmago da sociedade brasileira. Embora, no período entre 2001 e 2008, o último quinto (estrato populacional com rendimentos superiores) tenha diminuído sua parte (a redução foi de 4,3 pontos percentuais) em favor dos quintos inferiores, a referida Pesquisa (2008: 93) explicita que: *“a mensuração do rendimento familiar, sob a ótica de quanto cada quinto da população se apropria do total do rendimento, mostra diferenças marcantes entre os 20,0% mais pobres e os 20,0% mais ricos”*.

Uma das assimetrias encontradas refere-se às condições de acesso ao sistema educacional. Ao mensurar a média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade – divididas por quintos do rendimento mensal familiar *per capita* –, a pesquisa demonstra que a média no quinto superior (20,0% mais ricos) é de 10,3 anos, enquanto no primeiro quinto (20% mais pobres) é de 4,3 anos. É importante destacar que em ambos os casos não foi atingido os 11 anos de estudo, patamar considerado essencial pela Comissão das Comunidades Europeias (EUROSTAT) para avaliar a eficácia do sistema educacional de um país, bem como a capacidade de uma sociedade para combater a pobreza e melhorar a coesão social.

Conforme dados da PNAD de 2008, a taxa de frequência líquida na escola dos adolescentes de 15 a 17 anos de idade – por quintos do rendimento mensal familiar *per capita* – revelava fortes desigualdades entre os mais pobres e os mais ricos, sendo que no primeiro quinto, somente 30,5% e no último 78,4% estavam frequentando o ensino médio (vide Gráfico 1).

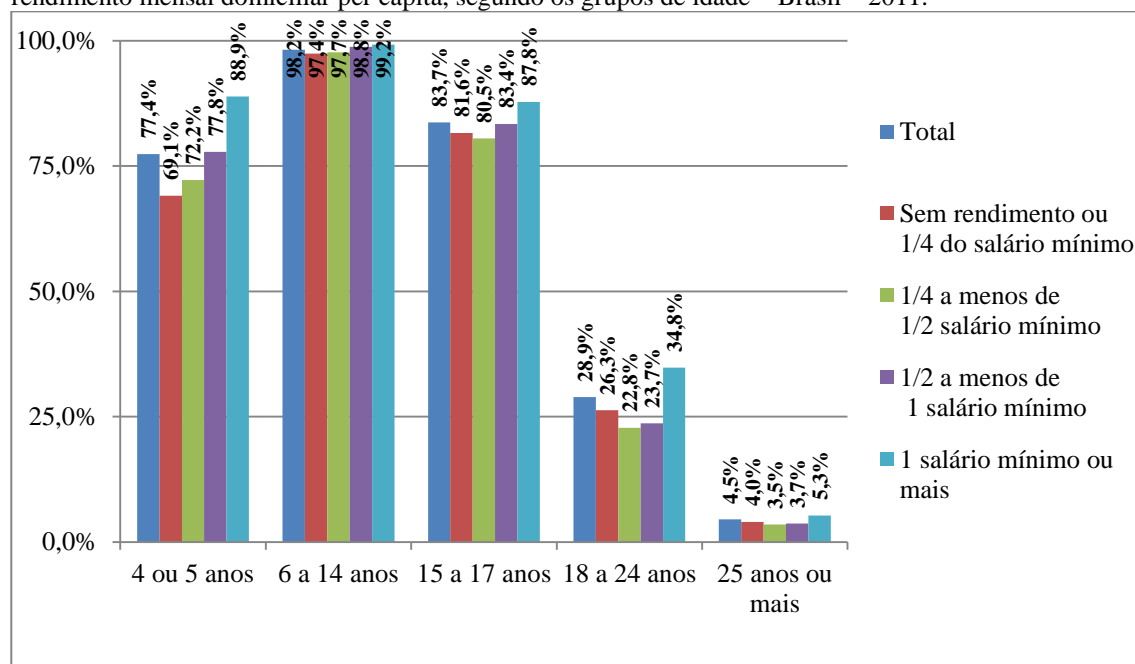
Gráfico 1 - Taxa de frequência líquida à escola dos adolescentes de 15 a 17 anos de idade, por quintos do rendimento mensal familiar *per capita* - Brasil - 1998/2008.



Fonte: IBGE (2009), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1998/2008.

Na PNAD de 2011, a análise da escolarização – segundo as classes de rendimento mensal domiciliar *per capita* – demonstrou crescimento na democratização do acesso à educação, sobretudo na faixa etária de 6 a 14 anos. Ao mesmo tempo, verifica-se uma distribuição mais equânime deste acesso entre os diferentes estratos sociais (vide Gráfico 2). Todavia, indo além da aparente positividade contida na expressão fenomênica dos resultados, há que se destacar que o impacto positivo pode estar diretamente vinculado à mudança na categorização das classes por rendimento, tornando-as mais abrangentes e heterogêneas. A título de exemplo, a última categoria é composta por indivíduos que recebam um salário mínimo ou mais, portanto, é capaz de abrigar neste mesmo grupo sujeitos de classes sociais totalmente distintas, especialmente no que diz respeito ao acesso a riqueza nacional. Ao menos aqui, trabalhadores e capitalistas encontram-se em igualdade e se localizam na mesma classe!

Gráfico 2 - Taxa de escolarização das pessoas de 4 anos ou mais de idade, por classes de rendimento mensal domiciliar per capita, segundo os grupos de idade – Brasil – 2011.



Fonte: IBGE (2012), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2011.

A superioridade da política econômica sobre a política social no Brasil também é reproduzida pelos discursos de ajustes fiscais (déficit público) e monetários (combate à inflação). Essas alocações reforçam a desqualificação atávica da política social brasileira, constantemente vinculada a predicados pejorativos, tais como: “irresponsável”, “populista” e “desfocada da realidade econômico-financeira do Estado e do país”.

Num contexto em que há pressão pelo aumento do gasto *vis-a-vis* com a pressão para uma queda de receita, a disputa pelos fundos públicos intensifica-se. É nesse contexto que, sob o argumento da escassez de recursos, de conter o *déficit* público, ou mesmo, como no caso do Brasil hoje, de evitar a volta da inflação não emitindo moeda, preconiza-se o corte de gastos estatais, para o “equilíbrio das contas públicas”, como indicador de saúde econômica. Então, a política social entra no cenário como paternalismo, como geradora de desequilíbrio, como algo que deve ser acessado via mercado, e não como direito social (BEHRING, 2009: 186, grifos da autora).

Face ao exposto, um aspecto importante que permeia e determina a supremacia da política econômica sobre as áreas sociais diz respeito à organização e direcionamento do orçamento e financiamento público, bem como a definição dos setores prioritários de investimento. Salvador (2010a: 179) destaca que:

[...] a escolha do programa a ser implementado pelo Estado e dos objetivos de política econômica e social reflete os interesses de

classes, envolvendo negociações de seus representantes políticos, em que o orçamento é expressão das suas reivindicações.

Lima (2011), ao analisar os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), durante os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula, demonstra o direcionamento do recurso público para o pagamento de despesas financeiras (juros da dívida) em prejuízo do investimento na área social. Para legitimar essa deformação das prioridades governamentais, cria-se um cenário no qual a sociedade é induzida a interpretar que o pagamento da dívida é condição *sine qua non* para auferir maiores e melhores condições de vida. Neste sentido, Lima (2011:21) assevera que “o Brasil fica atado aos ditames dos credores internacionais; a dívida é sua coleira”.

A constatação acima reforça a perspectiva ora desenvolvida sobre a relação entre política social e política econômica, enfatizando suas implicações sobre o fundo público. Segundo Behring e Boschetti (2008), desde o acordo assinado pelo Governo Federal com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1998, o Brasil vem comprometendo significativas parcelas do orçamento público com a produção do superávit primário, atingindo percentuais crescentes do Produto Interno Bruto (PIB), e superando as próprias metas estabelecidas pelo referido Fundo – conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Superávit primário 1999 a 2005, em % PIB.

Itens/Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Meta de superávit	2,60	2,80	3,00	3,50	4,25	4,50	4,25
Superávit primário realizado (a)	3,19	3,46	3,64	3,89	4,25	4,61	4,83
Juros (b)	8,97	7,08	7,21	8,47	9,33	7,29	8,11
Déficit Público (a - b)	-5,78	-3,62	-3,57	-4,58	-5,08	-2,68	-3,28

Fonte: Banco Central e Cartas de Intenção ao FMI, *apud* Salvador (2010).

O Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) ressalta que o Brasil tem adotado uma postura antagônica às principais economias mundiais ao prognosticar, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2011, um elevado superávit primário. Neste sentido, o INESC (2009) alerta que,

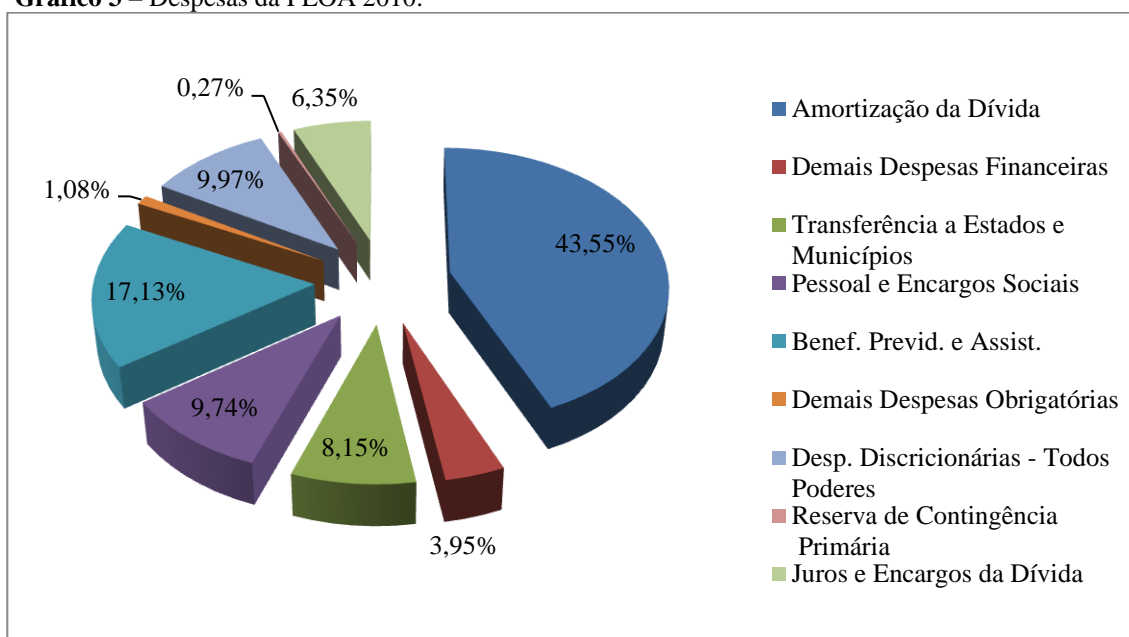
[...] em um cenário de crise que traz graves consequências para a população mais pobre do país e aponta um agravamento do quadro de desigualdades sociais, o governo brasileiro sinaliza com um orçamento conservador que não deverá ampliar os direitos para maioria da população, mas manterá o privilégio de uma minoria de credores do mercado financeiro (IDEM, IBIDEM: 3).

Diante desse cenário, os técnicos do INESC propunham a alteração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLO) (2010), uma vez que praticamente 70% dos recursos de superávit primário teriam origem no Orçamento da Seguridade Social (OSS)

por meio do mecanismo da Desvinculação de Receita da União (DRU), que, em síntese, retira recursos das políticas sociais para pagar juros e dividendos para banqueiros e rentistas³³.

Conforme Salvador (2010a), os valores pagos com juros e amortização da dívida – durante os quatro anos de execução do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 – são duas vezes superiores ao montante do gasto da União com outras funções, tais como: assistência social, saúde, trabalho, educação, cultura, direitos da cidadania, habitação, saneamento, gestão ambiental, organização agrária, desporto e lazer (vide Gráfico 3).

Gráfico 3 – Despesas da PLOA 2010.



Fonte: MPOG, *apud* Inesc (2010).

Vale frisar que as despesas com os serviços da dívida – as mais representativas do orçamento público – não estão suscetíveis às emendas por parte do Congresso Nacional (CN) e não podem sofrer o contingenciamento de recursos, conforme determinação da LDO.

Embora a política fiscal do Governo Lula tenha conseguido impedir que o déficit público se desgovernasse, a dívida pública brasileira ainda apresenta uma magnitude

³³ Segundo Behring (2009b: 51): “[...] em fins de 2007, no contexto da disputas políticas sobre o fim da CPMF, a DRU mostrou-se extremamente resistente a mudanças, sendo mantida através de uma rara unanimidade entre ‘oposição’ e a ‘situação’ no parlamento brasileiro, o que mostra sua importância para a política fiscal brasileira. A incidência da DRU nos recursos da seguridade tem sido nefasta, fazendo com que esse mecanismo transfira recursos crescentes para o mercado financeiro, já que as fontes da seguridade - as contribuições sociais – vêm tendo um desempenho crescente em termos de arrecadação, em especial a COFINS, e estão sendo apropriadas para a formação do superávit primário e pagamento de serviços da dívida pública”.

considerável e preocupante – aproximadamente R\$ 1,5 trilhão em 2010. A Tabela 2 demonstra que, nos últimos 15 anos, o Brasil comprometeu em média anual 7,51% de seu PIB com as despesas relacionadas aos juros. Diante desse cenário, o INSEC (2010) sugere uma redução no pagamento de juros para o patamar dos países mais desenvolvidos, ou seja, em média, 1,7% a 2,5% do PIB, em dados de 2005, alteração que garantiria uma “sobra orçamentária” na casa de R\$ 80 bilhões.

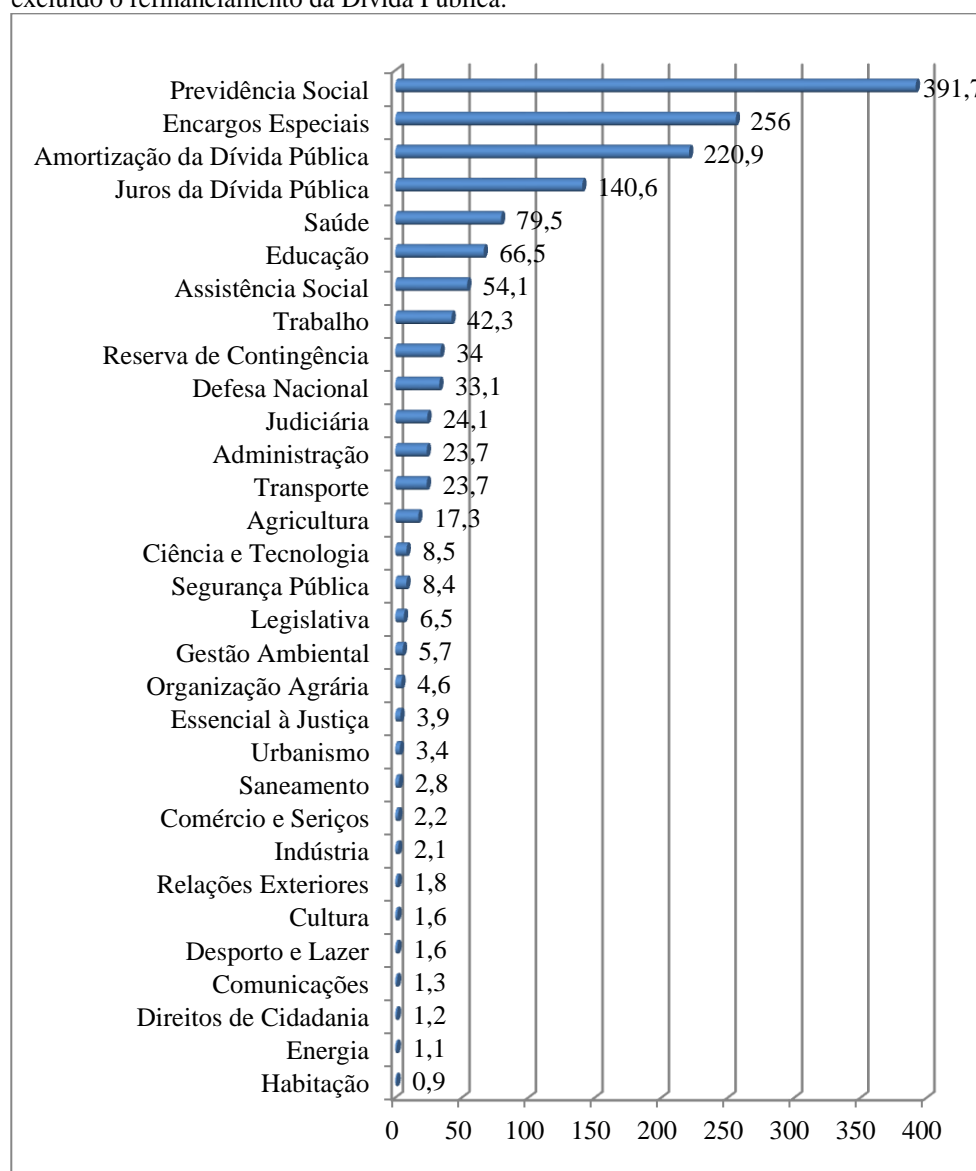
Tabela 2 – Despesas com Juros no Setor Público (1995 a 2009).

Ano	Juros % PIB
1995	7,54
1996	5,77
1997	5,15
1998	7,95
1999	13,2
2000	7,95
2001	8,14
2002	12,8
2003	7,14
2004	6,42
2005	7,10
2006	6,69
2007	5,97
2008	5,55
2009	5,29
Média	7,51

Fonte: AMIR KHAIR, *apud* Inesc (2010).

Para 2012, o governo previu a destinação de R\$ 220,9 bilhões para a amortização da dívida pública e outros 140,6 bilhões para o pagamento de juros da dívida pública, valores infindavelmente maiores do que aqueles destinados à habitação, desporto e lazer, segurança pública, saúde e educação (vide Gráfico 4).

Gráfico 4 – PLOA 2012 – Orçamento Fiscal e da Seguridade por área – em R\$ bilhões – excluindo o refinanciamento da Dívida Pública.



Fonte: PLOA 2012, *apud* Inesc (2011b).

De acordo com Filgueiras e Gonçalves (2007), a necessidade de liberar mais recursos financeiros para obtenção de superávits primários e pagamento de juros da dívida pública também justificam o uso recorrente de políticas focalizadas. Conforme os ideólogos neoliberais – apoiados pelos organismos internacionais – os programas e ações focais permitiriam uma gestão mais eficiente e racional da alocação de recursos escassos.

Segundo Theodoro e Delgado (2003), na visão neoliberal não há escassez de recurso para a área social, o problema estaria na ausência de uma alocação mais eficaz, eficiente e focalizada. Para os autores, esse argumento contraria a perspectiva de gradativa ampliação dos gastos sociais consignada na CF de 1988. Ao mesmo tempo, se

contrapõe à ideia da política social como instrumento de inclusão social, materializada pelas políticas universalistas e de extensão de direitos sociais às camadas mais pobres da população.

Pereira-Pereira (2003, 2012) identifica um antagonismo entre os princípios de focalização³⁴ e universalização³⁵. Para a autora, as políticas focalizadas são mais suscetíveis a insucessos e distorções do que as universais, uma vez que:

[...] estão dissociadas do objetivo de extensão da cidadania aos mais pobres; transformam problemas estruturais em faltas morais que estigmatizam profundamente os seus portadores; valem-se da ausência de poder de pressão social das camadas mais pobres da população para oferecer-lhes benefícios e serviços de pior qualidade; desqualificam as políticas sociais como meios que são de ampliação da cidadania; funcionam como armadilha da pobreza porque não liberam os pobres da situação de privação; e aumentam a pobreza porque, ao deixarem no desamparo grupos sociais não focalizados, contribuem para o gradativo empobrecimento destes (PEREIRA-PEREIRA, 2003: 3-4).

Ademais, Pereira-Pereira (2012) ressalta que as políticas sociais focalizadas - impulsionadas pelo Banco Mundial – são responsáveis pela criação de uma “armadilha da pobreza” (*poverty trap*). Para garantir a focalização do investimento público nas classes mais empobrecidas, os programas sociais focais estabelecem critérios de elegibilidade que aprisionam os beneficiários ao recebimento de um valor monetário mínimo. Essa característica está presente na concepção do Programa Bolsa Família (PBF). Portanto, a renúncia ao trabalho formal com carteira assinada pelos beneficiários do PBF, configura-se como mecanismo de defesa ou uma estratégia de sobrevivência, estimuladas pelas condicionalidades das políticas focalizadas. Em verdade, esses sujeitos são coagidos a engrossar as estatísticas do já hipertrofiado mercado de trabalho informal brasileiro.

³⁴ De acordo com Pereira-Pereira (2013: 2-3), a focalização é “uma tradução dos vocábulos ingleses *targeting* ou *target-oriented*, oriundos dos Estados Unidos e adotados pelos governos conservadores europeus, principalmente o da ex-primeira ministra inglesa Margareth Thatcher - que concebem a pobreza como um fenômeno absoluto, e não relativo, com todas as implicações políticas que tal concepção acarreta, dentre as quais ressaltam: a restrição do papel do Estado na proteção social; o apelo à generosidade dos ricos e afortunados para ajudarem os mais pobres; a ênfase na família e no mercado, como principais agentes de provisão de bem-estar; a proclamação da desigualdade social como um fato natural”.

³⁵ Para Pereira-Pereira (2003:1): “O princípio da universalidade é o que melhor contempla e exige a relação entre políticas públicas e direitos sociais, sem descartar naturalmente os direitos individuais (civis e políticos). Uma razão histórica fundamental para a adoção desse princípio foi o objetivo democrático de não discriminar cidadãos no seu acesso a bens e serviços que, por serem públicos, são indivisíveis e devem estar à disposição de todos”.

Outra perversidade presente na focalização – enfatizado por Pereira-Pereira (2012) – diz respeito à ideologia do *workfare* (bem-estar em troca de trabalho). Tal preceito tem sido adotado pelo Governo Federal, além de amplamente divulgado e defendido pela grande mídia vinculada aos setores neoliberais-conservadores. Segundo Pereira-Pereira (2012: 3-4): “*Nos últimos cinco anos, o governo brasileiro tem se esforçado para inserir os beneficiários do PBF no trabalho formal, especialmente nas obras da construção civil do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*”. Todavia, esses trabalhadores apresentam deficiências de formação profissional que trazem dificuldades para execução de trabalhos, mesmo nos casos que aparentemente exigiriam uma baixa qualificação.

Paulani (2012) ressalta que, em âmbito nacional, a discussão sobre políticas sociais universais ou focais ganha proeminência, sobretudo a partir de 2003 com a chegada de Lula e do Partido dos Trabalhadores (PT) ao Governo Federal. Segundo a autora, os primeiros meses daquele ano são marcados por exposições na mídia acerca da discussão – que acontecia dentro e fora do governo – sobre as potencialidades das políticas sociais focais em comparação com aquelas de caráter universal. Em síntese, essas discussões tinham como pano de fundo o debate sobre qual direcionamento deveria ter os programas de renda compensatória e as reformas que estavam em curso no sistema previdenciário brasileiro.

De acordo com Paulani (2012), as primeiras ações do Governo Lula acenaram no sentido de continuidade dos preceitos neoliberais e da preparação do país para ocupar o papel de potência financeira emergente e de plataforma internacional de valorização financeira. Paralelamente, existia o esforço de expandir e potencializar os programas sociais focalizados herdados do período FHC. Para a autora, apesar da aparência, não havia em essência nenhuma contradição. Afinal, conclui Paulani (2012: n.p.), “*resolver a ‘questão social’ com políticas focalizadas é a resposta mais adequada para, de um lado, fazer o jogo do grande capital e dos grandes rentistas e, de outro, despende um mísero percentual do orçamento público para reduzir a pobreza extrema e, por tabela, a desigualdade*”.

A superioridade dos determinantes econômicos também se faz presente na expressão tecnocrata das políticas econômica e social, representada pela perspectiva da planificação. Tal dinâmica – bastante em voga no momento³⁶ – estabelece os objetivos

³⁶ São exemplos concretos da ideia de planificação na organização governamental atual o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Plano Decenal de Esporte e Lazer.

da ação governamental e corresponde à principal forma de sistematização das políticas. Apesar do discurso tecnocrata que permeia a atual equipe governamental, as políticas, planos, programas e projetos não devem ser interpretados como procedimentos de caráter exclusivamente técnico, uma vez que sua elaboração e implementação dependem, nomeadamente, de seu impacto político. Tais ações materializam os interesses das frações de classe dominantes, as prioridades governamentais e as disponibilidades financeiras existentes.

Um último elemento que contribui para depreciação da política social brasileira relaciona-se às práticas clientelistas. Segundo Carvalho (1997), o clientelismo se ampliou com o fim do coronelismo – relação interpessoal marcante na sociedade colonial escravista e feudal. Ademais, em virtude da fragilidade da democracia no Brasil, verifica-se um estilo político baseado na cooptação, no clientelismo, no populismo, no corporativismo de Estado. Destarte, observa-se que o clientelismo - no interior das políticas sociais - reforça os “nós górdios” intrínsecos à formação social brasileira e presentes no Brasil contemporâneo. Esses entraves são assim descritos por Chauí (1999):

1. relações sociais hierárquicas ou verticais, nas quais os sujeitos sociais se distribuem como superiores mandantes competentes e inferiores obedientes incompetentes [...] 2. relações sociais e políticas fundadas em contatos pessoais, sem mediação das instituições sociais e políticas, de modo que estão estabelecidos como paradigmas da relação sócio-política o favor, a clientela e a tutela [...] 3. as desigualdades sociais alcançam patamares extremos, [...] com o desemprego estrutural e a exclusão sócio-política, polarizam a sociedade brasileira entre a carência e o privilégio [...] 4. na medida em que não operam os princípios da igualdade, da liberdade, da responsabilidade, da representação e da participação, nem o da justiça e o dos direitos, a lei não funciona como lei, isto é, não institui um polo de generalidade e universalidade social e política na qual a sociedade se reconheça (IDEM, IBIDEM: 42-43).

No próximo tópico, abordaremos as propriedades das políticas sociais, inclusive retomando o clientelismo presente em âmbito nacional. Destacaremos que a conformação das políticas sociais resulta em hibridismo que, a depender do momento histórico-político e da correlação de forças hegemônica, pode conduzi-las a jurisdições radicalmente distintas, seja como uma conquista da classe trabalhadora, seja como uma benesse consentida pelo capital.

1.3 Bola dividida: o papel das políticas sociais dentro da tensão entre capital e trabalho.

A mão que afaga é a mesma que apedreja...
Augusto dos Anjos

“Bola dividida” é uma situação dentro da partida de futebol que, comumente, envolve indecisão e risco. Indecisão quanto a quem pertence a posse da bola após a colisão (divisão) e o risco de lesão para os jogadores envolvidos na disputa. Metaforicamente esse cenário ilustra as idiossincrasias das políticas sociais no âmbito da sociedade capitalista. Ademais, indecisão e risco são aspectos que permeiam as análises de temáticas multifacetadas e carregadas de paradoxos.

Uma condição paradoxal inicial, identificada por Pereira-Pereira (2009a), refere-se à discrepância entre a efusiva atenção dada à temática da política social e o contexto social amplamente desfavorável em que esse debate se desenvolve. A política social é um tema constantemente mencionado no âmbito acadêmico e no discurso político, porém, a peculiaridade está no fato da ênfase na dimensão social e pública desse tipo de política ocorrer em um período dominado pela ideologia neoliberal que preconiza uma visão minimalista de ação governamental nesse campo.

Bielschowsky (2012), analisando os contrassensos da política social no âmbito do Governo Federal, afirma não ser surpreendente a presença de tendências contraditórias, uma vez que vivenciamos um momento de disputa entre códigos intrínsecos ao neoliberalismo – como, por exemplo, o individualismo de mercado – e à defesa dos preceitos constitucionais.

Destarte, neste tópico, para além da indissociabilidade entre política econômica e social – abordada anteriormente – destacaremos o caráter dialeticamente contraditório ostentando pelas políticas sociais. Característica esta herdada das contradições inerentes ao Estado capitalista, cuja ação atende majoritariamente os interesses da classe dominante, sem, contudo, abandonar a totalidade das demandas sociais, haja vista a necessidade de consubstanciar sua universalização. Face ao exposto, temos um Estado que, ao mesmo tempo, é capaz de fomentar a exploração dos trabalhadores e acolher suas reivindicações.

Poulantzas (2000) entende que a natureza de classe do Estado não se caracteriza pela homogeneidade, mas sim pelo caráter relacional, o que possibilita a inscrição permanente das classes dominadas na própria ossatura material do Estado. Para

Poulantzas (2000: 147), o Estado deve ser compreendido como uma relação, “*mais exatamente 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*”.

A feição heterogênea do Estado reverbera na própria política do Estado, determinando sua organização específica. Neste sentido, Neves e Pronko (2010) afirmam que a política de Estado, embora pareça incoerente e caótica, constitui-se na materialização do processo efetivo de contradições internas, configurando o Estado como lugar de organização estratégica da classe dominante.

O Estado organiza e reproduz a hegemonia de classe ao fixar um campo variável de compromissos entre as classes dominantes e classes dominadas, ao impor muitas vezes até às classes dominantes certos sacrifícios materiais a curto prazo com o fim de permitir a reprodução de sua dominação a longo termo (POULANTZAS, 2000: 213).

Pressupomos que é no interior desse espectro contraditório e amórfico do Estado capitalista que a política social se insere. Segundo Faleiros (2007), há uma ampla gama de interpretações sobre os múltiplos papéis desempenhados pelas políticas sociais em diferentes contextos histórico-sociais.

As políticas sociais ora são vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, ora como conquistas dos trabalhadores, ora como arranjos do bloco no poder ou bloco governante, ora como doação das elites dominantes, ora como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão (IDEM, IBIDEM: 8).

O papel exercido pelas políticas sociais é determinado pelas ideias dominantes de cada época, bem como pela visão de mundo e pelo projeto político e societário hegemônicos. Neste sentido, acreditamos que para uma compreensão mais apurada da função social e do papel histórico das políticas sociais, faz-se necessário um resgate histórico e uma análise conjuntural que se iniciem por uma incursão à gênese dessas políticas.

Segundo Höfling (2001), Offe e Lenhardt colocam em xeque duas interpretações da ciência política acerca do surgimento das políticas sociais. A primeira explica a origem da política social estatal por meio da teoria dos interesses e das necessidades, engendrados pelas reivindicações políticas advindas da organização dos trabalhadores assalariados. Já a segunda vincula o aparecimento da política social às imposições do processo de produção capitalista e suas exigências funcionais. Diferentemente de tais interpretações, Offe (1984, *apud* HÖFLING, 2001:34) defende a tese de que:

[...] para a explicação da trajetória evolutiva da política social, precisam ser levadas em conta como fatores causais concomitantes tanto *exigências* quanto *necessidades*, tanto problemas da integração social quanto problemas da *integração sistêmica* (Lockwood), tanto a elaboração política de *conflitos de classe* quanto a elaboração de *crises do processo de acumulação* (grifos do autor).

Pereira-Pereira (2009a) afirma que a legislação do seguro social – promovida pela Alemanha Imperial de Bismarck durante o século XVIII – constituiu o embrião do reconhecimento pelo poder público de que a pobreza era um corolário do funcionamento do próprio sistema capitalista. Tratava-se, portanto, de uma organização inaudita em comparação com as legislações anteriores, particularmente as Leis dos Pobres inglesas (*Poor Laws*). Não obstante o destaque deste momento singular na ontogênese das políticas sociais, Pereira-Pereira (2009a) ressalta que:

[...] a política social só ganhou densidade institucional e dimensão cívica quando o Welfare State que, para muitos, começou a ser formado na Europa, no último terço do século XX como a instituição diretamente responsável pelo atendimento de necessidades sociais agravadas pelo inexorável desenvolvimento capitalista (IDEM, IBIDEM: 59).

Considerando os limites do presente estudo, não se pretende neste capítulo desenvolver um estudo aprofundado sobre os diferentes modelos e as distintas características assumidas pelo Estado de Bem-Estar, especialmente nos países centrais. Entretanto, é importante ressaltar que a depender do contexto nacional em que se insere, é mister reconhecer a existência de um rol variado de arquétipos de *Welfare State* (vide Quadro 1), o que inviabiliza a existência de um modelo único e universal de Estado de Bem-Estar. Por conseguinte, é possível identificar aqueles Estados que conseguem promover satisfatórias condições de bem-estar social e outros que – a despeito da qualificação, dos gastos despendidos e das ações sociais realizadas – não apresentam o mesmo desempenho³⁷.

³⁷ Para maiores informações sobre os diferentes regimes de Bem-Estar social, recomenda-se a leitura de Esping-Andersen (1991) e Abrahamson (1995).

Quadro 1 – Resumo das principais características dos diversos tipos de regimes de Welfare State nos países centrais.

	Regime wfs Liberal	Regime wfs Social-Democrático	Regime wfs Conservador
Funções por Segmento			
Social:			
Família	Marginal	Marginal	Central
Mercado	Central	Marginal	Marginal
Estado	Marginal	Central	Subsidiário
Welfare State:			
Unidade social da solidariedade	Indivíduo	Coletividade	Parentesco, corporações e Estado
Local prevalecente da solidariedade	Mercado	Estado	Família
Grau de desmercantilização	Mínimo	Máximo	Alto (p/ trabalhadores chefes de família)
Caso nacional paradigmático	EUA	Suécia	Alemanha e Itália

Fonte: adaptado de Esping-Andersen (2000: 146, cf. tab. 5.4).

Destarte, não se deve fazer do Estado de Bem-Estar um objeto de exaustiva análise; não é possível furtar-se da apresentação de aspectos inerentes ao *Welfare State* que são incorporados às políticas sociais em profusão naquele período. Conforme Mishra (1992, *apud* PEREIRA-PEREIRA, 2009a), o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar social (Estado Social) é a amarração entre três fatores principais, a saber: *i*) a luta da classe trabalhadora contra a sua exploração; *ii*) a necessidade do capitalismo industrial em possuir uma força de trabalho cada vez mais produtiva; e, *iii*) o reconhecimento da classe proprietária de que é necessário pagar o preço pela segurança política do regime.

Para Esping-Andersen (2000), o Estado de Bem-Estar que vigorou durante os “Anos Dourados³⁸” do capitalismo (1945-1975) foi sustentado por quatro grandes pilares, a saber: *a*) a ideia de solidariedade ou cidadania social, da forma como foi difundida pelos famosos trabalhos de Beveridge e Marshall; *b*) a difusão da instrução em massa; *c*) a busca macroeconômica do pleno emprego, duplamente viabilizada pelas políticas keynesianas de demanda efetiva e pela difusão de um sistema corporativista de relações de trabalho, que previa a existência de sindicatos patronais e de trabalhadores fortes e representativos, negociações centralizadas, contratação coletiva e regulação da relação salários reais/produtividade do trabalho, aspectos estes diretamente vinculados à

³⁸ Segundo Fagnani (2012: 10-11), os anos dourados ou gloriosos “trata-se de fase inédita de capitalismo regulado, construída no contexto da bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética, que se consolidou no pós-guerra sob a hegemonia americana. O pacto entre capital e trabalho que foi selado nesse período representou uma inédita possibilidade de se conciliar a propriedade privada dos meios de produção com o planejamento estatal; a gestão mais democrática da economia; e a elevação do padrão de vida dos trabalhadores”.

estruturação do mercado de trabalho; e, *d*) as práticas de estruturação de interesses e de resolução de conflitos ditadas pela chamada luta de classes democrática.

As particularidades e elementos basilares do *Welfare State* reproduziram no seu âmago as incoerências do Estado capitalista, consumando um sistema de proteção contraditório capaz de atender simultaneamente a interesses antagônicos, peculiaridade que será compartilhada pelas políticas sociais. Segundo Gough (1982 *apud* PEREIRA-PEREIRA, 2009a), a transmissão dessas contradições transformou o Estado de Bem-Estar em um instrumento a serviço tanto dos interesses dos capitalistas, quanto das lutas políticas da classe trabalhadora organizada.

Neste sentido é que Faleiros (2007: 80), embora reconheça as políticas sociais como corolário das reivindicações da classe trabalhadora, as conceitua como “*formas de manutenção da força de trabalho 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 um lado, a classe trabalhadora introduz suas exigências por melhores condições de trabalho nas pautas de luta política pela cidadania e pela reorganização das relações de poder. Por outro lado, o bloco hegemônico, para refrear as demandas trabalhistas, reúne recursos, manobras e alianças visando arrefecer as ameaças, despolitizar as lutas e fragmentar os trabalhadores, conciliando interesses e controlando/cooptando movimentos e entidades de representação. Dentro dessa articulação complexa de forças e pressões, as políticas sociais são asfixiadas em sua capacidade de afetar as condições fundamentais do processo de acumulação.

Para Höfling (2001), em momentos de profunda assimetria nas relações entre capital e trabalho, o Estado age como árbitro a favor da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto. Reconhecendo a relevância da ação estatal na garantia da igualdade substantiva e o caráter público das políticas sociais, Pereira-Pereira (2009a) vincula a identidade particular dessas políticas

[...] à *política de ação* que visa, mediante esforço organizado e pactuado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e requer deliberadamente decisão coletiva regida por princípios de justiça social que, por sua vez, devem ser amparados por leis impessoais e objetivas, garantidoras de direitos (IDEM, IBIDEM: 171-172, grifo da autora).

É imprescindível ressaltar que, ao reconhecermos a política social como foco da ação estatal, não se pode perder de vista que o Estado capitalista retrata uma dominação de homens sobre homens, que tem na posse legal de usufruto da força sua expressão

mais clara, mas não exclusiva. Historicamente, as formas coercitivas do Estado se diversificaram e se sofisticaram, sendo que, por vezes, se expressam pelo imperativo legal. Afinal, como Leon Tolstói assevera em *A escravidão de nosso tempo*, as leis não foram feitas para atender à vontade da maioria, mas sim à vontade daqueles que detêm o poder.

Não podemos deixar de destacar que outra possibilidade coerciva do Estado encontra-se na própria implementação das políticas sociais. A política econômica e social, bem como outras políticas específicas (educacional, de saúde, de assistência social, esportiva etc.) são instrumentos habilmente manipulados pelo Estado para enfrentamento das tensões geradas a partir das contradições do sistema capitalista. Segundo Manning (1999 *apud* PEREIRA-PEREIRA, 2009a: 172), a política social “*envolve o exercício do poder praticado, concomitantemente, por indivíduos, grupos, profissionais, empresários, trabalhadores, entre vários segmentos sociais que tentam influir na sua constituição e direção*”.

Após breves considerações sobre os diferentes conceitos e papéis das políticas sociais, faz-se necessário entendermos como tais políticas se configuram na contemporaneidade. É inegável que as mudanças societárias contemporâneas, as mutações no mundo do trabalho³⁹ e a avalanche neoliberal imputaram novas conformações à política social no século XXI.

A partir de meados da década de 1970, as transformações ocorridas no bojo do capitalismo alcançaram uma profundidade e uma velocidade inéditas. A reestruturação produtiva, o desemprego estrutural, a acentuação da desigualdade social, a intensificação do processo de globalização, o crescimento vertiginoso do setor terciário e a hipertrofia do sistema financeiro, são alguns dos desdobramentos de uma profunda crise mundial que, em decorrência das mudanças ocorridas no padrão de acumulação, alteraram aspectos (complexos) da sociedade. Em suma, a crise capitalista não pode ser entendida se não for estudada como totalidade, mas seus impactos mais perceptíveis ocorrem nos complexos social, cultural, econômico e político (HOBSBAWM, 1995).

As transformações societárias recentes engendram uma reformulação dos objetivos e conteúdos básicos, bem como das formas de gestão da política social e do

³⁹ De acordo com Antunes, as consequências das mutações do processo produtivo no mundo do trabalho são: “[...] desregulamentação enorme de direitos do trabalho, que são eliminados cotidianamente em quase todas as partes do mundo onde há produção industrial e de serviços; aumento da fragmentação no interior da classe trabalhadora; precarização e terceirização da força humana que trabalha; destruição do sindicalismo de classe e sua conversão num sindicalismo dócil, de parceria (*partnership*), ou mesmo em um sindicalismo de empresa” (2009: 53).

Welfare State. Segundo Abrahamson (2004), um novo consenso em torno da política social foi forjado, por meio da ressignificação do Estado de Bem-Estar, rebatizado de pluralismo de bem-estar ou economia mista de bem-estar ou ainda *Welfare Mix*. De acordo com aquele autor, embora seja possível reconhecer a hegemonia política e ideológica desta nova concepção, existe enorme dificuldade em conceituá-la ou explicá-la.

Abrahamson (2004) identifica três grupos ou correntes interpretativas acerca do pluralismo de bem-estar. São elas: os céticos, a perspectiva neutra e os otimistas. Para os céticos, representados por Norman Johnson (1999) – que em nossa opinião poderiam ser denominados de críticos – as alterações do bem-estar no sentido pluralista engendram as seguintes modificações:

a) cortes nos benefícios e serviços e adoção de critérios de elegibilidade mais limitados; *b)* aumentos de encargos e co-pagamentos; *c)* crescente privatização dos cuidados nas residências, pensões, habitação e saúde; *d)* difusão dos contratos realizados nos Estados Unidos e no Reino Unido para outros países; *e)* desigualdades e pobreza crescentes, particularmente nos países fortemente influenciados por filósofos neoliberais e da Europa Central e Leste Europeu, que passam por rápidas mudanças econômicas, políticas e sociais; *f)* mudanças na estrutura do governo e na natureza do serviço público (JOHNSON, 1999, *apud* ABRAHAMSON, 2004: 115-116).

As consequências listadas anteriormente – por si mesmas – já infirmam a possibilidade de leituras que partam de uma perspectiva neutra ou de uma visão otimista sobre o *Welfare Mix*. Ao mesmo tempo, é evidente que a ressignificação do *Welfare State* tem implicações diretas na concepção e organização das políticas sociais.

Essa invisibilidade das mudanças contemporâneas, inclusive na política social, da reação do capital à sua própria crise, num contexto de derrota do projeto dos trabalhadores e de um mundo unipolar, contida no argumento que sustenta a ideia de pluralismo de bem-estar, deixa na sombra questões fundamentais, a exemplo da prioridade dos direitos do capital sobre as pessoas, donde decorre o minimalismo social combinado ao subsídio à demanda por via de programas – pobres e com critérios restritos de acesso – de transferência de renda, subordinando mais uma vez a política social à economia [...] (BEHRING, 2004: 172).

Um exemplo da afirmação apresentada anteriormente se refere à advertência feita por Lima (2008). Ao estudar o Governo Lula, o autor verificou que aquele período governamental foi assinalado pela utilização de uma política pública para a área social que, ao invés de priorizar a criação de postos de trabalho por meio de investimentos produtivos, optou por um modelo de política pública que mantém a indigência e a não

produção de riqueza. Tal opção se cristaliza e se materializa no padrão de gasto adotado para o pagamento de benefícios durante o referido governo. De acordo com Lima (2008: 15), o que se observa: “*É a produção e reprodução de uma sociedade de indigentes, de pedintes*”. Adiante, retomaremos o debate sobre as especificidades das políticas sociais brasileiras.

Após uma trajetória degenerescente, a socialdemocracia, além de renunciar aos princípios revolucionários no início do século XX e se apartar da luta e tradição marxista, passou a trair sua própria estratégia gradualista de reformas de longo prazo, adotando acentuadamente políticas neoliberais a partir dos anos 1980. A guinada neoliberal realizada pela socialdemocracia teve reflexos no âmbito das políticas sociais, alguns deles já sumarizados nos parágrafos anteriores. A solidariedade, o pacto social e a reforma democrática – princípios da noção socialdemocrata de seguridade social – foram preteridos em prol de políticas seletivas e focalizadas, combinadas com a transformação em mercadoria de determinados serviços, pela via da privatização.

A quimera neoliberal, hegemônica a partir de meados da década de 1970, forjou um antagonismo de seus axiomas com o ideário e as instituições do *Welfare State*⁴⁰. No âmbito da política social, foram criados alguns pares antinômicos, tais como: focalização *versus* universalização; privatização *versus* oferta pública; desregulamentação de mercado *versus* direitos trabalhistas e sindicais; e Seguro Social *versus* Seguridade Social.

Segundo Fagnani (2012), o núcleo da agenda antagônica liberalizante – para além da reforma do Estado e dos ajustes macroeconômicos – é composto por proposta de políticas sociais focalizadas na extrema pobreza; pela privatização de bens e serviços na lógica do “Seguro Social”; pela supressão dos direitos trabalhistas e sindicais; e, pela valorização do “capital humano”. Assim como para o combate a algumas doenças criou-se uma vacina com seu próprio vírus, no intuito de combater as enfermidades do neoliberalismo⁴¹, acabam por receitar as mesmas formas do neoliberalismo.

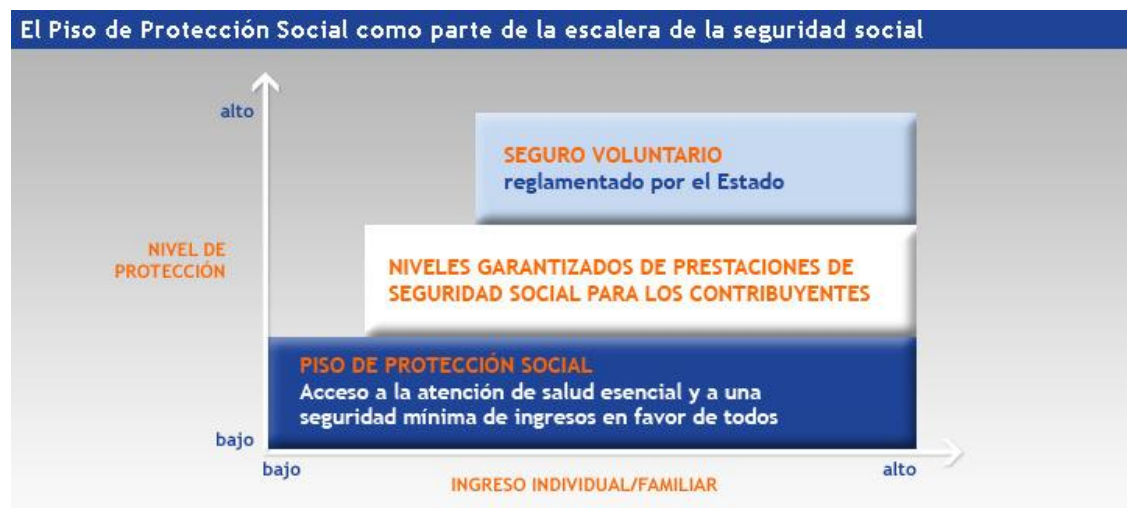
⁴⁰ Anderson (2008) demonstra que, apesar de todas as medidas tomadas para conter os gastos sociais, o neoliberalismo não conseguiu diminuir acentuadamente o peso do Estado de bem-estar. “Embora o crescimento da proporção do produto nacional consumida pelo Estado tenha desacelerado, a proporção absoluta não caiu, mas aumentou, de mais ou menos 46% para 48% do PNB médio dos países da OCDE durante os anos 80. Duas razões básicas explicam este paradoxo: o aumento dos gastos sociais com o desemprego, que custaram bilhões ao Estado, e o aumento demográfico dos aposentados na população, que levou o Estado a gastar outros bilhões em pensões” (IDEM, IBIDEM: 16).

⁴¹ Fagnani (2012) afirma que as últimas quatro décadas de capitalismo desregulado deixaram um saldo social dramático, caracterizado pelo aumento das desigualdades sociais e pela piora na distribuição de renda, que acentuou sua polarização.

Para Fagnani (2012), o modelo de proteção social proposto atualmente pelos organismos internacionais busca pôr em prática a iniciativa do Piso de Proteção Social (PPS). De acordo com o autor, trata-se de uma proposta para a seguridade social influenciada pelo modelo de “gestão social do risco” e baseada em uma perspectiva liberalizante que prega a transferência de renda aos mais pobres como mecanismo de garantir no mercado o acesso aos serviços básicos. Dentro dessa lógica, programas de transferência de renda, ações como microcrédito e outras voltadas para a mística do empreendedorismo passam a ser recomendadas na “redução dos riscos” dos mais pobres. Podemos afirmar que há nessa organização um evidente viés privatizante.

A estratégia de implementação do PPS prevê, em um primeiro momento, a expansão horizontal como pré-requisito para que um maior número de pessoas ascenda aos pisos superiores (vide Figura 1). Fagnani (2012) ressalta que isoladamente o PPS é uma alternativa insuficiente, pois é incapaz de superar uma mera transferência monetária horizontal, especialmente em países que não possuem sistemas públicos e universais sólidos. Ou seja, nesse caso, não há ascensão vertical pelos beneficiários, obstados de alcançarem o próximo nível de proteção social.

Figura 1 – O Piso de Proteção Social como parte da escalada da Seguridade Social.



Fonte: OIT (2011), *apud* Fagnani (2012).

As transformações imputadas às políticas sociais e ao Estado de bem-estar pelo advento neoliberal também se manifestaram em território nacional. Tais modificações reproduzem um movimento universal, ao mesmo tempo em que adquirem contornos específicos a partir das peculiaridades locais. Arcaísmo e paradoxismo se combinam e

permeiam a trajetória histórica da constituição do sistema de proteção social brasileiro, criando novas distorções e reproduzindo antigas imperfeições do neoliberalismo.

Os albores do sistema de proteção social brasileiro datam do período compreendido entre 1930 e 1943, porém, sua consolidação ocorrerá somente durante as décadas de 1970 e 1980 – por meio de um processo de modernização conservadora⁴² – em plena vigência do regime autocrático militar. Registro histórico que expõe um primeiro pseudoparadoxo, uma vez que o crescimento dos programas sociais em períodos ditatoriais vinculava-se ao objetivo de utilizá-los como instrumentos compensatórios pela repressão aberta contra o conjunto da sociedade, sobretudo os movimentos sociais, políticos e sindicais.

Entretanto, o controle social antidemocrático exercido pelo Estado ditatorial foi inócuo no sentido de impossibilitar a reorganização da sociedade civil. No ocaso dos anos 1970, é possível identificar o surgimento de um dinamismo social conduzido pelo desejo de resgate da participação popular, materializado em um movimento de ampliação da cidadania e dos direitos sociais. De acordo com Silva e Silva *et. al* (2008: 26): “*O conteúdo desse movimento é assimilado pela CF de 1988, com a instituição do conceito de Seguridade Social que integrou a Assistência Social, junto com a Previdência Social e a Saúde, como políticas constitutivas da Seguridade Social no país*”.

De acordo com Coutinho (1989 *apud* BEHRING & BOSCHETTI, 2008), no Brasil, não tivemos reformas no sentido socialdemocrata, mas sim processos de modernização conservadora ou de revolução passiva. Esses processos geraram mudanças objetivas nas condições de vida e de trabalho das classes subalternas, mas sempre contidas e limitadas se comparadas a suas possibilidades e potencialidades. Além disso, essas modificações desenvolveram-se sob a vigilância das classes dominantes.

O percurso brasileiro de ampliação dos direitos sociais rumo a uma proteção social baseada na universalidade, seguridade e cidadania, foi atingido por uma conjuntura amplamente desfavorável na década de 1990, engendrada pela adoção

⁴² Nogueira (1998: 11) sinaliza que “o processo de modernização capitalista brasileira – a nossa revolução burguesa...se faz sem rupturas políticas fortes, sem construir uma institucionalidade democrática e sem incorporação social”. Nogueira (1998: 266) afirma, ainda, que “nossa modernização tem sido conservadora, aliás, duplamente conservadora. Em primeiro lugar, porque se tem feito com base na preservação de expressivos elementos do passado”. E, em segundo lugar, a modernização tem ocorrido de forma antidemocrática, ou seja, sem a participação popular, e sob hegemonia conservadora.

tardia⁴³ do governo brasileiro de um projeto de desenvolvimento econômico de orientação ideológica neoliberal, sob o argumento de inserção do país na chamada competitividade da economia globalizada⁴⁴.

A obsessão por inserir o Brasil na economia mundial – construindo um padrão de competitividade que o permitisse concorrer no interior da economia globalizada – pautou a agenda pública do Estado brasileiro durante os anos 1990. Diante desse cenário, Silva e Silva *et al.* (2008: 29) conclui que:

[...] vêm sendo descartadas conquistas sociais, decorrentes de lutas sociais das décadas de 1970 e 1980, considerando os direitos sociais e trabalhistas conquistados como obstáculo ao ajuste da economia às exigências da economia internacional.

A política neoliberal e a prioridade atribuída ao ajuste econômico moldaram o perfil das políticas sociais brasileiras. Segundo Draibe *et al* (1995, *apud* SILVA E SILVA *et al.*, 2008: 27), os anos 1990 registram um sistema de proteção social caracterizado por:

[...] superposições de objetivos, competências, clientelas-alvo, agências e mecanismos operadores; instabilidade e descontinuidade dos programas sociais; insuficiência e ineficiência, com desperdício de recursos; distanciamento entre formuladores de políticas e beneficiários; ausência de mecanismos de controle e acompanhamento de programas, além do avanço de um movimento de privatização das políticas sociais mediatizado por nefasta articulação do Estado com o setor privado lucrativo, principalmente no que se refere às políticas de educação, saúde e habitação.

O arquétipo de proteção social meramente compensatória e residual insere o Brasil no rol de reformas dos programas sociais na América Latina, respeitando os parâmetros impostos pelos organismos internacionais – destacadas por Fagnani (2012). Ao mesmo tempo, as políticas sociais são relegadas a um plano secundário em relação à prioridade dada ao crescimento econômico. Como consequência, são recomendados cortes nos gastos sociais, comprometendo à universalização e ampliação dos direitos sociais e restringindo a atuação estatal no campo social às ações seletivas e focalizadas na extrema pobreza.

⁴³ Cabe destacar que o retardamento da opção não foi uma ação deliberada do governo, mas um reflexo da conjuntura política e social nacional. O movimento social que lutava pela redemocratização do país construiu uma agenda de mudanças, cujo objetivo central era o acerto de contas com a ditadura militar, que impediu a germinação da investida neoliberal naquele momento histórico.

⁴⁴ De acordo com Silva e Silva *et al.* (2008), outro fator que dificultou a universalização dos direitos sociais consignados na Constituição Federal (CF) de 1988, pela ausência de regulamentação, foi a forte reação das elites conservadoras no Congresso.

Segundo Fagnani (2012), programas direcionados aos mais pobres têm como objetivo final a reforma do Estado e o ajuste fiscal, tendo em vista que programas dessa natureza são baratos em termos de gastos como proporção do PIB. Essa compreensão ideológica orienta o objetivo tácito dos organismos internacionais de alçar o PBF – implantado pelo Governo Lula⁴⁵ – em um *case* internacional de sucesso. Fagnani (2012) conclui que essa estratégia parece ser útil para convencer os governos acerca das virtudes da iniciativa de PPS.

Os objetivos camuflados acabam se revelando quando confrontados com as referências da Organização Internacional no Trabalho (OIT) sobre o PBF. De acordo com a entidade, o Bolsa-Família é “*um dos programas de assistência social de maior envergadura no mundo*”. Todavia, a própria OIT evidencia os fundamentos que baseiam sua conclusão ao afirmar que a cobertura de 47 milhões de pessoas foi possível “*com um nível de gastos de 0,4% do PIB, o que representa 1,8% do gasto do Governo Federal*” (CICHON et al., 2011 *apud* FAGNANI, 2012: 26).

Sem embargo do crescimento orçamentário do PBF durante as últimas gestões do Governo Federal (vide Tabela 3), é preciso ter clareza que seus recursos são ínfimos quando comparados àqueles destinados ao mercado financeiro. A título de exemplo, o INESC (2011a: 3) informa que “*o valor previsto no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA 2011) para o programa Bolsa Família, por exemplo, é de R\$ 13,99 bilhões. Esta cifra é 12 vezes menor do que o valor previsto para o pagamento de juros a dívida pública*”.

Tabela 3 – Evolução do PBF, em R\$ milhões liquidados, em valores deflacionados pelo IGP-DI.

Ano	Assistência Social	PBF	Participação em %
2004	19.451,39	8.136,78	41,83%
2005	20.271,40	8.458,68	41,73%
2006	26.087,62	9.962,05	38,19%
2007	29.403,66	10.955,29	37,26%
2008	32.659,81	12.525,49	38,35%
2009	33.932,71	12.525,85	36,91%
Variação 2004/2009	74,45%	53,94%	-

Fonte: SIAFI/SIGA, *apud* Couri (2010).

⁴⁵ O Programa Bolsa Família (PBF) resultou da proposta do Governo Federal, lançada dia 20 de outubro de 2003, para unificação dos Programas de Transferência de Renda, inicialmente restrita a unificação de quatro programas federais: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação. Foi instituído pela MP nº 132, de 20 de outubro de 2003, transformada na lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Segundo Silva e Silva et al. (2008: 135), a criação do referido Programa tinha “como propósito mais amplo manter um único Programa de Transferência de Renda, articulando programas nacionais, estaduais e municipais em implementação, na perspectiva de instituição de uma Política Nacional de Transferência de Renda”.

Em sintonia com os preceitos da gestão social do risco – destacados anteriormente –, mas trazendo importante dado sobre a interface entre política econômica e social, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2010:123) conclui que:

Tanto para o PIB quanto para a renda das famílias, o efeito multiplicador aumenta na medida em que as transferências são direcionadas para famílias com menos renda e que possuem mais propensão a consumir. O gasto de 1% do PIB a mais no PBF gera uma variação positiva de 1,44% no próprio PIB e de 2,25% na renda familiar total, enquanto o mesmo choque no pagamento de juros da dívida pública eleva este em apenas 0,71% e a renda familiar em 1,34%.

Se por um lado, a conclusão acima nos fornece argumentos para refutar a priorização da destinação do fundo público à política de superávit primário, por outro lado, oculta que, devido à alta regressividade de nossa carga tributária, a maior parte dos gastos do PBF é custeada pelos próprios beneficiários. Isso se deve ao fato de possuímos um sistema tributário organizado a partir de uma forte incidência de tributos sobre o consumo.

Explicando melhor, Salvador (2010a) afirma que o consumo é proporcionalmente decrescente em relação à renda, uma vez que as famílias de renda mais baixas destinam maior parcela de seus ganhos para a aquisição de bens e serviços, ao passo que os mais ricos tendem a poupar relativamente mais. Como a maior parte dos recursos destinados ao PBF provém de fontes tributárias regressivas, uma parcela relevante dos gastos estatais retorna aos cofres públicos mediante a arrecadação de impostos sobre o consumo (bens e serviços) realizado pelas próprias famílias atendidas pelo programa.

É curioso notar que, em meio a essa nova onda de mistificação da importância das políticas sociais focalizadas, o Brasil passou a exportar sua experiência, sendo considerado um laboratório/observatório internacional de políticas sociais. O Brasil teria alcançado o patamar de referência internacional ao conseguir, por meio de uma estratégia de desenvolvimento social articulada à política econômica, impulsionar o consumo interno, que, por sua vez, seria o principal responsável pelo recente ciclo de crescimento vivenciado pelo país. Fagnani (2012) corrobora com esse entendimento, afirmando que, desde 2006, o Brasil buscou articular sua política social com a estratégia

macroeconômica, o que possibilitou resultados positivos no combate à extrema pobreza⁴⁶ (vide Tabela 4).

Contudo, é imperioso registrar, que o alcance de indicadores favoráveis pode estar diretamente relacionado à drástica redução do valor da renda *per capita* adotado como referência para definição da Linha de Pobreza como critério de acesso das famílias ao PBF. Conforme dados de Silva e Silva *et al.* (2008), a renda *per capita* familiar que chegou a ser de meio salário mínimo foi reduzida para uma renda *per capita* familiar, inicialmente, de R\$ 50,00 para enquadramento das famílias na categoria de extrema pobreza, e para R\$ 100,00 para classificação de famílias pobres; esses valores foram posteriormente (abril de 2007) reajustados para, respectivamente, R\$ 60,00 e R\$ 120,00. Essa mera modificação de um parâmetro numérico é capaz de retirar milhares de famílias brasileiras da situação de pobreza extrema, sem que na realidade concreta possuam essa condição.

Tabela 4 - Proporção de Miseráveis - Renda de Todas as Fontes (Linha CPS): Pobreza - Linha CPS/FGV.

	População Total								
Categoria	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	27,54	26,66	28,12	25,4	22,8	19,32	18,26	16,02	15,32

Fonte: CPS/FGV, baseado nos microdados da PNAD/IBGE.

Embora se exima de apontar qual foi o *leitmotiv* dessa relação, Fagnani (2012) tem o cuidado de frisar que os dados positivos no combate à pobreza foram corolários de um amplo leque de ações, tais como: criação de novas vagas no mercado de trabalho formal; crescimento real do salário mínimo; extensão do Benefício de Prestação Continuada; transferências da Seguridade Social, sobretudo por meio da Previdência Rural, entre outros. Para Fagnani (2012), é um equívoco atribuir exclusivamente o progresso social recente no Brasil a uma ação estatal isolada. O autor assevera que é uma postura inadmissível, tanto em termos técnicos, como em termos éticos, reduzir a proteção social brasileira ao PBF.

À conjuntura descrita até o momento, soma-se o registro histórico de vivenciarmos no Brasil um Estado de bem-estar social permeado por axiomas atávicos que engendram um modelo marcado por uma base meritocrática com traços corporativistas e clientelistas. Outras características comumente reproduzidas pelas políticas sociais brasileiras dizem respeito à privatização e ao voluntariado. A lógica

⁴⁶ Apesar da crise econômica mundial, que vem se acentuando e aumentando as desigualdades em vários países, no Brasil, a pobreza caiu 7,9% entre janeiro de 2011 e janeiro de 2012 e as desigualdades continuam a diminuir. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/03/07/apesar-de-crise-mundial-desigualdade-e-pobreza-diminuem-no-brasil-diz-fgv>>. Acesso em: 17 dez. 2012.

privatizante, nos dizeres de Behring e Boschetti (2008), gera uma *dualidade discriminatória*, distinguindo aqueles que podem daqueles que não podem pagar pelos serviços e, simultaneamente, criando territórios para a exploração pelos segmentos do capital nacional. Segundo Behring (1998, *apud* BEHRING & BOSCHETTI, 2008:159-160), em suma, “*a privatização no campo das políticas sociais públicas compõe um movimento de transferências patrimoniais, além de expressar o processo mais profundo de supercapitalização*”.

Em relação ao voluntariado, esse parece ser o modelo de gestão privilegiado pelo Governo Lula na consolidação de parcerias público-privadas, seja com o mercado, seja com o terceiro setor. De acordo com Pereira-Pereira (2004: 155), “*ser voluntário no Brasil passou, repentinamente, a constituir um passaporte para o exercício da cidadania, tanto que este conceito está agora sempre atrelado à prestação da ajuda voluntária*”.

Os argumentos apresentados até o momento demonstram que a tensão capital-trabalho se manifesta no interior do Estado, assim como no âmago da política social, especialmente em uma conjuntura marcada pela hegemonia do ideário neoliberal e de reestruturação capitalista como resposta aos efeitos da crise econômica dos países centrais. Diante desse cenário, os programas e projetos que materializam as políticas sociais brasileiras se deparam com enormes desafios.

Um primeiro obstáculo diz respeito à superação do modelo de políticas sociais focalizadas na extrema pobreza e a consolidação de um sistema de proteção social universal, capaz de atender à totalidade dos cidadãos que dele necessite. Apesar da melhoria dos dados do mercado de trabalho no Brasil⁴⁷, essa proposição demanda uma efetiva articulação da transferência monetária com outros programas sociais e com uma política econômica de geração de emprego e renda; de valorização do trabalho; e desconcentração de renda e da riqueza socialmente produzida.

Não obstante o lançamento do *Plano Brasil sem Miséria*⁴⁸ e sem embargo das condicionalidades impostas pelo PBF, que visam promover o acesso às políticas

⁴⁷ De acordo com Fagnani (2012: 44): “Entre 2003 a 2011, a taxa de desemprego caiu pela metade (12,4% para 6%). O rendimento mensal médio dos trabalhadores subiu 18% e mais de 14 milhões de empregos formais foram criados (apenas em 2010, foram criados 2,5 milhões de vagas)”.

⁴⁸ “O Plano Brasil Sem Miséria agrega transferência de renda, acesso a serviços públicos, nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento e energia elétrica, e inclusão produtiva. Com um conjunto de ações que envolvem a criação de novos programas e a ampliação de iniciativas já existentes, em parceria com estados, municípios, empresas públicas e privadas e organizações da sociedade civil [...]” Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/superacao-da-extrema-pobreza%20/plano-brasil-sem-miseria-1/plano-brasil-sem-miseria>>. Acesso em: 05 dez. 2013.

universais como mecanismos de autonomização das famílias, faz-se necessária a superação tanto da lógica da “gestão social do risco”, como da proposta de piso básico de proteção social. Essas proposições rompem com a perspectiva de universalismo de direitos e promovem a privatização e mercantilização das políticas sociais, caminhando na contramão da democratização da elevação do padrão de atendimento dos serviços sociais básicos.

Behring e Boschetti (2008: 172) alertam que *“a sustentabilidade financeira com possibilidade de ampliação e universalização dos direitos não será alcançada com ajustes fiscais que expropiem recursos das políticas sociais”*. A partir da constatação das autoras, chegamos à barreira representada pela disputa do fundo público. Malgrado os resultados positivos no combate à pobreza extrema, dados apresentados no tópico anterior demonstram que na disputa e repartição do fundo público as políticas sociais estão muito aquém dos ganhos auferidos pelo grande capital financeiro e especulativo.

O embate pelo fundo público impõe ao Estado a necessidade de que – no âmbito das políticas sociais, sobretudo aquelas de caráter universal – sejam restabelecidas as bases de financiamento sustentáveis consignadas na CF de 1988, o que, de acordo com Fagnani (2012: 46-47), requer a tomada de iniciativas complexas e politicamente não consensuais, tais como: a) extinção da DRU; b) realização de uma reforma tributária progressiva, que diminua a carga tributária sobre os bens e serviços, beneficiando as camadas sociais de renda mais baixa; c) aplicação integral dos recursos do OSS na Seguridade Social; d) flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal, devido aos reflexos desfavoráveis na terceirização das áreas sociais; e) ampliação do gasto público com educação, que é baixo quando comparado aos parâmetros internacionais.

Os desafios listados ratificam a importância da consubstanciação de um modelo de proteção social universalizante. Entretanto, essa demanda exige que políticos, gestores governamentais e sociedade civil não se limitem à mistificação discursiva e tampouco se reconfortem com a frieza ou manipulação de dados estatísticos. Neste sentido, concordamos com Pereira-Pereira (2004: 157) de que escapar das armadilhas impostas pelo ideário neoliberal e pela reestruturação *“é uma tarefa ingente, não só para o Brasil, mas para quase todo mundo, pois implica ir além da política social e reinventar, como diz Sader (2003), o socialismo, recolocando-o ao mesmo tempo no horizonte histórico”*.

1.4 O esporte como direito de cidadania.

Falar sobre o esporte aparentemente é uma tarefa bastante simples e pouco original. Afinal, todo mundo parece ter alguma opinião ou conhecimento empírico sobre este fenômeno cultural. Essa ilusória facilidade engendra um conjunto de opiniões (senso-comum) sobre o que venha ser o esporte, normalmente caracterizado por escassa reflexão crítica. Essa baixa criticidade está presente no âmbito da sociedade e da grande mídia, bem como nos discursos de gestores governamentais e políticos. No caso destes últimos, corre-se o risco de que essa ponderação pouco elaborada torne-se o marco conceitual e/ou a orientação técnica que estrutura e organiza as políticas públicas de esporte.

O ecletismo e a superficialidade dos debates acerca da prática esportiva culminam em uma ampla e diversificada gama de considerações. Segundo Gaya (1994), o desporto (esporte) tornou-se plural e dentro dessa pluralidade assumiu novas formas e modelos, novos valores e sentidos. Pode aparecer como comércio, como indústria, como atividade cultural, como estilo de vida, como fator econômico, como fator de socialização, como meio de educação e formação, como estratégia de saúde e como objeto de investigação científica.

É justamente quando localizamos o esporte como objeto de investigação científica que aquela aparente facilidade e despreocupação presente no senso comum cede lugar a uma dificuldade essencial inerente a uma análise e problematização mais apurada. Isto porque, diferentemente da falação descompromissada, o fazer científico - em seu percurso heurístico - não pode se desviar de seu compromisso com os rigores científicos e com análise crítica da realidade concreta, bem como não deve se distanciar de seus pressupostos deontológicos, sociais e ideopolíticos.

Cientes das dificuldades investigativas do objeto de pesquisa selecionado, pretendemos, neste último tópico – se não responder conclusivamente –, apresentar elementos que esclareçam minimamente a questão que intitula este primeiro capítulo. Destarte, encerramos enfatizando nossa compreensão acerca do que o esporte deva ser. No entanto, considerando a pluralidade e as contradições que perfazem a totalidade em que se insere a prática esportiva, não podemos descartar os predicados e as funções assumidas por este fenômeno cultural no âmago da sociedade capitalista contemporânea. Características que não vão, necessariamente, ao encontro da nossa concepção sobre o papel social do esporte.

Inicialmente, afirmamos nossa concordância com a conceituação de Castellani Filho (2008: 132) sobre o esporte, qual seja: *o esporte como construção humana, como produto da atividade humana*. Ao mesmo tempo, compreendemos – em conformidade com o autor – que tal concepção vincula-se à ação humana de produzir respostas para atendimento das necessidades sociais estabelecidas no decurso do processo civilizatório. Linha de raciocínio que converge e se combina aos pressupostos ideológicos que balizam nossa compreensão acerca de cidadania plena, emancipação humana e política, necessidades humanas básicas, direitos e políticas sociais apresentados nos tópicos anteriores.

Castellani Filho (2008: 132) explicita que a adoção do entendimento acima nos conduz a uma pergunta inicial: *para o atendimento de quais necessidades sociais o esporte foi criado?* Complementarmente, o autor chama atenção que a solução dessa questão passa pela localização da gênese esportiva. Neste sentido, a despeito de termos introduzido o debate sobre a origem do esporte em momento anterior deste estudo, faz-se necessário retomarmos – mesmo que sucintamente – esta problematização. A princípio, vale lembrar que se trata de uma temática que não possui uma matriz unívoca, concebendo diferentes interpretações histórico-filosóficas acerca do registro inicial de surgimento do esporte como fenômeno social.

Andrade de Melo (2010), em artigo – com base no método de história comparada – no qual busca analisar a história do conceito esporte, identifica duas grandes tendências sobre as “origens históricas” do esporte, quais sejam:

a) propugna-se que a manifestação esportiva já existia na Antiguidade, sendo perceptível em jogos que eram praticados por chineses, egípcios, gregos, romanos, entre outros; e b) procura-se entendê-lo como um fenômeno moderno, que, mesmo apresentando similaridades técnicas com antigas manifestações culturais, possui sentido e significados diferenciados daqueles jogos “pré-esportivos” (IDEM, IBIDEM: 51).

Vaz (2008) apresenta uma terceira análise advinda dos representantes da Sociologia das Configurações (ELIAS, 1984; DUNNING, 1992, 1999). Segundo esses cientistas sociais, seria uma simplificação estabelecer uma relação causal entre Revolução Industrial e esporte. Para Dunning (1999 *apud* VAZ, 2008: n.p.): “*Os aspectos econômicos do fenômeno estariam por demais acentuados na Teoria Crítica do Esporte*”. Para aqueles autores, as transformações sociais de gestação do esporte ocorreram em uma combinação entre aspectos políticos e normativos, demarcando seus

respectivos *habitus*, o que tornaria uma simplificação esquadrihar as raízes do esporte exclusivamente no contexto do capitalismo.

Considerando a abordagem teórico-metodológica, o arcabouço conceitual e o complexo valorativo adotados no presente estudo, alinhamo-nos àquelas concepções localizadas no âmbito da teoria crítica do esporte e que, portanto, vinculam a gênese do esporte contemporâneo ao desenvolvimento do sistema capitalista, sobretudo à intensificação do processo de industrialização durante o século XVIII. Ao mesmo tempo, é importante frisar que a gênese do fenômeno não explica integralmente seu desenvolvimento, o que, por conseguinte, nos obriga a analisar as mutações sofridas pela prática esportiva, bem como pelos valores, interesses e funções que a acompanham.

De acordo com Tubino (1992: 131): “*O esporte moderno, nascido segundo as concepções pedagógicas do inglês Thomas Arnold, recebeu seu maior impulso com a restauração dos Jogos Olímpicos, pelo barão Piérre de Coubertin*”. Neste sentido, não há como desconhecer o fato de que a inauguração dos Jogos Olímpicos da era moderna em 1896 representa um momento histórico marcado pelos genes da aristocracia europeia e um registro *sui generis* das características presentes na origem do esporte. Segundo Proni (2004), Pierre de Coubertin almejava manter o esporte diretamente vinculado a um ideal aristocrático e, concomitantemente, associar a prática esportiva a um modelo burguês de educação, valorizando a igualdade de oportunidades dentro da concepção liberal.

Ao mesmo tempo, as Olimpíadas constituíam-se em um episódio de clara distinção de classe, colocando de um lado a decadente classe aristocrática e a próspera e ascendente classe burguesa e, de outro lado, a crescente classe operária. No âmbito esportivo, essa divisão estava implícita na disputa entre amadorismo e profissionalismo.

Os novos esportes abriram caminho até a classe operária [...] Este fato incorporou ao esporte um critério de classe próprio, o amadorismo, ou antes, a proibição ou estrita segregação da casta dos “profissionais”. Nenhum amador poderia distinguir-se de modo genuíno nos esportes a não ser que pudesse dedicar a eles mais tempo do que os operários dispunham, exceto se fossem pagos. Os esportes que se tornaram mais característicos das classes médias, como o tênis, o rugby, o futebol americano [...] ou os ainda não desenvolvidos esportes de inverno, todos eles obstinadamente rejeitaram o profissionalismo. O ideal do amadorismo, que apresentava a vantagem adicional de reunir classe média e nobreza, foi entesourado nos Jogos Olímpicos, uma nova instituição (1896), nascida no cérebro de um francês admirador do sistema inglês de escolas públicas, que havia sido construído em torno de seus campos de jogos (HOBSBAWM, 1988: 256).

Terra e Pizani (2009) afirmam que o amadorismo tornou-se instrumento de distinção social. Segundo Bourdieu (1983 *apud* PRONI, 2004), o amadorismo, que corresponderia à valoração do esporte como “escola de caráter”, representaria a preservação dos princípios éticos aristocráticos e, portanto, elitistas, ao passo que o profissionalismo, consubstanciado na mercantilização dos torneios e modalidades esportivas, atrelava-se à afirmação da ética utilitária liberal da emergente burguesia. Vale destacar que, a despeito da divergência entre tais concepções, havia uma volição burguesa em criar ou incorporar um estilo de vida semelhante ao da nobreza.

A ideologia aristocrática, implícita na defesa do amadorismo, também representava o desejo de que os Jogos assumissem uma vocação internacionalista, que, na opinião de seus idealizadores, pressupunha uma neutralidade ideopolítica e axiológica da esfera esportiva. Neste sentido, defendiam a independência das Olimpíadas em relação aos governos nacionais, o que significava inclusive abrir mão do financiamento público. O amadorismo e a neutralidade do esporte – defendidos pelos axiomas da fidalguia olímpica – não resistiram às características intrínsecas à própria competição esportiva, à exploração da dimensão sociopolítica do esporte e, sobretudo, à ascensão burguesa e aos processos de modernização conservadora que impunham sua hegemonia como projeto histórico de sociedade.

Rapidamente as conquistas esportivas e as vitórias olímpicas se transformaram em representações simbólicas da afirmação da superioridade atlética de um povo ou de uma nação. Proni (2004) afirma que a exposição e exaltação pública dos campeões olímpicos ou mundiais e a influência dos governantes na organização de torneios tornaram-se marcas recorrentes nas competições esportivas após a 1ª. Guerra Mundial. Diante desse cenário, não tardou para que o Olimpismo⁴⁹ fosse obrigado a conviver com frequentes tensões de ordem política, o que ficaria nítido durante e após as Olimpíadas de Berlim em 1936⁵⁰.

A utilização política do esporte aumentou após a 2ª. Guerra Mundial e atingiu seu ápice durante os anos de Guerra Fria. Alguns acontecimentos da história dos Jogos Olímpicos confirmam essa afirmação, são eles: o ingresso da URSS nas Olimpíadas de

⁴⁹ O Olimpismo é uma filosofia de vida que exalta e combina de forma equilibrada as qualidades do corpo, da vontade e do espírito. Aliando o desporto à cultura e educação, o Olimpismo é criador de um estilo de vida fundado no prazer do esforço, no valor educativo do bom exemplo e no respeito pelos princípios éticos fundamentais universais. Disponível em: <<http://www.comiteolimpicoportugal.pt/olimpismo/definicao-olimpismo>>. Acesso em: 27 dez. 2012.

⁵⁰ Neste caso, notava-se a intenção do Estado nazista de demonstrar a superioridade da raça ariana sobre o resto do mundo a partir das conquistas esportivas da delegação alemã.

Helsinki, em 1952; o forte aporte financeiro para as preparações esportivas nos EUA; e, os boicotes estadunidense e soviético, respectivamente, aos jogos de Moscou (1980) e Los Angeles (1984). Para Tubino (1992: 132): “*O conflito anterior, amadorismo versus profissionalismo, começa a deixar seu lugar para a batalha permanente entre capitalismo e socialismo [...]*”. Marques *et al.* (2009: 639) asseveram que “*o esporte transformou-se numa extensão e campo de comparações diretas próprias da competição política, militar e econômica que caracterizou o relacionamento entre os blocos econômicos*”.

O período de Guerra Fria contribuiu para a corrosão dos nobres valores do esporte amador e da ética esportiva, construídos nos tempos de prevalência do ideário olímpico. Tais axiomas foram substituídos por um “chauvinismo” pela vitória que deveria vir a qualquer preço – busca acentuada pelo *ethos* competitivo exacerbado recorrente em uma disputa esportiva. Dessa forma, a conquista da vitória tornou-se mais importante do que o modo como se jogava. Não por acaso, é nesse momento que o suborno e o *doping* aparecem no cenário esportivo.

Com a queda do muro de Berlim, o fenecimento da Guerra Fria e o fortalecimento do capitalismo como formação social hegemônica, os investimentos no esporte mudaram de sentido. Para além de sua finalidade ideopolítica, como possuía a capacidade de mobilizar grandes agrupamentos humanos, o esporte passou a ser identificado e valorizado pelo seu potencial mercadológico. Segundo Tubino (1992: 134):

Depois de ultrapassar o conflito “amadorismo versus profissionalismo” no primeiro paradigma, o conflito “capitalismo versus socialismo”, no segundo paradigma, atualmente, o grande conflito passou a ser o confronto permanente entre a “lógica do mercantilismo e a ética esportiva”.

A perspectiva mercadológica afetou fortemente a organização dos Jogos Olímpicos, contribuindo para o recrudescimento da crise de seus valores basilares.

É evidente que a ideologia olímpica primordial de manter os Jogos afastados de interesses comerciais não tem nada que ver com as linhas de conduta econômica que têm seguido as últimas edições dos Jogos Olímpicos. A rede de interesses comerciais que tem envolvido o esporte em geral, e o Olimpismo em particular, tem-se tornado muito densa em poucos anos. A publicidade de produtos comerciais, o patrocínio dos esportistas que atuam como autênticos agentes das empresas que representam, os contratos comerciais que realizam as federações nacionais e internacionais com as mais variadas empresas, o crescimento espetacular da indústria de equipamentos esportivos,

tudo isso em suma faz o movimento olímpico cada dia mais dependente dos interesses do grande capital. Nesse sentido, o Olimpismo se tem convertido não só em um instrumento da política internacional, senão também em um instrumento dos grandes interesses comerciais (GARCIA FERRANDO, 1990, *apud* PRONI, 2004: 8).

Para as entidades oficiais de representação do Olimpismo, as mudanças sofridas pelas edições dos Jogos Olímpicos foram corolário dos vultosos custos de realização do evento e da vontade de não excluir a participação de ídolos do esporte profissional. Face ao exposto, a comercialização das Olimpíadas e a profissionalização dos atletas foram mudanças inevitáveis e incontestáveis. Os Jogos de Barcelona (1992) selaram definitivamente a transformação daquele evento em um megaspectáculo dirigido pela lógica do mercado e segundo os interesses do mundo dos negócios.

Os Jogos Olímpicos atuais são organizados por gestores profissionais especializados em planejamento e marketing. A maioria dos atletas de alto nível tem o esporte como um trabalho relativamente bem-remunerado, as imagens do espetáculo são produzidas e simultaneamente transmitidas para todos os continentes; os campeões fazem o papel de garotos-propaganda e os espectadores são tratados como consumidores, os custos operacionais do megaevento são bancados por empresas multinacionais (MARQUES *et al.*, 2009: 639)⁵¹.

A comercialização do esporte está atrelada a sua espetacularização. A capacidade do esporte de expansão e veiculação como forma de cultura de massa, produzida tanto pelo seu uso político, quanto pela exploração dos meios de comunicação, auxiliaram no advento do paradigma comercial. Para Proni (2004), não há dúvidas de que a mentalidade empresarial do marketing esportivo e a ação das grandes corporações midiáticas – principalmente as redes de televisão – elevaram a dimensão econômica dos Jogos Olímpicos a patamares inimagináveis em momentos históricos anteriores.

Existem dois fatos emblemáticos desse processo de espetacularização e mercantilização esportiva. O primeiro deles diz respeito à ingerência da transmissão televisiva sobre determinadas modalidades esportivas. Para sobreviver como um

⁵¹ Vale destacar que, embora os custos operacionais do megaevento sejam custeados por empresas multinacionais, os gastos com infraestrutura esportiva e urbana – necessários para o recebimento desses eventos e cuja magnitude é acentuadamente maior – são de responsabilidade dos Governos Federal, Estadual e Municipal.

produto atrativo e rentável aos meios de comunicação, alguns esportes tiveram que adequar suas normas e regras, além de promover certa dose de “espetacularização”. Ademais, um segundo registro refere-se ao fato de que, durante as competições esportivas internacionais atuais, muitos atletas renomados, além da bandeira de seu país, carregarem consigo os emblemas de outras “pátrias”, referimo-nos a seus patrocinadores pessoais.

Outro fator interessante diz respeito aos grandes e rentáveis patrocínios, os quais, com um contrato de exclusividade, fazem do atleta um verdadeiro homem despatriado, ficando a mercê de seu patrocinador e “migrando” para onde este vê interesse. O atleta passa a estar sob o signo de uma empresa/laboratório multinacional e não mais de um país, de uma nação. Sendo assim um novo conceito de nacionalidade é criado, trazendo novas discussões sobre pertencimento e rumos do fenômeno esportivo (TERRA & PIZANI, 2009: 25).

Netto e Braz (2009) alertam que, com a transformação da força de trabalho em mercadoria está aberta a possibilidade de que o conjunto das relações sociais seja atingido pela mercantilização.

Nas sociedades onde impera o modo de produção capitalista, quanto mais este se desenvolve, mais a lógica mercantil invade, penetra e satura o conjunto das relações sociais: as operações de compra e venda não se restringem a objetos e coisas – tudo é objeto de compra e venda, de artefatos materiais a cuidados humanos (NETTO & BRAZ, 2009: 85).

Assim, uma vez que todos os fenômenos sociais podem e devem se transformar em mercadoria dentro da irracionalidade que orienta a sociedade capitalista, o esporte contemporâneo – até mesmo pelas suas características intrínsecas – acaba por se submeter a essa condição. É importante notar que a mercantilização do esporte guarda em si equivalência tanto com o processo de alienação do trabalho humano, quanto com a reificação das relações sociais, descortinadas por Marx nos seus estudos sobre o *fetichismo da mercadoria*.

De acordo com Rigauer (1969 *apud* VAZ, 2008), o rendimento do atleta transforma-se em mercadoria e é trocado comercialmente pelo equivalente universal. Dessa forma, “*a redução da força de trabalho à forma mercadoria, abstrata e quantificada, [implica] na concreta reificação da ação humana. As relações humanas baseadas na troca de mercadorias coisificam-se na forma de objetos mensuráveis e formalizados*” (RIGAUER 1969, *apud* VAZ, 2008: 10-11). Consequentemente, podemos traçar um paralelo entre a reificação do rendimento esportivo e a alienação do

trabalho no processo de produção. Para Rigauer (1969 *apud* VAZ, 2008), no âmbito do esporte de rendimento, a alienação ganha materialidade na exacerbada especialização e fragmentação do gesto motor, bem como na introdução de métodos de treinamento sistematizados e racionalizados.

A alienação da prática esportiva se completa quando somada ao que Milton Santos (2000: 143) denominava de “*empenho vertical unificador, homogeneizador, conduzido por um mercado cego, indiferente às heranças e às realidades atuais dos lugares e das sociedades*”. Impondo elementos maciços da cultura de massa, indispensáveis ao reino do mercado e à expansão da globalização econômica, financeira, técnica e cultural, o capitalismo engendra uma uniformização/padronização da prática esportiva. É bem verdade que, conforme alerta o próprio Milton Santos (2000:144), “*essa conquista, mais ou menos eficaz segundo os lugares e as sociedades, jamais é completa, pois encontra a resistência da cultura preexistente*”.

Medina (1992) alerta que a evolução do esporte não é um fenômeno apartado do processo evolutivo da civilização contemporânea. Neste sentido, a tendência esportiva de valorizar a *performance* e o lucro material e financeiro é um reflexo dos axiomas predominantes nos dias de hoje.

[...] podemos dizer que, de certa forma e em grandes linhas, o esporte reproduz os valores dominantes da sociedade. Não é sem razão, portanto, que o esporte de alta competição como é praticado hoje em dia, estimule, mesmo que de forma sutil, o *doping*, a violência, a mentira, a aparência, o individualismo, a alienação ou o nacionalismo exacerbado (MEDINA, 1992: 145).

Segundo Bracht (2005), a instituição esportiva atualmente passa por um processo de mercadorização, nomeadamente a partir do desenvolvimento e envolvimento dos meios de comunicação de massa, mais especificamente a televisão. Para o autor, “*esta mercadorização envolve duas dimensões: a) mercadorização do espetáculo esportivo e seus subprodutos; b) a mercadorização dos serviços ligados à prática esportiva*” (BRACHT, 2005: 107). Em relação a esta última dimensão, Marques *et al.* (2009) afirmam que na perspectiva mercadológica atual, para se julgar um admirador do esporte e vivenciá-lo não é mais preciso praticá-lo, ou seja, basta estar atento aos produtos vinculados a esse universo ou vivenciar ações miméticas como apostas, jogos eletrônicos ou assinar um pacote de eventos exclusivos pela televisão a cabo.

Devido ao crescimento do processo de mercantilização, o esporte passa a ser objeto voltado majoritariamente ao consumo. Diante desse contexto, verificamos a translação do esporte como direito do cidadão (baseado nos princípios do Estado de Bem-Estar e nos preceitos consignados na CF de 1988) para a condição de um esporte como “direito do consumidor”.

Na contramão da expressão hegemônica do esporte contemporâneo (mercantilização e espetacularização), buscamos neste trabalho situar o esporte dentro das políticas sociais públicas como um direito de cidadania. Recuperamos nesse momento a compreensão apresentada no início deste tópico, ou seja, do esporte como construção humana, ou seja, como resultado da atividade humana para atendimento das necessidades sociais engendradas pelo avanço da civilização.

Retomando o debate conceitual sobre cidadania e necessidades humanas básicas, apresentado no primeiro tópico deste capítulo, e buscando responder o questionamento de Castellani Filho (2008) sobre quais necessidades sociais o esporte deve atender, localizamos o fenômeno esportivo no âmbito das necessidades intermediárias (satisfatores universais) e, por conseguinte, como um dos instrumentos necessários à concretização dos direitos de cidadania.

Concebemos o acesso/permanência a práticas corporais como dimensão da cidadania, por relacionar-se com a tarefa de socialização da produção humana e não com a apropriação privada ou por pequenos grupos da produção de riquezas, seja material ou cultural. A Educação Física e os esportes se inserem no campo dos bens culturais, indispensáveis a condição de ser cidadão, embora não suficientes. Com isso, o constante evocar de ações cidadãs nesse campo podem estar indicando um esvaziamento da dimensão política da cidadania de enfrentamento da ordem excludente do capitalismo. Assim, de bandeira de luta contra a organização excludente da sociedade capitalista, objetivando denunciar o acesso/permanência desigual aos bens produzidos pela humanidade, bem como sua apropriação privada, a cidadania torna-se simples palavreado vazio (MELO, 2004: 119).

Um dos primeiros documentos internacionais a reconhecer o esporte como um direito de todos foi a “Carta Internacional de Educação Física e Esportes”, em 1978, publicada em 1979 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). O referido documento seria resultado de um movimento intelectual que reuniu acadêmicos, pesquisadores e profissionais ligados ao esporte em escala internacional. Segundo Tubino (2002), tal movimento teria como fonte originária as críticas ao esporte de rendimento, iniciadas na década de 1960, que culminaram com o

Manifesto Mundial do Esporte no ano de 1968. A carta expedida pela referida Organização, logo em seu art. 1º, interpreta o esporte como um direito de todos, reconhecendo a existência de outras expressões esportivas para além do alto rendimento e do espetáculo.

Apreciando importante alerta de Pereira-Pereira (2009a) de que é por meio da política social que direitos sociais se concretizam e necessidades humanas (sociais) são atendidas na perspectiva da cidadania ampliada, partimos do pressuposto de que o esporte deve ser foco de atenção das políticas sociais para que venha a contribuir com o desenvolvimento da cidadania plena. Neste sentido, corroboramos com o entendimento de que “[...] a luta pela existência de políticas públicas de esportes e lazer com acesso universal a toda produção cultural da humanidade se apresenta como importante bandeira democrática” (MELO, 2004: 120).

É imprescindível que os gestores responsáveis pela implantação e organização dos programas e projetos sociais vinculados à prática esportiva reflitam sobre o que irá ser oferecido e, principalmente, como será oferecido, para que esses serviços se consubstanciem em experiências ricas, que proporcionem aprendizados reais e consigam manter o público-alvo motivado a permanecer no projeto. Logo, é preciso superar a superficialidade de determinadas ações, bem como romper com a ideia de “serviços públicos pobres para os pobres”.

Castellani Filho (2008) lembra que, dentro de uma perspectiva emancipatória, não é suficiente garantir o acesso ao esporte, necessitaríamos de uma ressignificação, de um redimensionamento, com o intuito de qualificar a reflexão dos valores que permeiam e dão sentido à prática esportiva. Feito isso, pensaríamos na configuração de uma política social pública capaz de universalizar esse outro esporte ao conjunto da sociedade.

Dito de outra forma, do ponto de vista emancipatório, interessa que haja equipamentos e políticas públicas destinadas ao esporte, mas que concomitantemente o conteúdo desses espaços e ações promova a humanidade nos homens. Tarefa na qual o Estado tem um papel educativo fundamental. Admitindo o esporte como um satisfador universal (necessidade intermediária) de direitos de cidadania, é inconcebível que o Estado, num programa ou projeto socioesportivo, promova um espetáculo que tenha por conteúdo alguma expressão da cultura mercantilizada e alienante.

Ao destacarmos a potencialidade do esporte como uma necessidade intermediária de garantia de acesso aos direitos de cidadania não queremos engrossar os

discursos que disseminam uma ideia instrumentalizada e mistificada de inclusão social por meio do esporte. Em relação à inclusão social, o esporte encontra-se em uma situação que poderíamos denominar de paradoxal. Por um lado, pululam discursos acalorados sobre o potencial do esporte como instrumento de políticas sociais de inclusão, contribuindo para o combate a uma série de mazelas sociais em territórios de risco e vulnerabilidade social. Por outro lado, análises elencam algumas barreiras (intrínsecas e extrínsecas) para que o esporte se torne uma experiência inclusiva. Por ora, vale mencionar que para uma inclusão social substantiva é necessário que as políticas esportivas estejam - de forma intersetorial - atreladas a uma rede de serviços sociais públicos disponíveis às classes subalternas.

Enfim, concordamos com Medina (1992), de que não é possível ingenuamente alimentar a expectativa de alterações radicais do modelo dominante, sem que haja simultaneamente esforços coletivos e pressões constantes para mudanças estruturais nas correlações de forças econômicas, políticas e culturais que determinam todas as ações institucionalizadas, seja na administração pública, seja no complexo econômico-corporativo, seja no setor esportivo.

Não é fácil produzir homens quando o sistema pede robôs. Não é fácil desenvolver atletas-cidadãos, críticos, conscientes, educados e criativos, quando o sistema pede apenas 'máquinas' obedientes e automaticamente descartáveis, quando deixam de produzir o rendimento esperado (MEDINA, 1992: 152).

No Brasil, o esporte tornou-se foco de atenção do Estado durante o período conhecido como Estado Novo (1937-1945). De acordo com Castellani Filho (2008), o caráter intervencionista e conservador, presente no marco regulatório, permaneceram inalterados até a década de 1990. Seguindo movimento internacional, nos anos 1990 – por influência do ideário neoliberal - o protagonismo estatal no setor esportivo brasileiro foi transferido para o mercado nacional e estrangeiro. Segundo Castellani Filho (2008), nesse momento proliferou a ideia de que a base organizativa da estrutura esportiva precisava ser gerenciada por entidades de personalidade jurídica de direito privado que, em nome de sua autonomia, deveriam inibir a presença do Estado.

O tratamento dispensado ao esporte no Brasil durante os albores dos anos 1990 contradita com o acolhimento recebido pela CF de 1988. Imbuídos da intenção de resgatar os direitos negados e negligenciados na vigência do período ditatorial, os

legisladores elencaram um rol de direitos individuais e coletivos no texto da Carta Magna, entre os quais se encontra o direito à prática esportiva.

Flausino (2008: 71), em seu estudo acerca do discurso sobre o esporte e lazer nas Conferências Nacionais de Esporte, conclui que:

[...] apesar de estarem contemplados na Constituição, a realidade que abarca a efetivação de tais direitos é completamente contrária ao que é sinalizado na Carta Magna, pois, os mesmos não conseguiram a sua efetivação concreta devido ao recuo da participação do Estado frente aos avanços das políticas neoliberais, desintegrando direitos sociais, transformando-os em direitos de consumo, mercadoria.

A despeito de iniciarmos a problematização acerca da relação entre Estado e esporte no Brasil, dedicaremos maior atenção a essa temática no próximo capítulo deste trabalho. Para além de detalhar os vínculos entre o Estado Brasileiro e as entidades representativas do setor esportivo, almejamos no segundo capítulo cotejar o desenvolvimento das políticas esportivas nacionais com o avanço do sistema capitalista no Brasil, buscando identificar suas aproximações e congruências e, ao mesmo tempo, destacar suas particularidades.

CAPÍTULO II - As relações entre a evolução do capitalismo e as políticas de esporte no Brasil

O presente capítulo guarda no âmbito de seu objetivo principal – explicitado pelo seu enunciado – elementos de complexidade, singularidade e originalidade constituindo-se, portanto, em grande desafio aos limites inerentes a esta pesquisa e a este pesquisador. O primeiro aspecto, que diz respeito à natureza e dimensão de sua complexidade, é resultante da ampla gama de determinantes políticos, ideológicos, culturais, econômicos e sociais intrínsecos aos processos históricos de constituição dos fenômenos analisados (capitalismo e esporte), bem como às possíveis inter-relações estabelecidas por ambos. Comumente, o desenvolvimento desses fenômenos e suas imbricações não seguem uma lógica formal e tampouco um movimento linear, uma vez que se trata do acúmulo de contradições engendradas dentro de um percurso histórico heterogêneo, impossibilitando análises unilaterais, monocausais e antidualéticas.

O segundo aspecto, referente à singularidade, compreende a premência de estarmos atentos às especificidades de constituição do Estado e da sociedade brasileira. Malgrado o fato do capitalismo e do esporte possuírem uma linha historiográfica de consolidação e organização internacional, almeja-se destacar alguns elementos de particularidade da realidade investigada. Neste sentido, ressalta-se que, mesmo os sistemas capitalista e esportivo brasileiros sendo tributários de um desenvolvimento mundialmente consolidado, ambos possuem características específicas, engendradas pelas influências exógenas de constituição do Estado e da sociedade brasileira. Sumariamente, algumas dessas singularidades dizem respeito à incompletude de uma revolução burguesa no país, à tardia industrialização, à longa hegemonia das instâncias oligárquicas nos âmbitos político e econômico, entre outras.

Por fim, ressalta-se certa condição de *ineditismo* ao debate proposto⁵². Não obstante à presença de estudos – no âmbito acadêmico da Educação Física – que tenham se debruçado a investigar a memória e história do fenômeno esportivo no Brasil, verificamos determinada incipiência de pesquisas que busquem vincular/condicionar a história do esporte brasileiro, consubstanciado em políticas públicas e governamentais,

⁵² Utilizamos a palavra ‘ineditismo’ com bastante cautela e na ausência de aforisma que permita descrever de forma mais adequada nosso raciocínio. Entretanto, de modo algum, ignoramos a existência de outros estudos norteados pela perspectiva que alimenta nossa análise. Neste sentido, destacamos as pesquisas de Castellani Filho (1988), Linhales (1996), Manhães (2002) e Veronez (2005), que utilizamos como referência para aproximações às discussões históricas pertinentes ao desenvolvimento do esporte e da Educação Física no Brasil.

como parte constitutiva à lógica evolutiva que nacionalmente consolidou a hegemonia do sistema capitalista nacional. Ainda que nosso objetivo esteja circunscrito às relações entre capitalismo e sistema esportivo presentes na sociedade brasileira, faz-se necessário um sucinto resgate histórico da constituição do fenômeno esportivo em âmbito mundial.

Inicialmente, recordamos que, para alguns autores, o esporte é um fenômeno que precede a formação social capitalista. Segundo Rouyer (1977), durante o período feudal, registra-se certo desprezo pela atividade física destituída de um espírito belicoso.

Em consequência do grande desenvolvimento das forças produtivas e do comércio colonial, além da apropriação privada dos meios de produção, assistir-se-á no final do século XVIII o início do reinado burguês. A riqueza e liberdade das classes dirigentes possibilitaram o gozo de ócios marcados. Por conseguinte, observaremos no início do século XIX a “invenção” da prática esportiva para satisfazer as necessidades burguesas.

A consolidação do esporte dentro da formação social capitalista tem como consequência a assunção pelo esporte de uma carga hereditária caracterizada pela absorção dos axiomas culturais e ideológicos pertencentes a essa formação social. Embora Rouyer (1977) aponte a existência de um esporte democrático com potencial humanizante e educativo, reconhece que essa possibilidade se colide com as condições materiais criadas pela burguesia dentro da sociedade capitalista.

Mesmo em formações pré-capitalistas é indubitável a origem aristocrática do esporte. Essa aproximação relaciona-se diretamente à divisão social do trabalho vigente. Naquele tempo, a classe que gozava de tempo-livre suficiente para se dedicar às atividades esportivas era a aristocracia. A burguesia – ainda em sua fase ascendente – buscando consolidar sua visão de mundo como único projeto possível e a classe trabalhadora submetida a condições degradantes de trabalho não possuíam o tempo necessário para se entregar à fruição das práticas esportivas. Uma expressão/ilustração evidente da gênese aristocrática do esporte – já apontada no presente estudo – é dada pelo embate profissionalismo *versus* amadorismo⁵³, que redundou na proibição da participação de atletas profissionais nas edições iniciais dos Jogos Olímpicos. Não é

⁵³ Segundo Rouyer (1977), a burguesia e a aristocracia almejam guardar para si o esporte como meio educacional. Para tanto, ergueram um muro de dinheiro e definiram a noção de amador. Para evidenciar o caráter de classe, define-se amador como aquele que não é nem operário, nem artífice, nem assalariado. Apesar das desumanas jornadas de trabalho, uma parte dos operários consegue ingressar nos clubes. Diante de tal cenário, a burguesia identifica duas soluções, a saber: a) o esporte profissional, que é para os burgueses espetáculo e fonte de receitas e, em contrapartida, trabalho possível para os operários; e, b) o esporte como ócio educativo para a própria burguesia. Em um curto período de tempo, aquela dualidade obriga os clubes operários ao profissionalismo integral.

mera casualidade que o referido evento tenha sido idealizado e criado por um nobre francês, que ostentava o título de “barão⁵⁴”.

As mutações empreendidas na dinâmica do capital levam-no a novos estágios evolutivos, tendo como finalidades precípua a manutenção/perpetuação do modelo societal hegemônico e a aceleração do circuito de valorização do processo de acumulação de capital. A mutabilidade capitalista engendra convulsões sobre a estrutura social, que perpassam as relações entre Estado e Sociedade, o mundo do trabalho, as correntes de pensamento ideológicas, entre outros.

Diante de tal cenário, é evidente que o esporte não poderia ficar imune a essas alterações e, por conseguinte, precisaria se transformar como condição de adaptação a esses novos estágios do capitalismo. Durante o referido processo, os elementos ideopolíticos, sociais e econômicos do esporte foram sendo manobrados e explorados, com acento mais agudo naquele que possuísse em um determinado momento histórico uma maior funcionalidade à manutenção do *status quo*. A empatia entre capitalismo e esporte, no que diz respeito à acumulação e valorização do capital, foi sempre uma relação bastante simbiótica, embora tenha atribuído ao fenômeno esportivo uma condição caudatária⁵⁵.

No decorrer do “progresso” global do sistema capitalista, o fenômeno esportivo desempenhou diferentes papéis/funções. Em tempos de acentuada tensão entre burguesia e proletariado (capital e trabalho), o Estado e a burguesia operaram as práticas esportivas como uma estratégia de alienação, despolitização e arrefecimento das reivindicações políticas e trabalhistas. Observa-se a reprodução conspícua e caricata da política do *panis et circenses*. A abertura dos portões das fábricas para a entrada do esporte é um dos diversos protótipos de ações vinculadas a tais interesses. Criaram-se representações esportivas cuja identidade vinculava-se à indústria, bem como eventos esportivos específicos voltados à classe trabalhadora.

No interstício de tempo demarcado pela 2ª. Guerra Mundial, o esporte foi subjugado a sua dimensão sociopolítica, utilizado como aparelho ideológico de determinados regimes políticos específicos (fascismo e nazismo). Ilustra tal condição a organização e realização dos Jogos Olímpicos de 1936, realizados em Berlim, nas

⁵⁴ Referimo-nos a Pierre de Frédy, mais conhecido como “Barão de Coubertin”, que ganhou notoriedade como o fundador dos Jogos Olímpicos da era moderna.

⁵⁵ É importante destacar que o esporte também foi utilizado, principalmente na sua dimensão ideopolítica, por sociedades organizadas, a partir de uma formação social diferente do capitalismo, como, por exemplo, os sistemas políticos socialistas e comunistas.

instalações do – à época – moderno Estádio Olímpico e sob os olhares atentos de Adolf Hitler. É uma época marcada por uma aproximação do Estado ao esporte com forte caráter interventor. Há, igualmente, um irrefutável predomínio do determinante político sobre o econômico no que tange à utilização do esporte pelo Estado – embora essas determinações jamais estejam totalmente apartadas. Trata-se, portanto, de um momento histórico no qual os governantes exploram com mais ênfase a capacidade ideopolítica do esporte, expressa por sua dimensão alienante e funcionalidade propagandística.

O esporte esteve amplamente presente nas polarizações que marcaram as quase cinco décadas de Guerra-Fria, sendo um entre os diferentes elementos arregimentados para uma comparação axiológica e ideológica entre as diferentes formas sociais. Vale ressaltar que, a despeito de apresentarem projetos sociais radicalmente opostos, ambos os blocos (soviético e estadunidense) dedicaram tratamento análogo ao esporte. Dessa forma, cria-se um cenário onde cada conquista esportiva é capitulada como sinônimo do sucesso daquele projeto societário. Por conseguinte, a prática esportiva é realçada pelo seu cariz utilitário, reduzindo-se ao fisiologismo pragmático.

De acordo com Netto e Braz (2009), o capitalismo contemporâneo criou um “mercado mundial de bens simbólicos”, levando a limites insondáveis a universalização do processo de mercantilização e de construção da *cultura do consumo* (FEATHERSTONE, 1995 *apud* NETTO & BRAZ, 2009). Segundo Debord (1997), para que essa racionalidade fosse possível operou-se uma substituição das necessidades humanas, sumariamente reconhecidas, por uma fabricação ininterrupta de pseudonecessidades. Parafraseando Debord (1997), *o consumidor real torna-se consumidor de ilusões*. Nos dizeres de Bauman (2010), assistimos, com a crise do Estado-nação impingida pelo neoliberalismo, a passagem de uma sociedade de produtores para uma sociedade de consumidores.

Debord (1997) alerta que a economia política, que durante suas fases iniciais da acumulação capitalista encarregava-se do operário durante sua produção, posteriormente voltou suas atenções aos lazeres e à humanidade trabalhadora. Neste sentido, “*o humanismo da mercadoria se encarrega dos ‘lazer e da humanidade’ do trabalhador, simplesmente porque agora a economia política pode e deve dominar essas esferas como economia política*” (DEBORD, 1997: 31, grifo do autor).

Incluso em tal paisagem, sem embargo do forte impacto político que continua a ostentar, parece haver uma hipertrofia do potencial econômico e mercantil do esporte. Neste sentido, irrompe a construção e consolidação de uma indústria cultural de

produção de bens e serviços vinculados ao fenômeno esportivo. Funda-se, portanto, uma indústria do esporte e do entretenimento, guiadas pelo signo mercadológico, que almejam explorar até limites inesgotáveis os predicados e estimacões esportivas presentes no senso-comum, bem como ditar padrões culturais (esportivos), difundidos a partir dos meios de comunicação, sobretudo a televisão⁵⁶. Nesta ocasião, não importa praticar, pois o verdadeiramente fundamental é consumir! Não se trata mais de praticantes, mas sim de clientes!

A mercadorização do esporte significa, evidentemente, que não apenas ao rendimento do atleta agrega-se valor tornando-o comercializável, mas também que um sem-número de produtos esportivos entram na esfera da circulação no âmbito da indústria do tempo livre (Rigauer 1969, 1992). Segundo Rigauer (1969), teríamos hoje, no esporte, um comportamento determinado esteticamente pela mercadoria (VAZ, 2008: 11).

A potencialização e exploração do caráter mercantil do esporte ramificam-se e se espraiam para diversos setores e representantes da economia. A indústria encarregada de produzir artigos esportivos agiganta-se e consolida-se no meio corporativo. Tal “conquista” é incentivada pela captação das mentes em torno da criação mistificada da figura do *ser esportivo*, ação orquestrada por outros setores como, por exemplo, da comunicação, mídia e propaganda.

Em relação à mídia, destaca-se a intensificação da exploração midiática do esporte, tornando-se um espetáculo extremamente atraente e utilitário aos objetivos econômico-financeiros desses meios comunicacionais. A mercantilização esportiva fixa-se ao inexaurível e acelerado avanço tecnológico, haja vista que atualmente, por meio dos equipamentos eletrônicos disponíveis, é possível vivenciar a experiência de esquiar na neve, jogar tênis nas quadras mais famosas do mundo e disputar a final da Copa do Mundo de Futebol sem abandonar o tapete da sala de sua residência.

Todo esse avanço e mutação do sistema capitalista e do esporte, apresentados sucinta e superficialmente, se fazem presentes ao logo da história da constituição da sociedade brasileira. Não obstante às congruências existentes entre o particular e o universal nesse processo, compete-nos aclarar algumas especificidades que balizam a

⁵⁶ De acordo com Netto (1996: 97), a dinâmica cultural de nossa época está fundada em dois vetores: “(...) a translação da lógica do capital para todos os processos do espaço cultural (produção, divulgação e consumo) e desenvolvimento de formas culturais socializáveis pelos meios eletrônicos (a televisão, o vídeo, a chamada multimídia)”.

evolução do capitalismo e o estabelecimento do esporte – e suas respectivas políticas – no Brasil.

2.1. Capitalismo e esporte brasileiro entre as ditaduras (1937-1984).

*Aqui na terra tão jogando futebol
Tem muito samba, muito choro e rock'n'roll
Uns dias chove, noutros dias bate sol
Mas o que eu quero é lhe dizer que a coisa aqui tá preta...*
(Meu caro amigo, Chico Buarque)

Realizar o resgate histórico do processo de constituição e evolução do sistema capitalista brasileiro não é tarefa inédita, uma vez que essa propositura foi realizada por pesquisadores e intelectuais brasileiros em diferentes áreas do conhecimento. É bem verdade que no amplo leque de interpretações existem diferentes graus de preocupação com a totalidade dos fenômenos pesquisados, o que está diretamente ligado às distintas opções teórico-metodológicas. Entretanto, a ausência de ineditismo e a exaustividade de construções analíticas não impedem que a um determinado objeto sejam atribuídas novas variáveis fruto da germinação de correlações ainda não observadas. Neste sentido, a particularidade de nossa proposta circunscreve-se na tentativa de identificar as interfaces existentes entre a evolução do capitalismo brasileiro e o processo histórico de organização do sistema esportivo nacional.

Acrescenta-se ao acurar necessário para análise desejada, o fato de que, paradoxalmente, a despeito das diversas interpretações existentes, Oliveira (2003a) assevera que não há uma teoria sobre o capitalismo no Brasil. De acordo com o autor, a proeminência de uma teoria do subdesenvolvimento é a maior responsável por essa lacuna. Segundo Oliveira (2003a: 34), a referida teoria, por meio de seus aforismas de “desenvolvimento autossustentado”, “internalização do centro de decisões”, “integração nacional”, “planejamento”, “interesse nacional”, criou as alicerces para o “desenvolvimentismo” que culminou no ofuscamento do problema da luta de classes exatamente em um momento histórico no qual ela se agudizava.

Outra atenção especial imprescindível a nossa análise refere-se à consciência de que a evolução do capitalismo no Brasil, embora derive do movimento de expansão capitalista mundial, apresenta suas especificidades. Por conseguinte, não podemos incorrer no equívoco de tomar o “classismo” do modelo ocidental como uma regra

estrutural e/ou universal. Karl Marx, em carta endereçada à militante populista russa Vera Zasulich, ressaltava a incerteza de que sua teoria das condições sociais de florescimento do socialismo na Europa Ocidental fosse reproduzida integralmente a países com desenvolvimento histórico distinto. Florestan Fernandes (2006: 34) assevera que:

[...] seria ilógico negar a existência do “burguês” e da “burguesia” no Brasil. Poder-se-ia dizer, no máximo, que se trata de entidades que aqui aparecem tardiamente, segundo um curso marcadamente distinto do que foi seguido na evolução da Europa, mas dentro de tendências que prefiguram funções e destinos sociais análogos tanto para o tipo de personalidade quanto para o tipo de formação social.

Guiados pela compreensão acima, tomamos como tarefa percorrer algumas décadas da formação econômica nacional, destacando as singularidades da trajetória brasileira. Adotamos como ponto inicial desse percurso a década de 1930, por entendermos que esse período estreia uma relação mais orgânica entre Estado e esporte, além de ser significativamente revelador de características contemporâneas. Almejamos realizar esse caminho exibindo o estreitamento existente entre os atributos do sistema de acumulação de capital brasileiro e a organização esportiva adotada em nível nacional.

De acordo com Oliveira (2003a: 60), “*a expansão do capitalismo no Brasil se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo*”. Parece-nos, mesmo que conduzidos por uma análise antecipada, que essa dinâmica anacrônica pode ser estendida para a constituição do sistema esportivo nacional.

Malgrado o fato de optarmos por iniciar nosso expediente pela década de 1930, é imperioso advertirmos que as décadas antecessoras, que constituem aquilo que Florestan Fernandes denominou de *Brasil moderno*, são fundamentais para o amoldamento de períodos mais recentes. Os estudos acerca da transição entre uma ordem colonial e a gestação de um Estado nacional independente são elucidativos da estrutura social secular que nos remete continuamente a condutas e concepções conservadoras. Entender o que somos e para onde vamos (ou seja, o que é o Brasil) tem sido objeto da elite intelectual brasileira a partir da realização de grandes ensaios interpretativos⁵⁷ (MARTIINS, 2006).

⁵⁷ Destacam-se nessa temática os estudos realizados por Caio Prado Júnior, Sérgio Buarque de Holanda, Gilberto Freyre, Raymundo Faoro, Florestan Fernandes, Nelson Werneck Sodré, Luiz Werneck Vianna, entre outros.

Segundo Fernandes (2006), o rompimento do estatuto colonial é desencadeado por um aburguesamento dos senhores feudais⁵⁸. Tal transformação funda um novo tipo de homem orientado pelo “espírito burguês”. Mais especificamente, no caso das elites brasileiras, havia o desejo político de internalizar os centros de poder e transferir seu controle para círculos sociais localizados em âmbito nacional. No entanto, Fernandes (2006: 51) alerta que “*o estatuto colonial foi condenado e superado como estado jurídico-político. O mesmo não sucedeu com o seu substrato material, social e moral, que iria perpetuar-se e servir de suporte à construção de uma sociedade nacional*”. A inserção brasileira na sociedade mercantil e adoção da ideologia liberal não foram suficientes para afastar a escravidão e a dominação patrimonialista⁵⁹ da vida social, econômica e política do país.

De acordo com Fernandes (2006: 104), para a viabilidade da modernização econômica (evolução do capitalismo) no Brasil, haveria a necessidade “[...] *de negar e de superar, a longo prazo, as estruturas econômicas, sociais e políticas a que se acomodara inicialmente*”. Dentro de tal contexto, Fernandes (2006) identifica duas linhas de desenvolvimento do capitalismo no Brasil:

Uma, que se origina com a própria colonização e se prende aos desígnios econômicos do capitalismo comercial. [...]. A outra linha originou-se da autonomização política e das tendências históricas que ela engendrou, de criação de uma economia, de um Estado e de uma sociedade nacional, sob modelos institucionais tomados da civilização ocidental moderna (IDEM, IBIDEM: 104-105).

Os modelos econômicos transplantados das economias centrais tinham como função latente manter e intensificar a condição dependente da economia brasileira, instituindo um *neocolonialismo econômico*. Consequentemente, o modelo de capitalismo desenvolvido inicialmente no Brasil, ao mesclar elementos heteronômicos e autonômicos, produz um “capitalismo dependente”. De acordo com Fernandes (2006), a superação dessa dependência viria de soluções internas.

A correção dos efeitos dos elementos básicos da situação de mercado, que produziam um estado de heteronomia econômica inexorável, não se faria, é claro, a partir de influências controladas, de modo direto ou indireto, a partir das economias centrais. Ela teria de decorrer da atividade dos outros dois elementos da situação de mercado,

⁵⁸ Ressalta-se a rica e competente análise de Florestan Fernandes sobre o papel dos fazendeiros de café e dos imigrantes no processo de consolidação do capitalismo no Brasil.

⁵⁹ Uma observação minimamente comprometida com uma análise crítica é capaz de verificar que a cultura patrimonialista persiste atualmente nas ações políticas e nas instâncias administrativas do Estado brasileiro.

entrosados à diferenciação, ao desenvolvimento e à autonomização da vida econômica interna (IDEM, IBIDEM: 113-114).

O itinerário trilhado até o momento está atrelado ao entendimento de que a Revolução Burguesa no Brasil deve ser vista como um fenômeno estrutural e não como um episódio histórico isolado. Todavia, é necessário estarmos atentos à singularidade desse expediente revolucionário, que traz como uma de suas características peculiares o populismo como forma política. Diferentemente do modelo de revolução burguesa “clássica”, no Brasil a substituição dos senhores feudais pela classe burguesa não significará ruptura total do sistema (OLIVEIRA, 2003a).

Outra dimensão singular do processo de evolução capitalista brasileiro diz respeito à nossa tardia superação do modelo escravista. Para Fernandes (2006), a herança do período escravista no Brasil funda uma sociedade de privilégios e não de competição efetiva, prerrogativa que está na base de uma sociedade capitalista. Por conseguinte, em um determinado momento histórico, a perpetuação de um modelo de ordem escravocrata em território nacional começa a criar óbices ao avanço do capitalismo.

O escravismo, como forma de trabalho *compulsório*, alimentava a acumulação primitiva nas *metrópoles* capitalistas em expansão, mas seu efeito interno nas economias coloniais era diferente, obstaculizando a diferenciação da divisão social do trabalho. A acumulação, em economias desse tipo, de que a brasileira é exemplo eloquente, resulta na ampliação do fundo de terras, sem entretanto produzir renda da terra, e ampliação do fundo de escravos, que corresponde ao capital constante; é uma acumulação de riquezas, mas não de capital. O limite da possibilidade de aumento da produtividade numa economia desse tipo é, no máximo, dado pela fase de cooperação; mais além, o aumento da produtividade mesmo em termos físicos esbarra naquilo que Marx chamou de “transferência da virtualidade técnica do operário para a máquina”, pois essa metamorfose, que culmina a subsunção formal do trabalho ao capital em subordinação real, não é possível na ausência de trabalho livre, na ausência da compra da força de trabalho, na ausência de mais-valia (OLIVEIRA, 1989: 23, grifos do autor).

Destarte, o escravismo constituía-se em barreira à industrialização, uma vez que o custo do escravo era uma despesa endógena da produção e que, portanto, transformava-se em um gasto que deveria ser expurgado do processo produtivo. Neste sentido, não é de se estranhar que Fernandes (2006) tenha classificado a transformação do antiescravismo e do abolicionismo em uma revolução social dos “brancos” e para os “brancos” com o objetivo de expandir internamente a economia de mercado.

FHC (1977), analisando a sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul, reforça o entendimento de que a escravidão, por condições intrínsecas, estabelecia um obstáculo para o desenvolvimento das forças produtivas. Segundo o autor, a escravidão foi o recurso escolhido para organizar a produção em grande escala no país, visando à formação do sistema capitalista; contudo, o desenvolvimento pleno do capitalismo era, em si mesmo, incompatível com a utilização da mão de obra escrava, uma vez que por meio dessa relação de trabalho não seria possível organizar técnica e socialmente a produção com o intuito de obter a intensificação da exploração da mais-valia relativa. Diante desta constatação, FHC demonstra a influência do capital britânico no sentido de desintegração da ordem escravocrata brasileira⁶⁰.

Saltando adiante na história brasileira chegaremos à década de 1930, período anteriormente assinalado como marco inicial de nossa análise sobre as interfaces entre o sistema capitalista e o esporte no Brasil. Ao realizarmos essa opção, estamos cientes do risco e das lacunas que porventura possam ter ficado abertas pelo salto histórico ora alvitado.

2.1.1 – Eugenia, Disciplina e Nacionalismo: o esporte a serviço do Estado Novo e do projeto nacional desenvolvimentista.

De acordo com Fausto (1989), nos albores dos anos 1930, a formação social brasileira era composta por uma contradição básica entre setor agrário exportador, representado pelo latifúndio semifeudal e associado ao imperialismo, e os interesses voltados para o mercado interno, representados pela burguesia nacional. Os setores latifundiários buscavam perpetuar sua hegemonia mantendo um modelo primário-exportador responsável por uma distribuição de renda extremamente desigual. Essa conspícua desigualdade engendrava um cenário, no qual, por um lado, a maior parte da população auferia níveis de renda muito baixos, ficando à margem dos mercados monetários, e, por outro lado, as minoritárias classes de alta renda apresentavam

⁶⁰ Reforçando as conclusões de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1977), Mazzeo (1995) relata que – em 1845 – o parlamento britânico promulgou o Bill Aberdeen, no qual reconhecia o direito inglês de perseguir, afundar e julgar as tripulações dos navios negreiros, travando uma manifesta guerra ao tráfico de escravos. Tais impedimentos encareciam o preço do escravo. De acordo com o autor, essa conjuntura engendrou as origens materiais da abolição da escravatura, da introdução do trabalho assalariado e da imigração estrangeira, na produção agroexportadora brasileira.

padrões de consumo similares aos dos grandes centros europeus (é dramático perceber que pouco se alterou).

Tavares (1982) destaca que, assim como os demais países latino-americanos, o Brasil encontrava-se na periferia dos centros dominantes e, por conseguinte, com um processo de desenvolvimento refém do crescimento da demanda pelos seus produtos de exportação pelas economias líderes. Assim, a autora conclui que o país, ao adotar uma economia primário-exportadora tradicional e concentrada em um ou dois produtos, encontrava-se extremamente vulnerável às flutuações ocorridas nos preços internacionais dos produtos de exportação.

A mudança das variáveis dinâmicas da economia, sobretudo a crise econômica de 1929, resultou em uma retração das exportações. Neste sentido, Tavares (1982) identifica a perda da importância relativa do setor externo no processo de formação da renda nacional e, concomitantemente, um aumento da participação e dinamismo da atividade interna. Para a autora, o setor externo não abandonou sua importante função na economia nacional, mas sim deslocou sua atuação do aumento das exportações para contribuir com a diversificação da estrutura produtiva.

Face ao exposto, Tavares (1982) defende a tese central,

[...] de que a dinâmica do processo de desenvolvimento pela via da substituição de importações pode atribuir-se, em síntese, a uma série de respostas aos sucessivos desafios colocados pelo estrangulamento do setor externo, através dos quais a economia vai-se tornando quantitativamente menos dependente do exterior e mudando qualitativamente a natureza dessa dependência (IDEM, IBIDEM: 41).

O processo acima é favorecido por aspectos da realidade brasileira. Um primeiro elemento favorável diz respeito à industrialização brasileira – mesmo que incipiente – iniciada em períodos anteriores, nomeadamente durante a 1ª. Guerra Mundial, contribuindo para a substituição de importações pela via dos bens de consumo duráveis. Outro aspecto refere-se à política econômica governamental de defesa frente à contração externa, otimizando o aproveitamento mais intenso da capacidade produtiva instalada e possibilitando a substituição de uma série de bens de consumo leves anteriormente importados.

Em consonância com os autores citados, Oliveira (2003a) identifica na Revolução de 1930 – ou seja, na superação da *República Velha* no Brasil – o marco de ruptura entre o fim da hegemonia de um modelo agrário-exportador e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial. Para Fausto (1989), o

expediente revolucionário criava as condições necessárias para a rápida expansão do capitalismo no Brasil, o qual vinha sendo obstado pelo completo domínio do aparelho estatal exercido pela oligarquia voltada para o exterior.

A Revolução de 1930 plantou os germes de consolidação do sistema capitalista brasileiro, semeando um terreno fértil para que a ditadura de 1937 e o advento do Estado Novo, através do regime centralizador, por vezes autoritário do getulismo, estimulasse a expansão das atividades urbanas e solidificassem o deslocamento do eixo produtivo da agricultura para a indústria, estabelecendo as bases da moderna economia brasileira.

O acelerado processo de modernização e reformas políticas, que almejava a transição de uma sociedade agroexportadora para outra de base urbano-industrial, empreendido pelo Estado Novo (1937-1945) exigia um correspondente no campo educacional. Uma proposta de ensino caracterizada pela subserviência aos interesses vigentes e, ao mesmo tempo, conflitante com os projetos ideológicos contrários, sobretudo a opção comunista. Linhales (1996) assevera que o projeto educacional da era Vargas dirigiu diferentes políticas e reformas no sistema educacional, adaptando a educação brasileira às necessidades do desenvolvimento capitalista. Dentro do referido contexto, Castellani Filho (2011: 66), destaca o surgimento da Educação Física e da Educação Moral e Cívica *“como elos de uma mesma corrente, articulados no sentido de darem à prática educacional a conotação almejada e ditada pelos responsáveis pela definição política do governo”*.

Castellani Filho (2011), amparado nos estudos de Catarino Filho (1982) sobre a legislação de 1937⁶¹, demonstra que foram atribuídas à Educação Física, sem abandonar a já existente preocupação com a eugeniização da raça brasileira⁶², outras duas novas funções sociais. A primeira delas versava sobre a questão da segurança nacional. Segundo Castellani Filho (2011), competiria à Educação Física o dever de contribuir com a defesa da nação frente aos *perigos internos*, identificados pelos militares em uma possível revolta comunista, e aos *perigos externos*, representados pela iminência de um conflito bélico em âmbito mundial.

⁶¹ O art. 15 da Constituição de 1937, que trata das competências privativas à União, estabelece: “fixar as bases e determinar quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e juventude”.

⁶² De acordo com Castellani Filho (2011: 30), “a Educação Física no Brasil, desde o século XIX, foi entendida como um elemento de extrema importância para o forjar daquele indivíduo ‘forte’, ‘saudável’, indispensável à implementação do processo de desenvolvimento do país [...]”. Outros sinais do caráter eugênico da Educação Física podem ser encontrados na Constituição brasileira de 1934, quando atribuiu competência à União, aos estados e aos municípios para “estimular a educação eugênica”.

A segunda tarefa arrogada à Educação Física vinculava-se à dimensão econômica, sobretudo o processo de industrialização implantado no país. Castellani Filho (2011) afirma que cabia à Educação Física atuar na reprodução da força de trabalho, disponibilizando uma mão de obra fisicamente adestrada e capacitada. Em síntese, tratava-se de um mecanismo para estender o controle, por parte das entidades patronais e do próprio Estado, sobre a classe trabalhadora para além de seu tempo de trabalho.

Castellani Filho (2011) identifica a utilização da Educação Física pelo Estado Novo vinculada à preocupação para além da esfera produtiva, estabelecendo um processo de educação da classe trabalhadora pautada nos valores burgueses dominantes com o intuito de descaracterizá-la como classe social, fragmentando os antagonismos presentes na relação capital-trabalho.

Para Linhales (1996), na vigência do Estado Novo, a Educação Física adquire robustez no sentido de sua institucionalização e legalização, como parte constitutiva do sistema educacional. Isso porque os militares, que objetivavam moldar a política educacional a partir dos interesses da política do Exército, elegeram a Educação Física como o setor prioritário para a concretização de sua presença no sistema educacional.

O esporte sofreu tratamento análogo ao da Educação Física por parte do governo estado-novista. Para Veronez (2005), o período do Estado Novo (1937-1945) estabeleceu novo padrão de intervenção do Estado na sociedade e, em especial, no setor esportivo.

[...] um novo padrão de intervenção estatal no esporte – totalitário, centralizado, burocrático e corporativista –, do mesmo modo que nas demais esferas da vida social, começou a ser implementado num momento específico de desenvolvimento do capitalismo no nosso país, de acirramento de interesses entre uma burguesia rural e uma industrial, em que o Estado está sob o controle destas últimas, porém, sem apresentar as condições de hegemonia necessárias para protagonizar a elaboração e implantação de um projeto de modernização da sociedade. Para consolidar e preservar seu poder social e seu poder político, essa burguesia, por meio de um pacto interelites, concentra poder na cúpula governamental e administrativa do governo que, por sua vez, expande em quantidade e qualidade o seu domínio, criando e intervindo em diversos aparelhos para assim fazer surgirem as condições de consenso e de melhor reproduzir as relações de dominação/subordinação necessárias e típicas do modo de produção capitalista, cujos tentáculos alcançam, a partir de então, o aparelho esportivo (VERONEZ, 2005: 170).

A política esportiva implantada refletia as finalidades eugênicas e de segurança nacional, bem como o projeto educacional calcado nos valores burgueses e na

concepção ideopolítica do governo. Segundo Linhales (1996) a forte intervenção estatal na esfera esportiva visava, ente outros objetivos, a utilização do esporte como estratégia e suporte do processo de ordenamento da sociedade nos moldes de seu projeto político-ideológico.

Para Manhães (2002: 25): *“todas as medidas definidoras de política, conceito e prioridades, no campo do esporte, foram originárias do período chamado Estado Novo, permanecendo inalteradas até hoje, com modificações apenas periféricas ou formais”*. De acordo com o autor, guiado por um projeto de sociedade de cunho fascista, que estabelece a ordem disciplinar na sociedade por meio da corporativização das diversas instituições da sociedade civil, o Estado Novo funda uma relação mais orgânica entre Estado e esporte.

O significado político-ideológico atribuído ao esporte no período de 1930 a 1945 influenciou, de forma decisiva, sua consolidação e permanência como prática social e como esfera de atuação do poder público. A intervenção do Estado brasileiro no setor esportivo, nesse período, guarda estreita relação com o processo de construção de uma nova ordem política e social, que culmina com o projeto maior, característico do Estado Novo, de adentrar toda a sociedade, formatando-a no sentido do fortalecimento do poder público (LINHALES, 1996: 75).

Santos (1993, *apud* LINHALES, 1996: 79) ressalta que a oferta de políticas sociais protecionistas, durante o período estado-novista, tinha como intuito *“conquistar, em troca, a domesticação política e a adesão ao estilo burocrático autoritário que caracterizará a relação entre Estado e sociedade até 1945”*. Obedecendo a essa lógica, observa-se que a ação do Estado no setor esportivo decorre de interesses intrínsecos à própria estrutura estatal, ao invés de uma reconhecida demanda da sociedade brasileira, sobretudo aquela organizada esportivamente.

Reforça o entendimento dos autores acima o fato de datar do Estado Novo a promulgação do Decreto-Lei nº. 3.199/1941, que estabeleceu as bases de organização do desporto em todo país. Além disso, é daquela época a criação da Divisão de Educação Física no âmbito do Ministério da Educação e Saúde, bem como do Conselho Nacional de Desporto (CND), órgão criado, conforme Manhães (2002), para se sobrepor a toda e qualquer organização esportiva do país, demonstrando alto grau de totalitarismo.

Imbuído de plenos poderes, o CND advoga para si o controle rígido das entidades esportivas, tornando-se assim o braço estatal da ação disciplinar, corporativa e

aparelhadora da ordem esportiva. A ausência de representantes das entidades desportivas na estrutura do CND demonstrava sua natureza autoritária e antidemocrática, refletida na intervenção direta do Estado na organização das práticas esportivas desenvolvidas pelas entidades privadas. Tal ingerência foi reforçada pelo caráter burocrático e burocratizante do CND, estabelecendo, dentro das entidades, organismos burocráticos para dialogar e cumprirem as demandas estipuladas pelo órgão central.

Para além do rígido controle antidemocrático, Manhães (2002) verifica a vinculação do esporte a interesses de constituição e permanência da ideologia nacionalista de forma oficializada. Utilizando-se de um conceito reificado de nacionalidade, o Estado buscava garantir seus objetivos particulares. Para Linhales (1996: 83), o ideário nacionalista, presente no Estado Novo, almejava “*consolidar o nacionalismo como elemento de unificação e construção de uma cultura cívica capaz de sobrepor a Nação à pluralidade dos interesses regionais*”. Neste sentido, os resultados e as estruturas do esporte tornavam-se instrumentos a serviço do projeto de nacionalidade da classe hegemônica.

O ideal nacionalista do Estado Novo também foi responsável por fazer germinar a hegemonia do esporte de alto rendimento entre as prioridades estatais, conduzidos por uma visão utilitarista que, de acordo com Manhães (2002: 81): “*faz preponderar o resultado, as marcas, sobre o processo, sobre o volume de prática desportiva por ele responsável*”.

A priorização estatal ao desenvolvimento do esporte seletivo e de alto rendimento é mais um dado capaz de demonstrar que a estatização do esporte pelo Estado Novo passou ao largo da possibilidade de garantia do acesso ao esporte como um direito social. Entretanto, não é possível afirmarmos que a incompreensão do esporte como direito tenha significado ausência de um projeto de “socialização” do esporte dentro do governo estado-novista.

Além do Decreto nº. 3.199/1941, e da estrutura esportiva dele decorrente, outras ações públicas desenvolvidas no período são ilustrativas da penetrabilidade do projeto organicista no setor esportivo, na medida em que o esporte passa a ser utilizado como uma estratégia de disciplinamento, controle e construção de uma cultura cívica. Em tal perspectiva instrumental, o esporte é difundido entre os diferentes segmentos sociais como um recurso a mais do projeto ideológico e repressivo do Estado sobre a sociedade.

A trajetória política do esporte brasileiro entre 1930 e 1945, assinalará, expressivamente, as ações empreendidas nos anos posteriores. Se, por um lado, identificamos um significativo processo de popularização e massificação do esporte, apoiado pelo Estado, por outro lado, não podemos entender essa dinâmica como sinônimo da democratização do esporte ou da sua consolidação como um direito social. O esporte foi institucionalizado, ganhou legislação específica, foi oferecido pelo Estado a diferentes segmentos sociais, como um bem coletivo. Recebeu investimentos públicos e constituiu uma burocracia oficial para seu desenvolvimento, controle e fiscalização. Em suma, foi estatizado, sem, contudo, ter sido socializado, e esta é a contradição central que se perpetuará, apontando as diferenças existentes entre massificar e democratizar a prática esportiva.

Em relação ao marco regulatório esportivo estado-novista, Castellani Filho (2011: 78) traz importante conclusão: *“ingênuo seria pensar que documentos legais promulgados naqueles tempos não trouxessem, enraizados em si, profundas cicatrizes do autoritarismo que permeou todos aqueles anos”*. No tocante à continuidade do teor contido nos documentos legais, o autor realiza a seguinte afirmação: *“mais intrigante ainda é saber que os novos documentos legais que se sucederam àqueles na direção dos destinos da Educação Física e do Esporte no Brasil, em pouco ou em quase nada alteraram a política traçada pelos seus antecessores”*⁶³.

Conquanto os primeiros passos para a transformação da economia brasileira fossem dados na década de 1930, Oliveira (2003a) ressalta que essa supremacia da participação da indústria na renda interna se consolidaria apenas em 1956, momento no qual a renda advinda da agricultura é superada pela industrial. De acordo com Oliveira (2003a), a superação de um antigo modelo por outro é viabilizada por um processo composto por uma série de ações, tais como:

[...] a nova correlação de forças sociais, a reformulação do aparelho e da ação estatal, a regulamentação dos fatores, entre os quais o trabalho ou o preço do trabalho, têm o significado, de um lado, de *destruição* das regras do jogo segundo as quais a economia se inclinava para as atividades agrário-exportadoras e, de outro, de *criação* das condições institucionais para a expansão das atividades ligadas ao mercado interno (IDEN, IBIDEM: 35, grifos do autor).

⁶³ O Decreto-Lei nº. 3.199/1941 permaneceu em vigor até o ano de 1975, quando foi revogado pela Lei nº. 6.251, que, regulamentada dois anos mais tarde, passou a cuidar dos destinos da Educação Física e do Desporto.

Segundo Martins (2006), na década de 1950 subsistia uma preocupação dos sociólogos⁶⁴ em desvendar os mecanismos de atraso, ou seja, as causas da persistência dos fatores de organização da sociedade brasileira que tolhiam o desenvolvimento e nos amarravam aos limites herdados do antigo regime. Por outro lado, no que corresponde às exigências contemporâneas, o autor identificava nessa época os albos do nacional-desenvolvimentismo, que implicavam em uma nova conjuntura e organização da política e da economia nacional.

O acentuado incentivo à industrialização e urbanização nos anos 1950 marca a transição de um modelo agrário-exportador para o urbano-industrial, consolidada apenas nos anos 1970 e insuficiente para alçar o Brasil a um novo *status* no panorama econômico mundial. Para Oliveira (1989: 116), “*assiste-se a um desesperado esforço de acumulação na economia nacional*”, ainda que restringida pela ausência de uma acumulação prévia na economia brasileira, materializada pela falta de uma acumulação cristalizada nos meios de produção (trabalho morto). Sem desconsiderar os limites presentes e adotando o pressuposto de que a base da acumulação é a exploração da força de trabalho, Oliveira (1989: 116) constata que: “[...] *a economia brasileira tem enorme vitalidade de acumulação, mas, no outro sentido, tinha uma base capitalista propriamente dita razoavelmente pobre em termos de máquinas e equipamento*”. A constatação desses entraves norteará as plataformas políticas de reaparelhamento econômico durante o segundo governo Vargas e de “crescer 50 anos em 5” do governo de Juscelino Kubitscheck.

As especificidades da economia brasileira dos anos 1950 terão como corolário a emergência de dois importantes sujeitos no processo de constituição e solidificação do capitalismo no Brasil, são eles: o Estado e o capital estrangeiro. Para Oliveira (1989), essas forças sociais vão se modificar e ocupar uma nova qualidade nos processos econômicos e políticos. Segundo o autor, coube ao capital estrangeiro trazer para a economia nacional o fator inexistente em virtude da ausência de acumulação capitalista prévia. Para cumprir essa tarefa, o capital estrangeiro assumiu uma nova função, consolidada pela capacidade de “*potenciar o trabalho vivo, isto é, a exploração do trabalho mediante a utilização de um trabalho morto acumulado, vale dizer, de uma tecnologia em processos, máquinas e equipamentos que vão potenciar o trabalho, a*

⁶⁴ Alguns dos sociólogos a que fazemos referência foram assistentes de Florestan Fernandes na Faculdade de Filosofia da Universidade de São Paulo, entre os quais, destacamos: Fernando Henrique Cardoso, Octavio Ianni, Marialice Mencarini Foracchi, Maria Sylvania de Carvalho Franco, entre outros.

exploração do trabalho e, portanto, a própria acumulação” (OLIVEIRA, 1989: 117). Dentro de tal contexto, ocorreu uma migração do capital estrangeiro para setores que incrementassem o aumento da produtividade do trabalho na economia brasileira.

No que tange à nova qualidade do Estado brasileiro, este foi impelido a abandonar seu compromisso oligárquico, principalmente com as regiões produtoras de café (principal produto de exportação nacional), e exercer algumas tarefas da acumulação, assumindo a condição de produtor de mercadorias e serviços. Segundo Ianni (1994: 37), o Estado tornou-se:

[...] o centro máximo das decisões, no plano interno. Por meio de favores fiscais, empréstimos, assistência técnica e como avalista, o poder público e as agências governamentais orientam e incentivam os investimentos pioneiros ou de complementação.

Oliveira (1989) ressalta que o capital estrangeiro poderia ter assumido algumas das tarefas realizadas pelo Estado brasileiro, contudo optou por dificultar o surgimento e desenvolvimento de certas atividades econômicas no território brasileiro.

O Estado vem e realiza, através de uma socialização das perdas, certas tarefas da acumulação que a contradição burguesia nacional versus imperialismo tornava incapaz de fazer nascer, consolidar e aprofundar na economia brasileira (IDEM, IBIDEM: 117-118).

De forma introdutória e pouco aprofundada é importante realizarmos alguns registros históricos sobre o cenário esportivo. A década de 1950 tem início com o Brasil atormentado pelo pesadelo do *Maracanazo*⁶⁵. Segundo Damo (2006), a Copa do Mundo FIFA de 1950 havia sido arquitetada para demonstrar o desenvolvimento econômico brasileiro e, portanto, sua grandiloquência ao mundo. Para tanto, como marco simbólico, foi construído o maior “Estádio do Mundo”. No entanto, o referido insucesso, com a derrota para a seleção uruguaia na final da Copa, irradiou um cenário de desconfiança sobre o futebol nacional, sentimento traduzido pelo cronista Nelson Rodrigues pelo aforismo: “*complexo de vira-latas*”⁶⁶.

⁶⁵ *Maracanazo* ou *Maracanaço* corresponde ao termo cunhado para se referir à derrota brasileira na final da Copa de 1950. Na ocasião, a seleção uruguaia de futebol derrotou o escrete brasileiro, deixando desolados os torcedores. A partida ocorreu no estádio do Maracanã e é considerada um dos maiores reveses da história do futebol.

⁶⁶ Termo cunhado por Nelson Rodrigues, após a eliminação brasileira pelos húngaros na Copa de 1954. A expressão tinha como objetivo caracterizar a inferioridade em que o brasileiro se coloca, voluntariamente, em face do resto do mundo. Tal expressão foi posteriormente superada pelas vitórias na Copa de 58, 62 e 70. Recentemente, a “superação do complexo de vira-latas” foi retomada por alguns analistas da política econômica externa brasileira, durante o Governo Lula.

Historicamente a política de esporte brasileira organiza-se por um padrão *ex-post facto*, principalmente diante de acontecimentos cujos resultados são assinalados como marcadamente negativos. É comum observarmos a caça por possíveis culpados após um pseudo-fracasso nacional em competições esportivas internacionais. Essa perseguição culmina em um amplo leque de discussões e teorias, que acabam desresponsabilizando os verdadeiros responsáveis e atribuindo culpa a setores com uma capacidade reduzida de pressão política e com menor impacto sobre a acumulação de capital, bem como àqueles menos organizados e, portanto, carentes de representações consolidadas.

Voltando à análise da trajetória histórica de avanço do capitalismo em solo brasileiro e seus vínculos à política e ao sistema esportivo durante a década de 1950, é importante destacar que esse estudo debruçar-se-á sobre o segundo Governo Vargas e o Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubitschek. Para Draibe (2004), o segundo governo Vargas se distanciou da perspectiva estado-novista desenvolvida a partir de 1930 e, portanto, foi um projeto mais afeito a uma construção futura do que um reforço às concepções pretéritas.

Fonseca (1999), apoiando-se na visão de Sônia Draibe, reforça o entendimento de que o retorno de Vargas ao poder ocasionou também a volta da aspiração de industrialização acelerada, materializando-se em um “*projeto político econômico de desenvolvimento do capitalismo no Brasil mais profundo e complexo, mais abrangente, ambicioso e integrado que aquele que se delineara ao final da década de trinta*” (DRAIBE, 1980 *apud* FONSECA, 1999: 360). Para Fonseca (1999), Vargas elencou a industrialização como um objetivo prioritário de seu governo. Embora não desprezasse o cenário desfavorável da situação financeira brasileira, não apontava como solução a redução do ritmo de crescimento. Assim, preconizava a ideia de que o ajuste da balança de pagamentos deveria ser buscado pelo crescimento da produção.

D’Araújo (1992) identifica momentos distintos no governo Vargas, distinguindo a orientação inicial do governo como um espaço de tempo demarcado pela perspectiva de conciliação de interesses. Para D’Araújo (1992: 21), a “*grosso modo, esse primeiro momento do Governo estaria configurado por conflitos de interesses internos aos setores dominantes, pela aliança com setores médios e por um acomodamento das massas frente ao Governo*”.

A mudança no desenho do governo Vargas, especialmente a partir de 1953, é corolário do fortalecimento dos movimentos de massas, responsáveis principais pela reconfiguração na aliança de classes e na política conciliatória governista. D’Araújo

(1992: 21) reconhece em tal postura as marcas de “*uma orientação mais trabalhista, voltada para os interesses populares em detrimento da composição com setores conservadores*”. Os marcos simbólicos dessa reorientação seriam a reforma ministerial de junho/julho de 1953⁶⁷ e a instrução 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc)⁶⁸. Segundo D’Araújo (1992: 21), “*Interpretada como uma guinada para a esquerda, a nova orientação teria despertado a reação direta da classe média e dos grupos econômicos, em aliança com as Forças Armadas, contra o Governo*”.

Diante do exposto, o governo Vargas é caracterizado por uma ambiguidade, oscilando entre posições nacionalistas e soluções conciliatórias, esta representada pelo objetivo de harmonizar os interesses econômicos nacionais aos do grande capital internacional. Soma-se a essa tentativa de conciliação conflitante, a questão do populismo, que se tornou a vertente política no período pós-1945. O *getulismo* (expressão do populismo na Era Vargas) extrapolava a existência formal dos partidos e, ao mesmo tempo, abria espaço para o enfraquecimento de compromissos em relação às organizações partidárias. Em síntese, podemos dizer que a eleição de Vargas, em 1950, era a manifestação de irrupção do eleitorado contra os partidos.

No que se refere à fragilidade democrática do sistema partidário, que havia sido recém-conquistado, é importante destacar que essa ferida foi exposta anteriormente. Nas eleições de 1945, o Partido Comunista Brasileiro (PCB) obteve um significativo crescimento no parlamento⁶⁹. Tal resultado aguçou a preocupação das forças políticas conservadoras, que arquitetaram a cassação de seu registro. Em abril de 1947, durante o mandato de Eurico Gaspar Dutra, o Tribunal Eleitoral cassou o registro do PCB. Não satisfeitos com aquela medida despótica, as forças reacionárias, em janeiro de 1948, cassaram também o mandato dos parlamentares comunistas eleitos, sob a alegação de que constitucionalmente o PCB era antidemocrático, uma vez que seu programa não era

⁶⁷ Durante essa reforma ministerial, Osvaldo Aranha seria escolhido para substituir Horácio Lafer à frente do Ministério da Fazenda.

⁶⁸ Segundo Vianna (1987), a instrução 70 da Sumoc introduziu importantes mudanças no sistema cambial brasileiro. D’Araújo (1992: 21) ressalta que a instrução 70 da Sumoc teria sido “um golpe contra os grupos comerciais em prol da industrialização – o que teria desgostado boa parte dos setores econômicos dominantes”. A aludida instrução reestabeleceu o monopólio cambial do Banco do Brasil e instituiu um sistema de leilões de câmbio à importação. Segundo Fonseca (1999), tal organização diferenciava as importações conforme sua essencialidade, adotando o critério de necessidade ou não da importação para a indústria e para a **agricultura. Neste sentido, estabelecia-se** um sistema de taxas múltiplas de câmbio, em consonância com os interesses industrializantes e desenvolvimentistas. As críticas e resistências à proposta da Sumoc advinham da grande indústria e pontualmente do FMI.

⁶⁹ O PCB tinha obtido 10% dos votos nas eleições de 2 de dezembro de 1945 e com isso eleito 15 deputados federais e um senador – Luís Carlos Prestes, o segundo mais votado, perdendo apenas para Getúlio Vargas.

adepto ao pluripartidarismo. Utilizando-se da demagogia que cerca o debate sobre a democracia no Brasil, o sistema político apartou de si uma instância legítima de representação de interesses de setores sociais contra hegemônicos (D'ARAÚJO, 1992).

De acordo com Bastos (2005), a obrigação de harmonizar interesses diferentes que, na prática, eram inconciliáveis e mutuamente incoerentes, é um dos elementos que justificam a carência de consenso acerca da natureza do projeto econômico varguista. Apoiado nas interpretações de D'Araújo (1982), o autor observa que, por um lado, Vargas precisava dar respostas às exigências do nacional-populismo e do desenvolvimentismo, respondendo às demandas das camadas urbanas e de seus princípios nacionalistas históricos. Por outro lado, via-se impelido a atender às rogativas advindas dos setores mais conservadores e alinhados aos interesses econômicos e políticos estadunidenses, uma vez que esse grupo lhe dava sustentação política junto ao Congresso.

Devido ao caráter ambíguo do segundo governo Vargas, optaremos por fazer a análise de seu projeto de desenvolvimento do capitalismo nacional tomando por alicerce os órgãos responsáveis por seu direcionamento econômico. A Assessoria Econômica, órgão técnico de assessoramento e planejamento econômico à Presidência da República, pode ser considerada como o eixo nacionalista do governo Vargas. Segundo D'Araújo (1982), gozando de certa autonomia, esse órgão buscava construir um amplo processo de desenvolvimento seguindo a orientação de:

[...] valorização global do país no que diz respeito inclusive à questão social e ao caráter nacionalista desse desenvolvimento. Para tal, era necessário que as atividades básicas fossem mantidas sob o “comando nacional e o comando do Estado” (Almeida, 1980), o que implicava concretamente estabelecer algumas resistências quanto à participação do capital estrangeiro no país (IDEM, IBIDEM: 154).

Para a consecução de seu projeto de aceleração do processo de industrialização, a equipe de Vargas buscou determinar quais seriam os *problemas econômicos de base* responsáveis pelos *pontos de estrangulamento* ao almejado desenvolvimento econômico nacional. Ao mesmo tempo, o governo getulista tinha consciência de que a solução para esses limites demandaria maciços investimentos públicos e privados, além de uma natureza transnacional. Por conseguinte, se constituiria como imperativo a inversão na “realização de grandes obras públicas”.

Os objetivos de cunho nacionalistas vinculados à Assessoria Econômica contrastavam com as ações de responsabilidade da Comissão Mista Brasil-Estados

Unidos (CMBEU). A atuação deste órgão demonstra como, a despeito de certa autonomia do Governo brasileiro no diálogo com os representantes estadunidenses, nem sempre os resultados dessa negociação se faziam favoráveis ao Brasil. Em síntese, o desempenho da CMBEU evidencia a necessidade de conciliação com o capital estrangeiro, situação na qual, por vezes, o Brasil teve que assumir uma postura submissa.

Nos acordos estabelecidos no âmbito da CMBEU, o Brasil se comprometia a enviar matérias-primas nacionais para os Estados Unidos e em contrapartida solicitava prioridades de fabricação e crédito bancários, que seriam empreendidos no programa nacional de industrialização e de obras públicas (reaparelhamento econômico). Parece-nos que, a despeito do projeto desenvolvimentista e da perspectiva nacionalista, tais acordos ratificam uma posição periférica do Brasil dentro do sistema capitalista global. Posteriormente, com a extinção da CMBEU seus projetos serão incorporados ao recém-criado Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDE) – atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

De acordo com Draibe (2004: 169-170), a evolução do capitalismo em território nacional nos anos 1950, pode ser sintetizada em cinco eixos:

Em primeiro lugar, a *industrialização* concebida como um processo rápido, concentrado no tempo, a de um bloco de inversões públicas e privadas em infraestrutura e indústria de base, reservando à empresa estatal um papel estratégico e dinâmico. Em segundo lugar, a *capitalização da agricultura* apoiada na modernização da produção rural por meio de inversões estatais em melhorias técnicas, mecanização, créditos e financiamento às empresas agrícolas, e montagem de um sistema integrado de armazenagem e comercialização. Em terceiro lugar, a *redistribuição de renda* e melhoria das condições de vida das massas urbanas, privilegiando as questões de transporte e à alimentação [...]. Em quarto lugar, a organização de um *sistema de financiamento* apoiado, de um lado, na criação de um banco estatal e de bancos regionais e, de outro, na ampliação e racionalização da arrecadação tributária, como forma de dinamizar e dirigir adequadamente o fluxo dos investimentos públicos e privados. Finalmente, uma forma de *articulação da economia brasileira* com o capitalismo internacional, indicando condições preferenciais para a entrada do capital externo, nas áreas prioritárias de investimentos, e limites à remessa de lucros (grifos nossos).

A coexistência ambígua que foi o apanágio do segundo governo Vargas tornou-se igualmente o artifício que desencadeou o seu fatídico fim. A tentativa de conjugar interesses díspares fez com que Vargas se tornasse alvo de ressentimento, inclusive por parte dos militares. Em âmbito internacional, as iniciativas norteadas pelos objetivos de

criticar o imperialismo e de exigir do Governo uma maior independência nacional eram vistas com apreensão pelos Estados Unidos da América (EUA). Os impasses políticos e os ataques contra a figura do presidente acabaram, contudo, por minimizar a ação administrativa governamental e por impor uma ideologização dos debates, centrada na figura de Vargas, que lançava desconfiança sobre qualquer iniciativa presidencial. Pressionado, então, pelas Forças Armadas a entregar o poder e condicionado entre a renúncia e a possibilidade de uma nova deposição, Getúlio Vargas preferiu o suicídio, deixando uma carta-testamento em que responsabilizava os inimigos da nação pela sua morte⁷⁰.

Malgrado a herança varguista do Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubistchek, Oliveira (1989) destaca que sob a perspectiva do padrão de acumulação o referido plano era radicalmente distinto do período anterior. De acordo com Oliveira (1989), é curioso notar como o Governo de Juscelino Kubitschek, que havia legado a mesma correlação de forças políticas de Vargas, *“pode dar uma guinada tão radical que, a médio prazo, significaria não somente na mudança do padrão de acumulação econômica, mas uma redefinição do papel do Estado e das relações deste com a sociedade civil”* (IDEM, IBIDEM: 83).

Para Oliveira (1989), a resposta a essa inflexão pode ser dada a partir de três ordens de fatores. O primeiro deles relaciona-se ao padrão de acumulação buscado pelo governo anterior, que permitiu a formação de um excedente em propriedade do capital privado. Essa concentração cedeu lugar a modificações no perfil da demanda, mas que não se concluíram devido à escassez de divisas e à incipiência da produção no país, ambas direcionadas para a formação interna de capital.

O segundo elemento diz respeito à redefinição da divisão internacional do trabalho, acelerada pela recuperação das economias europeias do período pós-guerra. Essa reconfiguração atribuiu aos países periféricos um novo papel no cenário econômico internacional, consequência do processo de industrialização em desenvolvimento nesses países. Segundo Oliveira (1989: 83):

[...] a industrialização das economias dependentes entrava na divisão internacional do trabalho do mundo capitalista como uma nova forma de expansão desse sistema, elevando-se do antigo patamar de produtores de matérias-primas *versus* produtores de manufaturas para

⁷⁰ O restante do mandato de Vargas foi cumprido temporariamente pelo vice-presidente Café Filho, que, antes mesmo da conclusão do referido mandato, foi afastado e substituído por Nereu Ramos, presidente da Câmara dos Deputados, até a posse de Juscelino Kubitschek em 1956.

produtores de manufaturas de consumo *versus* produtores de manufaturas de bens de produção (grifos do autor).

A política trabalhista implementada por Vargas, acrescida ao fenômeno do getulismo, foi um eficiente meio de cooptação das massas populares e corresponde ao terceiro fator destacado por Oliveira (1989). Conforme as ideias de Oliveira (1989: 83), a opção populista de Vargas conduziu as classes populares a uma espécie de “fetichização do Estado”. Neste sentido, o Governo de Juscelino Kubitschek encontrava na base popular de sua aliança o suporte necessário à continuidade de um “nacionalismo de Estado”, permitindo que as empresas estatais exercessem a função de potencializar a acumulação privada sem questionamento e/ou enfrentamento das classes subalternas.

O padrão de acumulação proposto pelo referido Governo centrava-se na priorização de investimento para a expansão do setor responsável pela produção de bens de consumo para os capitalistas, denominação proposta por Michael Kalecki e adotada por Francisco de Oliveira como Departamento III. Para Oliveira (1989), o tipo de padrão de acumulação proposto tinha todas as condições para se tornar irrealizável, uma vez que havia uma manifesta desproporção entre o Departamento III e o Departamento I, este último responsável pela produção de bens de produção.

Cardoso (1978) afirma que Juscelino Kubitschek acreditava que a superação da condição de subdesenvolvimento demandava um avanço da industrialização brasileira, tendo como um de seus pilares o apoio do capital estrangeiro. Diferentemente dos analistas vinculados ao nacionalismo, Kubitschek refutava a alcunha de capital colonizador atribuída às inversões externas. Neste sentido, Cardoso (1978: 187) informa que “*o Programa de Metas foi montado contando com a participação estrangeira da ordem de 1/3 dos seus investimentos globais*”.

Segundo Tavares (*apud* SINGER, 1989), a margem para aquisição de importações estava progressivamente sendo reduzida como contragolpe ao declínio das exportações, a partir de 1954, e do aumento da dívida externa. Consequentemente, a coligação “desenvolvimentista” viu-se impelida a redefinir sua atitude frente ao capital estrangeiro, buscando alternativas que favorecessem sua entrada. Para Singer (1989: 46), os incentivos concedidos ao mercado externo consubstanciava “*uma política global em relação ao capital proveniente dos países industrializados, cujos conglomerados se pretendia deliberadamente atrair para cá [...]*”. Ademais, Singer (1989) destaca que a atração do capital internacional após 1955, teve claras repercussões sobre o processo de industrialização de alguns países periféricos.

Até a década dos 50 pode-se dizer que a industrialização destes países [Brasil Argentina e México] se fez à margem e à revelia do grande capital internacional, representado pelos conglomerados dos países industrializados. Ela deu-se nos hiatos em que o sistema capitalista estava em crise conjuntural ou bélica. De 1955 em diante, iniciou-se um processo de integração de importantes setores da indústria destes países no circuito internacional do capital. Consequentemente, a industrialização do Brasil, da Argentina e do México (e de outros países em condições análogas), tornou-se cada vez mais solidária com o movimento do capital internacional, passando a participar de sua expansão e sofrendo as consequências de suas contrações em medida cada vez maior (IDEM, IBIDEM: 48).

O Governo de Juscelino Kubitschek utilizou-se de diferentes mecanismos para captar recursos em moeda estrangeira, tais como: *a)* criação de clima propício a investimentos estrangeiros diretos, por meio de uma política de incentivo à implantação de indústrias específicas, de que é exemplo conspícuo a indústria automobilística; *b)* recurso a entidades de crédito internacional, como Export-Import Bank e o Banco Internacional; *c)* recurso a financiamentos de entidades oficiais estrangeiras, através da abertura de créditos bancários a favor do BNDE ou garantidos por avais dessa instituição; e, *d)* créditos a curto e médio prazo de fornecedores de equipamentos⁷¹.

Após sua saída da Presidência da República e refletindo sobre sua passagem e legado, o próprio Juscelino Kubitschek reconheceu a escassez e inocuidade da participação estrangeira no esforço desenvolvimentista dos fins dos anos 1950. Complementarmente, Cardoso (1978) adverte que a ideologia desenvolvimentista empreendida por Kubitschek era estritamente a perspectiva do capital.

A expansão econômica e o progresso material são as suas metas; a lucratividade o seu objetivo-meio para atingi-las; a acumulação o seu problema. Para ser levado em consideração na elaboração política é preciso fazer parte do capital. Neste sentido, não é difícil entender que a tendência seguida por esta linha de raciocínio seja no sentido de uma preocupação cada vez menor com as especificidades do pequeno e médio capital para se centrar crescentemente no grande capital. O que importa é o capital, seja nacional, seja estrangeiro. Importa que se apresente em quantidade suficiente para ensejar a prosperidade almejada e com a mais alta produtividade possível, considerados os fatores disponíveis (IDEM, IBIDEM: 178).

Diante das contradições e das particularidades inerentes ao processo de desenvolvimento capitalista brasileiro que caracterizaram a década de 1950, surge-nos a seguinte indagação: Qual teria sido o papel ocupado pelo esporte no projeto de

⁷¹ Os mecanismos elencados foram compilados – em parte – do Programa de Metas, elaborado pelo Conselho do Desenvolvimento da Presidência da República.

desenvolvimento do capitalismo nacional durante os anos 1950 (segundo Governo Vargas e Governo JK)?

Introdutoriamente, citamos o cenário melancólico que se abateu sobre a população brasileira como consequência do *Maracanazo*. Entretanto, o abatimento nacional foi arrefecido pelo aparecimento e afirmação de um grande ídolo nacional no esporte, o bicampeão olímpico no salto triplo nas Olimpíadas de Helsinque 1952 e de Melbourne 1956, Adhemar Ferreira da Silva, bem como pela primeira conquista brasileira na Copa do Mundo FIFA de 1958. Adiante, retomaremos a importância que esses acontecimentos isolados tiveram na perpetuação da analogia entre uma ideologia nacionalista e os resultados esportivos positivos, correspondência fundada no Estado Novo.

Conforme registramos anteriormente, o Estado Novo formalizou o intercâmbio entre Estado e o esporte. Autores, como Linhales (1996) e Manhães (2002), identificam uma carência de transformações significativas na estrutura do sistema esportivo entre os anos de 1945-1985. Para Linhales (1996), as epidérmicas e acanhadas alterações dizem respeito aos arranjos e estratégias de acomodação entre os atores do setor esportivo, incapazes de modificar o padrão tutelar de relacionamento (Estado e esporte) fundado em 1941.

Manhães (2002) afirma que o caráter corporativista entre Estado e organização esportiva, engendrado no período estado-novista, se perpetuou até meados do pós-1964. As ações pautadas em bases corporativas caracterizam-se por uma imposição de regras por parte do Estado, fazendo retroceder ao mínimo o grau de autonomia da organização esportiva. A natureza corporativista da ação do poder público no esporte manifesta-se a partir de duas dimensões. A primeira delas refere-se ao fortalecimento da estrutura federativa e clubística no interior do sistema esportivo, ao passo que a segunda dimensão diz respeito à manutenção do distanciamento entre esporte e direito social.

No que tange à primeira dimensão enfatizada, é possível verificar que, a despeito da posição dependente ocupada pelo setor esportivo em relação ao Estado, ocorreu um fortalecimento das confederações esportivas, estabelecidas pelo Decreto-Lei nº. 3.199/1941. Possivelmente, o caso mais emblemático seja o da Confederação Brasileira de Desportos (CBD), que ganhou proeminência e poder, sobretudo em função de seu vínculo com o futebol. De acordo com Veronez (2005), os argumentos utilizados pelos governos da década de 1950 para justificar a intervenção no setor esportivo – ou seja, discipliná-lo e organizá-lo – camuflavam disputas acirradas que expunham as fissuras

no “bloco no poder”⁷², especialmente no futebol, envolvendo a questão da profissionalização.

Anteriormente demonstramos que a baixa institucionalização política e o enfraquecimento das representações partidárias contribuíram para a gestação de um estilo populista de fazer política. Tal “estilo populista” estendeu-se ao âmbito esportivo por meio do conspícuo apoio aos clubes de futebol. Durante o período em questão, os representantes do poder público eram presença obrigatória nos eventos que se organizavam em torno do esporte.

[...] os políticos descobriram rápido a força do esporte e aprenderam “rapidamente que bajular os clubes podia lhes render preciosos dividendos eleitorais”. Como um desdobramento de tais práticas, as relações de bases clientelistas barganhavam votos e apoio eleitoral por variados tipos de “doações” e de relações de mérito ou privilégios. Desse jogo não escaparam as concessões de áreas públicas para o estabelecimento de clubes esportivos de natureza privada, doações de equipamentos e materiais esportivos, indicações para cargos de confiança, construção de grandes estádios ou praças de esporte (LINHALES, 1996: 123).

O populismo está igualmente presente na segunda dimensão de perpetuação da concepção corporativista de ação estatal no setor esportivo, ou seja, a não compreensão do esporte como direito social. Na década de 1950, verifica-se uma expansão do esporte no meio urbano, fenômeno que, em certa medida, estende-se ao meio rural. Ao mesmo tempo, o esporte surge como objeto de atenção dos meios de comunicação e da indústria, além de se consolidar como setor de atuação do poder público em seus diferentes níveis. No entanto, perpassado pela lógica populista, o esporte massificado foi distribuído e oferecido como uma doação, dádiva e não como um direito.

Segundo Veronez (2005), a opção pela intervenção estatal no setor esportivo vinculava-se a objetivos maiores relativos ao desenvolvimento do capitalismo em território nacional.

Usando de sua “autonomia relativa”, para o bem do esporte, o Estado interveio para restaurar o equilíbrio institucional mediando essas disputas, garantindo, assim, a hegemonia de uma elite esportiva que se digladiava em função de seus interesses particulares. Porém, havia algo mais do que isso: por detrás da intervenção estatal no setor esportivo estava a contribuição que o esporte poderia oferecer à

⁷² É importante destacar que, no contexto da teoria marxista do Estado, o conceito de bloco no poder designa, de acordo com a obra de Nicos Poulantzas, a unidade contraditória da burguesia organizada como classe dominante. Segundo Boito Jr. (2006: 240), “o conceito de bloco no poder opera, [...], com dois aspectos básicos: de um lado a unidade contraditória da burguesia e de outro, o papel ativo que o Estado desempenha na organização da dominação de classe da burguesia e da hegemonia de uma de suas frações”.

implantação de um novo projeto de sociedade assentado no desenvolvimento urbano-industrial e nas relações de produção capitalistas características do novo processo de acumulação nele intrínsecas (IDEM, IBIDEM: 171-172).

No que corresponde à organização esportiva, o segundo Governo Vargas deu continuidade aos elementos basilares das proposições pactuadas durante o Estado Novo. Propositura que se manteve inalterada durante o Governo de Juscelino Kubitschek. Em síntese, a política esportiva dos governos da década de 1950, é marcada pelo continuísmo e pela radicalização de presunções passadas, mas que guardam sintonia com os objetivos precípuos dos projetos de governo em voga, marcados pelos signos da perspectiva nacional-populista e da lógica desenvolvimentista.

Com relação à exortação ao nacionalismo, Eric Hobsbawn (1990) destaca os anos que vão de 1918 até 1950, como o apogeu dos ideais nacionalistas no mundo ocidental. O regime de Vargas articulava-se a uma lógica global, que abarcava um conjunto mais amplo de governos com características semelhantes, tais como: Espanha, Alemanha e Itália, entre outros. Neste sentido, é esclarecedor percebermos que não era unicamente no Brasil que o esporte se convertera em um espetáculo de massas, simbolizando o embate entre as nações e preenchendo o espaço existente entre as esferas pública e privada, uma vez que processo semelhante seria desencadeado também em todos os países ocidentais.

O “espírito nacionalista” fomentado pelos governos da década de 1950, deparava-se com um contexto de fraca integração do território nacional, sobretudo devido à expressiva concentração populacional em poucos centros urbanos. Essa centralização e desarticulação regional se refletiam na ausência de um campeonato nacional de futebol que abrangesse a maior parte do país. Somente na segunda metade daquela década, no mandato presidencial de Juscelino Kubitschek, é que começaram a se formar as condições que permitiriam organizar um grande torneio de clubes brasileiros, o que seria possibilitado pelo projeto desenvolvimentista e pelas políticas de integração do território nacional da época (FRANCO JR., 2007)⁷³.

É emblemático notar que tão somente após a conquista da Copa do Mundo FIFA de 1958, foram disputadas as primeiras Taças Ouro e Prata, reunindo equipes dos

⁷³ Digno de nota é verificarmos que a Copa do Mundo FIFA de 1958 marcou a primeira vez que a Confederação Brasileira de Desportos (CBD) – que antecedeu a Confederação Brasileira de Futebol (CBF) – pôde contar com o efetivo apoio do Governo Federal, o que se materializou em verbas adequadas para garantir o início antecipado dos treinamentos e a formação de um bom time – evidentemente não estamos aqui desprezando o talento individual presente naquela equipe.

principais estados em um mesmo campeonato (títulos recentemente reconhecidos pela CBF). Em suma, podemos observar uma relação estreita entre o desenvolvimento do futebol no país e a articulação da unidade nacional e integração territorial. O esporte, portanto, consolidava-se como uma das formas pela qual essa unidade tornava-se possível, nas palavras de Eric Hobsbawm (1990: 171), “*esta imaginária comunidade de milhões, parece mais real na forma de um time de onze pessoas com nome*”.

A década de 1950, conforme adiantamos, é marcada pela utilização do esporte como propaganda política e econômica. Toda a sorte de conquistas, sucessos e vitórias esportivas, eram utilizadas pelo Estado para imprimir sua marca de um projeto desenvolvimentista bem sucedido para o País. Não é por mera casualidade que data de 1956, a primeira aparição da PETROBRAS como apoiador a um evento esportivo (mil milhas brasileiras de automobilismo). Afinal, aquela empresa sintetizava um dos setores prioritários para os investimentos estatais dentro de seu projeto de desenvolvimento econômico, além de ser objeto de intensos embates políticos.

A década de 1950 registra uma acentuada captação política dos triunfos esportivos. Na época, Juscelino Kubitschek, então conhecido como o “presidente sorridente”, assumiu uma nova alcunha do “presidente pé quente”. O referido “título” era o corolário de um período fértil em conquistas esportivas para o Brasil. Durante o seu governo, os brasileiros puderam ver não apenas a seleção de futebol sagrar-se campeã do mundo, mas outras modalidades esportivas obtiveram êxito internacional. Malgrado a essência amadora que ainda ostentavam, alguns esportes herdaram do futebol a intenção de ruptura com o “complexo de vira-latas”. Por exemplo, datam daquela época as conquistas de Eder Jofre, no boxe, de Maria Ester Bueno, no tênis, bem como o primeiro título mundial da seleção masculina de basquete.

Destarte, verificamos que os registros vitoriosos supracitados, e a formação de um campeonato de futebol com representatividade nacional, eram subsumidos a interesses políticos e econômicos vinculados à visão nacional-populista e ao projeto econômico-desenvolvimentista. Há, conseqüentemente, uma relação orgânica entre o avanço do sistema capitalista no país e a organização do esporte. Essa assertiva é ratificada pela busca de uma unidade e identidade nacional forjada por meio da implementação e consolidação de um campeonato de futebol capaz de promover maior integração territorial nacional, bem como pela proposta de analogia entre o desenvolvimento econômico (capitalista) e as conquistas esportivas brasileiras no âmbito internacional. Institui-se, portanto, o silogismo: *se as conquistas esportivas são*

o reflexo do desenvolvimento econômico; e se os brasileiros são campeões esportivos; logo, os brasileiros são economicamente desenvolvidos.

2.1.2 – Alienação, Ufanismo e Integração Nacional: o esporte a serviço do “milagre econômico” da autocracia militar.

No cenário mundial, os anos 1960 marcam o apogeu de um tempo reconhecido como os anos dourados do capitalismo. Segundo Hobsbawm (1995), marcam um momento histórico singular de impressionante, rápida e profunda revolução nos assuntos humanos – brilhantemente descritas pelo autor nos capítulos 10 e 11 de sua obra, *Era dos Extremos*⁷⁴. Para Hobsbawm (1995), somente após as turbulências e crises que marcaram as décadas de 1970 e 1980, os economistas foram capazes de reconhecer que as décadas de 1950 e, sobretudo de 1960, significaram, para o mundo do capitalismo desenvolvido, uma fase excepcional de sua história e provavelmente única.

Hobsbawm (1995) afirma que a Era de Ouro do capitalismo sintetiza o movimento de uma curva ascendente do movimento cíclico que caracteriza a evolução histórica da economia capitalista. De acordo com o autor, a expansão verificada naquele período está vinculada a uma substancial reestruturação e reforma do capitalismo, bem como a um avanço espetacular na globalização e internacionalização da economia, que lhe atribuíam o caráter cada vez mais transnacional. Nas palavras de Hobsbawm (1995: 272): *“um sistema de atividades econômicas para as quais os territórios e fronteiras de Estado não constituem o esquema operatório básico, mas apenas fatores complicadores”*.

Ao mesmo tempo, a década de 1960 foi tingida por certo rejuvenescimento político, marcado por uma guinada do centro de gravidade do consenso para a esquerda, um movimento provavelmente relacionado ao crescente recuo do liberalismo econômico diante das ideias keynesianas. Tal frescor político, somado ao aumento do número de jovens ingressantes nas instituições de ensino superior, eclodiu em uma súbita e quase mundial manifestação estudantil em 1968, que surpreendeu os políticos e intelectuais envelhecidos. Segundo Ali (2008: 27), *“as erupções daquele ano*

⁷⁴ Vide referência completa da obra na bibliografia do presente estudo.

desafiaram estruturas de poder de norte a sul, de leste a oeste. Todos os continentes foram infectados pelo desejo de mudança. A esperança reinava suprema”.

Löwy (2008: 34) identifica nos protestos emergidos em 1968, um âmago de *romantismo anticapitalista*, descrito da seguinte forma:

O espírito romântico de Maio de 68 não é composto, somente, de “negatividade”, de revolta contra um sistema econômico, social e político, considerado como desumano, intolerável, opressor e filistino, ou atos de protesto tais como o incêndio dos carros, esses símbolos desprezados da mercantilização capitalista e do individualismo possessivo. Ele está, também, carregado de esperanças utópicas, sonhos libertários e surrealistas, “explosões de subjetividade” (Luisa Passerini), em resumo, do que Ernst Bloch chamava *Wunschbilder*, “imagens-de-desejo”, que são não somente projetadas num futuro possível, uma sociedade emancipada, sem alienação, reificação ou opressão (social ou de gênero), mas também, imediatamente, experimentadas em diferentes formas de prática social: o movimento revolucionário como festa coletiva e como comunidades humanas livres e igualitárias, a afirmação partilhada da sua subjetividade (sobretudo entres as feministas); a descoberta de novos métodos de criação artística, desde os pôsteres subversivos e irreverentes, até as inscrições poéticas e irônicas nos muros.

No Brasil, a década de 1960 tem início com a transferência da sede da capital federal do Rio de Janeiro para Brasília, concluindo um dos principais objetivos do Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubitschek. Trata-se de um decênio em que a história brasileira foi tingida com coloração bastante rica nos âmbitos ideopolíticos, sociais e culturais. Entretanto, essa ebulição cultural e artística de caráter progressista, transgressor e contestatório contraditava com os rumos políticos conservadores e autoritários que predominariam em âmbito nacional.

A chegada de Jânio Quadros à Presidência da República e sua curta estada à frente do Governo Federal chamaram atenção muito mais pela paisagem conturbada que caracterizou aquele período do que por reordenamentos econômicos significativos⁷⁵. Herdeiro de um índice inflacionário alvitado pela ação do governo em elevar o nível das emissões de moeda para financiar os déficits do orçamento público – causado, em grande parte, pelo crescimento das inversões estatais e pelos altos gastos da construção de Brasília – Jânio buscou combater, por meio de medidas conservadoras e ortodoxas a inflação, almejando conduzir o país a um novo estágio de progresso. Todavia, sua política de austeridade, com base no congelamento de salários, restrição ao crédito e

⁷⁵ A vitória eleitoral de Jânio Quadros – que representava as forças conservadoras – foi possibilitada pela exploração das sequelas do processo inflacionário, que agravavam os sofrimentos da massa popular, e pelos episódios de corrupção que pontuaram o Governo de Juscelino Kubitschek (GORENDER, 2004).

combate à especulação, causou desagrado em setores influentes da sociedade brasileira, independentemente do campo político em que se encontravam.

O descontentamento de seus “aliados”, juntamente com o ataque dirigido por importantes representantes da imprensa nacional – que atribuíram a Jânio a pecha de golpista e até mesmo de estar arquitetando as bases para o advento do comunismo – criaram um cenário caótico que culminou com a inesperada renúncia de Jânio Quadros menos de sete meses após ter assumido o cargo de Presidente da República. Os setores militares manifestaram-se imediatamente contrários a posse do vice-presidente João Goulart (Jango), uma vez que viam nesse político uma ameaça aos seus interesses particulares, devido a seus vínculos com políticos do PCB e do Partido Socialista Brasileiro (PSB).

Diante da aversão dos militares a sua posse, Jango – que se encontrava em visita oficial a China – se viu obrigado a aguardar em Montevideú por uma decisão que possibilitasse seu retorno ao país na condição de presidente da nação. Uma das estratégias adotadas para arrefecer a oposição militar se constituiu na instauração de um regime parlamentarista no País. O objetivo da referida ação era possibilitar a posse do presidente, preservando a ordem constitucional e deslocando parte de seu poder para a figura de um primeiro-ministro, que ficaria responsável pela direção do Governo.

O regime parlamentarista teve duração de setembro de 1961 a fevereiro de 1963, quando foi rejeitado em votação, em grande medida pela forte campanha publicitária promovida pelo próprio governo. Durante tal período, é importante destacar a existência de um Plano Trienal, elaborado pelo economista Celso Furtado, com o objetivo de combater a inflação e promover o desenvolvimento econômico, uma vez que a economia brasileira continuava refém de uma taxa inflacionária elevada. O Plano Trienal resumia-se em um programa que incluía uma série de reformas institucionais visando atuar sobre os problemas estruturais do país, dentre as quais se destacavam o controle do déficit público e, ao mesmo tempo, a manutenção da política desenvolvimentista com captação de recursos externos para a realização das chamadas reformas de base. Segundo Gorender (2004: 39), “*o Plano Trienal foi recebido com desagrado à direita e à esquerda, revelando-se inócuo na prática*”.

Segundo Netto (2009a), os anos do governo Goulart foram marcados por um tensionamento crescente como consequência da crise, agudizada pelo padrão de desenvolvimento iniciado em anos anteriores. Diante de tal contexto inóspito, brotavam dois caminhos antagônicos.

A primeira alternativa, que contava com o apoio das forças democráticas e populares, consistia em uma ação do capital nacional (privado) em, com o apoio do Estado, estruturar um esquema de acumulação que lhe possibilitasse administrar a industrialização pesada. Em contrapartida, a segunda alternativa versava sobre a continuidade do padrão de desenvolvimento em voga, aumentando o privilégio concedido aos interesses imperialistas. De acordo com Netto (2009a: 25): “*Toda a movimentação política de 1963 a março de 1964 gira em torno da solução a ser encontrada*”.

Preocupados com as ideias reformistas de Jango e com sua perspectiva de certa independência nacionalista aos interesses americanos, os EUA – capitaneados pelo embaixador americano Lincoln Gordon – uniram-se às frações de classe conservadoras, firmando aquilo que Netto (2009a) denominou de “pacto contrarrevolucionário”. Segundo Netto (2009a: 25), o referido pacto teve significados imediatos.

Seu significado imediatamente político e econômico foi óbvio: expressou a derrota das forças democráticas, nacionais e populares; todavia, o seu significado histórico-social era de maior fôlego: *o que o golpe derrotou foi uma alternativa de desenvolvimento econômico-social e político que era virtualmente a reversão do já mencionado fio condutor da formação social brasileira* (grifo do autor).

A preocupação estadunidense com o possível estabelecimento do comunismo no Brasil, e de um governo ditatorial nos moldes da revolução cubana, era o que alimentava e “justificava” as estratégias de intervenção no País⁷⁶, entre as quais se destacam: *a*) incentivos financeiros em setores importantes da economia (Aliança para o Progresso); *b*) operações de investigação secretas (Operação *Brother Sam*); *c*) patrocínio a campanhas eleitorais via Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD); *e, d*) organização e integração dos diversos movimentos sociais de direita através do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES)⁷⁷. Com o intuito de legitimar suas ações, os EUA encarregaram-se de, primeiramente, construir uma teia de alianças que lhe permitisse

⁷⁶ Sobre a atuação estadunidense para elaboração e articulação do golpe de 1964, recomendamos o documentário de Flávio e Camilo Tavares, “O Dia que durou 21 anos”.

⁷⁷ O IPES foi fundado em 1962 por empresários do Rio de Janeiro e de São Paulo. De acordo com Carvalho (2012: 159), “o IPES lutava contra o comunismo e pela preservação da sociedade capitalista. Mas, ao mesmo tempo, propunha várias reformas econômicas e sociais”. Uma das ações articuladas pelo Instituto e de grande repercussão foi a *Marcha da Família com Deus pela Liberdade*, em 19 de março de 1964, contra o governo pró-comunista de Jango. Em verdade, a referida manifestação materializava o descontentamento da classe média com as numerosas greves e com a inflação incontida e confirmava o **afastamento daquela classe** do movimento nacionalista.

disseminar no Brasil ideias anticomunistas e anti-janguistas, bem como reforçar os valores democráticos.

Sem embargo da influência estrangeira para a concretização do golpe de 1964, Marini (2004) afirma que uma análise dos fatos envolvidos demonstra que o regime militar brasileiro não foi o resultado de uma ação externa. De acordo com o autor, os ocorridos de 1964 eram o reflexo das cisões existentes na classe média nacional, divididas em bandeiras extremistas opostas. Para Marini (2004: 61-62):

[...] as tensões opunham com força crescente as classes dominantes, como um bloco, ao proletariado, às camadas radicais da pequena burguesia urbana (das que foi expressão o brizolismo) e aos camponeses e trabalhadores rurais, como resultado da agudização das contradições [...].

Em 31 de março de 1964, as tropas do general Olympio Mourão Filho partiram de Juiz de Fora, Minas Gerais, em direção ao Rio de Janeiro sem encontrar resistência. Embora Goulart contasse com amplo apoio popular, e mesmo de alguns setores militares, além de possuir o aparato e estrutura presidencial, preferiu não reagir ao golpe. Jango justificou sua postura passiva como uma alternativa aos confrontos que provavelmente terminariam em um vasto derramamento de sangue no país. Esse foi o desfecho de um processo cívico-militar de cariz reacionário que abdicou de qualquer possibilidade no sentido de extinguir a condição heteronômica da economia nacional e o afastamento das massas populares da política para resgatar as piores tradições da sociedade brasileira.

Para Habert (1996), o golpe de 1964 foi uma resposta ao acirramento da luta de classes.

O golpe foi uma reação das classes dominantes ao crescimento dos movimentos sociais mesmo tendo estes um caráter predominantemente nacional-reformista. Foi também resultado do impasse entre o esgotamento da política nacional-populista, que orientara o desenvolvimento e a industrialização do país no pós-guerra e os imperativos de novos moldes de expansão capitalista, nos quais a burguesia brasileira era compelida a uma integração mais estreita com o capital monopolista internacional (IDEM, IBIDEM: 8-9).

Segundo Santos (1998), a ideologia econômica que acompanhou o regime militar foi a liberal. Tal concepção, em suas novas conformações, utilizou o Estado como agente capaz de:

assegurar a reprodução do desenvolvimento dependente e associado, assumindo, quando intervém na economia, o papel de repassador de renda para os monopólios, e politicamente mediando os conflitos

setoriais e intersetoriais em benefício estratégico das corporações transnacionais [...] (NETTO, 2009a: 27-28).

Marini (2004) afirma que a política econômica do regime militar foi caracterizada pela contenção dos salários, pela restrição do crédito e pelo aumento da carga tributária. Conforme Marini (2004), os traços gerais da política de estabilização financeira daquele período estão atrelados ao desejo de produzir um exército industrial de reserva barato, como reflexo da depreciação do preço da força de trabalho. Ao mesmo tempo, buscou-se uma racionalização da economia, que se converteu no favorecimento ainda maior da concentração de capital em mãos de grupos mais poderosos, sobretudo dos oligopólios estrangeiros, bem como a grande burguesia nacional.

Santos (1998) reconhece um fortalecimento do controle estatal sobre a área econômica⁷⁸; contudo, adverte que essa acentuada intervenção se fez no sentido de acelerar os processos de concentração e centralização. Segundo Singer (1989), a política econômica inaugurada em 1964 almejava ampliar a eficácia dos instrumentos de controle estatal da vida econômica, cujo êxito dependia da concentração de capital⁷⁹. Oliveira (1989) alerta que, ao falar em modernização da economia brasileira, o regime ditatorial, em verdade, referia-se em prepará-la para o desempenho das grandes corporações.

Os determinantes econômicos inerentes a essa fase inicial do período ditatorial eram acompanhados por posições restritivas da democracia no âmbito político. Singer (1989) afirma que a reintrodução do liberalismo econômico no mercado de trabalho foi possibilitada pela drástica redução do liberalismo político. De acordo com Netto (2009a), o objetivo de promover a condição heteronômica da economia brasileira tinha como apanágio a exclusão política. O cerceamento da democracia política possuía dois objetivos: *a*) a necessidade de reverter o processo de democratização vigente antes de 1964; e, *b*) a demanda por adequar as instâncias estatais e os dispositivos institucionais às novas conjunturas do padrão de desenvolvimento adotado.

⁷⁸ De acordo com Santos (1998: 50), após 1964, “[...] o controle estatal da economia tornou-se ainda mais forte, todos os setores produtivos estratégicos - petróleo, energia elétrica, tecnologia das comunicações, álcalis - foram monopolizados ou quase pelo Estado, e os programas governamentais tornaram-se responsáveis pela maior parte da taxa anual de investimento”.

⁷⁹ Singer (1989) observa que a concentração do capital acompanha necessariamente o desenvolvimento capitalista em qualquer país, e sua promoção pelo Estado como meio de acelerar o desenvolvimento não é ineditismo brasileiro, uma vez que possui precedentes históricos na Europa.

Outro desafio enfrentado pela ditadura militar em seu princípio dizia respeito à necessidade de descobrir uma saída para a crise inflacionária. A primeira solução encontrada se referiu à centralização das decisões de política econômica. Dessa forma, o governo militar proibiu os reajustamentos salariais em intervalos menores do que um ano. Vale ressaltar que, à época, o custo de vida havia subido mais de 80% (SINGER, 1989). As greves por aumento de salários foram impedidas e, em 1965, foi imposta uma política salarial uniforme para todo o país, ficando a cargo do Governo Federal a incumbência de decidir sobre novos reajustamentos salariais. Segundo Singer (1989), o resultado dessa política salarial foi uma redução ponderável do salário mínimo e, por extensão, dos salários daqueles trabalhadores menos qualificados, cujo nível está vinculado ao mínimo.

A restrição salarial não se instituiu como a única estratégia adotada pelo governo no combate à crise inflacionária. A limitação do déficit do orçamento da União foi viabilizada pela diminuição dos investimentos públicos em um primeiro momento, além de ser financiada, em grande parte, pela ampliação da dívida pública, o que foi possibilitado pelo lançamento de títulos com reajustamento monetário. Concomitantemente, ocorreram modificações no sistema de arrecadação estatal e no sistema tributário, promovendo uma acentuada centralização dos impostos sob o domínio da União, engendrando um aumento da receita do Governo. Perante o leque de ações e estratégias, a inflação – que alcançou seu auge em 1964 – começou a regredir, estabilizando-se em 1967.

Com a inflação controlada e institucionalizada, o governo começou a arrefecer sua política de recessão, incluindo em seu escopo a adoção de uma postura de favorecimento ao crédito, culminando com o retorno do crescimento econômico nacional a partir do segundo semestre de 1967. De acordo com Singer (1989: 61):

o boom iniciado em 1968 teve como causa básica uma política liberal de crédito que encontrou a economia, após vários anos de recessões, com baixa utilização da capacidade produtiva, taxas relativamente altas de desemprego e custo reduzido da mão-de-obra de pouca qualificação (grifo do autor).

Essa nova fase caracterizada por taxas de crescimento elevadas e uma inflação declinante foi ufanisticamente denominada de “milagre econômico” ou “milagre

brasileiro⁸⁰”. Implicitamente, essas adjetivações buscavam atrelar simbolicamente a fase de crescimento rápido ao êxito do regime político-institucional vigente.

Entretanto, conforme alerta Singer (1989: 73), “Em economia não há milagres, embora o capitalismo apresente de vez em quando aspectos inesperados”. Para o autor, o “milagre brasileiro” teve como explicação a somatória de dois fatores:

a) Pela maneira como a repartição da renda foi “disciplinada”, mediante a substituição da barganha coletiva no mercado de trabalho por uma “política salarial” rígida, centralizada e – do ponto de vista da acumulação de capital – perfeitamente eficaz; e b) pela crescente integração internacional das economias capitalistas, acarretando alterações na divisão mundial do trabalho, que acabaram proporcionando amplo influxo de capital estrangeiro no Brasil (SINGER, 1989: 10).

O desenvolvimento voltado ao mercado interno, que caracterizava o período anterior a 1967, foi substituído por um novo regime interessado em atrair as multinacionais, tendo como atrativo as mais sólidas garantias econômicas e políticas. Concomitantemente, iniciou-se uma política creditícia que beneficiou as subsidiárias de capital estrangeiro, seguida por uma política de incentivo às exportações de manufaturados, que acabou por favorecer essas mesmas subsidiárias.

Soma-se aos benefícios concedidos ao mercado externo a forma predominante de entrada de capital estrangeiro no País, desde 1965, que se dava por meio de empréstimos e financiamentos, superando nitidamente os investimentos diretos, o que acarretava um aumento acelerado da dívida externa brasileira. Além disso, o capital estrangeiro ingressante no país encontrava-se altamente concentrado em nichos de mercado de concorrência monopolística, possibilitando a obtenção de taxas de lucro maiores que a média nacional.

Outro pesquisador que apresenta um quadro analítico para explicação do “milagre brasileiro” é Francisco de Oliveira (1989). O referido autor encarrega-se, inclusive, de realizar uma diferenciação entre a aparência e a essência deste fenômeno.

As condições internacionais específicas que viabilizavam a expansão interna da economia nacional, cujo truque essencial consistiu em tomar recursos externos baratos e internamente potenciá-los pelo barateamento da força de trabalho nacional, era possível, desde que a velocidade de concentração da renda fosse superior à velocidade de incremento dos custos do capital internacional que vinha para o Brasil.

⁸⁰ O “milagre brasileiro” caracteriza-se como um período da história brasileira de acentuado crescimento econômico. De acordo com Netto (2009a), o deslocamento da atenção nacional para a promoção do desenvolvimento econômico pelo Governo foi uma solução à falta de legitimidade na esfera política, bem como uma alternativa de arquitetar um consenso passivo.

Vai ocorrer, então, no Brasil aquilo que para os economistas neoclássicos parecia um paradoxo: o mercado interno se ampliava tanto mais quanto a renda se concentrasse. E essa, de certa forma, era, do ponto de vista dos mecanismos, a aparência do “milagre”; do ponto de vista da substância, a essência do “milagre” é uma alta aceleração da exploração do trabalho, potenciada pelas novas forças tecnológicas e produtivas postas em ação (IDEM, IBIDEM: 127).

Singer (1989) é taxativo ao afirmar que se existe algum modelo de fato novo no Brasil, ele diz respeito, sobretudo, ao político. O advento do regime autocrático afasta-se da experiência política democrática populista e inaugura um novo *modus operandi* de feições autoritárias e hostis à democracia. Neste sentido, não é mera casualidade que em meados de 1968, quando tem início a saga econômica milagrosa e o governo se deleita com elevadas taxas de crescimento econômico, o regime ditatorial empreenda um enrijecimento político antidemocrático, materializado pela publicação dos atos institucionais, com destaque para o Ato Institucional nº. 05 (AI-5)⁸¹.

No princípio da década de 1970, o capitalismo foi acometido novamente por seu problema endêmico de ininterruptas crises, ocasionadas pelo comportamento “anárquico” dos mercados. Segundo Hobsbawm (1995: 393), “*a história dos vinte anos após 1973 é a de um mundo que perdeu suas referências e resvalou para a instabilidade e a crise*”. Os primeiros anos daquela década seriam marcados pelo falecimento do modelo econômico baseado no pleno emprego e na intervenção estatal na economia, culminando na explosão da crise econômica em 1973.

A maior parte dos programas de governos da década de 1970, bem como suas políticas estatais, ostentava o entendimento de que a convulsão econômica tinha um caráter provisório. Neste sentido, acreditavam que em um curto espaço de tempo seria retomada a antiga prosperidade e crescimento. Diante daquele contexto apático, a única concepção que se apresentava como uma provável alternativa ao colapso existente advinha de uma minoria de teólogos econômicos ultraliberais⁸².

⁸¹ O referido instrumento legal concedeu ao regime militar poderes absolutos, tendo como consequência o fechamento do Congresso Nacional por quase um ano e a cassação de diversos mandatos políticos. Digno de nota é observarmos que os militares que tomaram o poder sob o discurso de assegurar a democracia, adotavam uma linha de ação política totalmente antidemocrática. A Câmara de Comércio paulista apoiou sem restrições o AI-5, afirmando que sua implementação era de suma importância para garantir a estabilidade econômica e a manutenção dos investimentos externos no Brasil. Assim, evidenciava-se o irrefutável alinhamento entre as frações de classe privilegiadas pela acumulação capitalista e as forças repressivas do regime militar, que naquela altura torturavam um crescente número de cidadãos e violavam os direitos democráticos.

⁸² Hobsbawm (1995) atenta sobre o apoio dado pelo recém-criado (1969) Prêmio Nobel de economia às ideias do livre mercado irrestrito. Tal constatação é confirmada pela entrega do referido prêmio a

O cenário pós-crise de 1973 foi representado por uma polarização entre duas concepções ideológicas concorrentes, a despeito de ambas, ao fim e ao cabo, almejarem a perpetuação do sistema capitalista. De acordo com Hobsbawm (1995), tanto keynesianos quanto neoliberais apresentavam argumentos econômicos que extrapolavam a dimensão puramente técnica, transparecendo seu conteúdo ideológico.

Os keynesianos afirmavam que altos salários, pleno emprego e o Estado de Bem-estar haviam criado a demanda de consumo que alimentara a expansão, e que bombear mais demanda na economia era a melhor maneira de lidar com depressões econômicas. Os neoliberais afirmavam que a economia e a política da Era de Ouro impediam o controle da inflação e o corte de custos tanto no governo quanto nas empresas privadas, assim permitindo que os lucros, verdadeiro motor do crescimento econômico numa economia capitalista, aumentassem. De qualquer modo, afirmavam, a “mão oculta” smithiana do livre mercado tinha de produzir maior crescimento da “Riqueza das Nações” e a melhor distribuição sustentável da riqueza e renda dentro dela; uma afirmação que os keynesianos negavam (HOBBSAWM, 1995: 399).

As mudanças no âmbito econômico, que tinham no declínio do *Welfare State* sua expressão mais significativa, foram acompanhadas de outras transformações no contexto social. No mundo do trabalho, a acentuação do processo de industrialização e tecnologização das décadas de 1970 e 1980, agravaram o desemprego. Essa tendência, que já havia sido iniciada em períodos anteriores e que culminou com a subsunção real do trabalho ao capital, operou uma substituição impetuosa do trabalho vivo pelo trabalho morto, jogando milhares de indivíduos para fora dos empregos. Para Hobsbawm (1995: 403), “*o desemprego dessas décadas não foi simplesmente cíclico, mas estrutural*”.

Os países localizados à margem do capitalismo central, a partir dos anos 1970, mergulharam profundamente em dívidas externas cada vez mais acentuadas. No caso brasileiro, bilhões de dólares foram contraídos no exterior a título de empréstimo com a finalidade de sustentar a política financeira, os subsídios, os financiamentos das estatais e das empresas privadas, os projetos faraônicos, os custos das importações, o pagamento dos juros e *royalties*⁸³. Ao mesmo tempo, esse endividamento crescente era acompanhado pelo crescimento da autoridade dos organismos internacionais

Friedrich von Hayek, em 1974, e a Milton Friedman, em 1976, ambos defensores do ultraliberalismo econômico.

⁸³ Segundo Habert (1996: 42), a dívida externa brasileira saltou de 12,5 bilhões de dólares, em 1974, para 43 bilhões, em 1978, alcançando algo em torno de 60 bilhões em 1980, tornando-se a maior do mundo à época.

financeiros, sobretudo o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM). O agravamento da dívida nos países do terceiro mundo engendrou uma condição de dependência ainda mais severa, condicionando-os à adoção de políticas econômicas locais vinculadas aos interesses das autoridades bancárias globais.

O Brasil adentrou a década de 1970 envolvido pelos auspícios do “milagre econômico”, materializado nos altos índices de crescimento anual do Produto Interno Bruto (PIB) entre os anos de 1971 a 1973. Habert (1996) realiza sucinto – porém, rico – relato acerca do impacto desse cenário de apogeu econômico sobre o ímpeto consumista dos cidadãos brasileiros; em que pese a necessidade de atualização dos produtos e modismos, podemos verificar muitas similitudes ao contexto contemporâneo.

Uma febre consumista parecia ter tomado conta das classes médias: compravam o “carro do ano” financiado em 36 meses; apartamentos “estilo mediterrâneo ou barroco” financiados pelo BNH (Banco Nacional de Habitação); o último aparelho de som “três em um” ; a recentíssima TV a cores e as ilusões da última “novela das oito” (IDEM, IBIDEM: 12).

As estatísticas alentadoras e que tanto orgulhavam o regime militar eram acompanhadas de outros números menos admiráveis e que desvelavam a face real do referido milagre. O Brasil encontrava-se entre os líderes mundiais em matéria de subnutrição⁸⁴, mortalidade infantil⁸⁵ e acidentes de trabalho⁸⁶. Além disso, o mercado de trabalho brasileiro apresentava mais da metade dos assalariados recebendo menos de um salário mínimo.

Para Habert (1996), os anos 1970 do regime militar foram um momento histórico de consolidação e integração do Brasil ao sistema capitalista monopolista internacional na condição de país associado e periférico. Segundo Singer (1989), durante os primeiros anos da década de 1970, e sob a vigência do “milagre econômico”, ocorreu uma expansão proeminente das exportações brasileiras, tendo como consequência uma alteração básica na estratégia de desenvolvimento, baseada, agora, na abertura econômica para fora. De acordo com Singer (1989: 115), ao adotar esse

⁸⁴ Habert (1996) demonstra que, conforme dados de 1975, 72 milhões de brasileiros (67% da população) eram subnutridos.

⁸⁵ Em 1970, de cada 1000 crianças nascidas vivas, 114 morriam em menos de um ano, tendência esta crescente nos anos seguintes (HABERT, 1996: 12).

⁸⁶ Segundo Habert (1996), em meados da década de 1970, o Brasil chegou a ser considerado o campeão mundial de acidentes de trabalho. Os números sobre esse tema são sempre imprecisos, uma vez que as empresas procuram ofuscar uma significativa parte desses acidentes. Entretanto, de acordo com a autora, estima-se que das 36 milhões de pessoas que compunham a População Economicamente Ativa (PEA), pelo menos 2 milhões sofreram algum tipo de acidente no ambiente de trabalho.

estratagema, “*o Brasil cedeu às admoestações dos economistas liberais, que povoam os órgãos econômicos e financeiros internacionais e sempre condenaram a substituição de importações ‘exagerada’*”.

O arquétipo econômico descrito acima tinha se sustentado até o momento devido às condições excepcionais do mercado internacional. Todavia, com o ápice da crise e a desvalorização do dólar ocorreu uma queda dos valores das exportações, ao passo que o aumento do volume e dos valores das importações foi preservado. A soma desses dois fatores resultou em um déficit da balança comercial e na contração de novos empréstimos. O petróleo – um dos protagonistas da crise mundial – tinha papel destacado na pauta de importações brasileiras, tendo em vista que parte do “milagre” brasileiro assentava-se sobre o agigantamento da indústria automobilística. Além disso, a estrutura de transporte de mercadorias e escoamento da produção nacional era maciçamente organizada em torno de veículos movidos por derivados de petróleo.

Em meados de 1973, quando anunciaram a sucessão de Médici pelo general Ernesto Geisel, o “milagre econômico” brasileiro já não apresentava a mesma robustez e nem causava o mesmo fascínio de outrora. A crise mundial clarificou a fragilidade dos pilares que davam sustentação ao “milagre econômico” brasileiro. Diniz (1994) resume bem o contexto econômico nacional na década de 1970, logo após a crise petrolífera:

O governo Geisel se inicia em um contexto marcado pelos primeiros indícios das dificuldades que atingiriam a economia brasileira no decorrer dos anos 70. A crise do petróleo e os problemas enfrentados pelo mercado mundial repercutiriam no país, criando sérios obstáculos ao seu desenvolvimento subsequente. Em 1974 e 1975, a taxa de crescimento da economia sofreu sensível decréscimo. O mesmo ocorreu em relação ao crescimento do setor industrial, que em 1975 caiu para 5,6%. A taxa de inflação, que no período anterior estabilizara-se em torno de 20% aumentou para 30%, em 1975, chegando a 76,8% em 1979 (Baer, 1983, p. 118). A rápida expansão das importações, entre 1972 e 1975, em consequência da crise do petróleo e dos planos de investimento do governo, não foi compensada por um ritmo equivalente de crescimento das exportações. O aumento resultante do déficit de contas correntes foi contornado por doses maciças de empréstimos externos, o que gerou uma expansão da dívida externa de US\$ 10 bilhões, em 1972, para mais de US\$ 22 bilhões ao fim de 1975 (Baer, 1977, p.23). Na verdade, a crise do petróleo apenas acentuou as contradições do modelo anterior, responsáveis pela expansão crescente e simultânea das importações de bens de capital e do serviço da dívida externa (IDEM, IBIDEM: 212).

Diante de tal contexto incômodo, a autocracia militar e a burguesia nacional foram impelidos a lançar mão de um conjunto de iniciativas políticas que os

permitissem administrar os reflexos da crise e salvaguardar seus interesses de classe. Ao mesmo tempo, era necessário gerenciar o desgaste de um governo que buscava se manter à base da repressão e da censura, bem como controlar o crescimento das insatisfações e manifestações de oposição que começavam a surgir.

O governo Geisel deu início a um projeto de “distensão” ou “abertura política”, um programa que combinava a manutenção dos principais mecanismos de repressão e controle com a progressiva institucionalização do regime. Por um lado, continuava utilizando – e fartamente – o AI-5, a Lei de Segurança Nacional, o aparelho repressivo, por outro lado, promovia algumas reformas políticas nas instituições de poder, tais como a reordenação do papel do Congresso Nacional (CN) e dos partidos e uma superficial reformulação da legislação autoritária.

O cenário de convulsão e recessão engendrou algumas rachaduras no bloco no poder. As frações da burguesia começaram a demandar medidas e ações que atendessem aos diversos interesses presentes nos diferentes estamentos burgueses, implicando necessidade de influenciar mais diretamente as decisões econômicas e políticas do governo. Entre 1973 e 1974, era possível identificar críticas emanadas por setores empresariais em relação à “demasiada centralização das decisões” e à forte participação estatal na área econômica, em uma clara defesa do discurso da “livre iniciativa” e de oposição ao que denominavam de “estatização da economia⁸⁷”. O produto dessa nova postura adotada pela classe burguesa foi:

[...] seu avanço no sentido de aumentar a sua influência mais direta nas decisões, procurando canais mais efetivos de participação na gestão do Estado e da economia, diminuindo a intermediação dos militares e da tecnocracia⁸⁸ (HABERT, 1996: 45).

O processo de transição adjetivado pelos militares de “abertura lenta, gradual e segura” estreou com o governo Geisel (1974-79) e perdurou pelo mandato de Figueiredo (1979-85), porém, não se desenvolveu de forma incontestada e harmônica – como provavelmente seria o desejo dos militares. Na verdade, foi um percurso

⁸⁷ Conforme Diniz (1994: 220): “[...] a crítica à estatização enfatizaria o crescimento excessivo do Estado brasileiro sob os governos militares, os excessos da intervenção estatal, sobretudo em alguns setores como siderurgia, fertilizantes, transportes, comunicação e mineração, além de condenar vivamente o gigantismo das empresas estatais. Os pronunciamentos criticavam a distorção do objetivo de todo sistema capitalista, que deveria ser o desenvolvimento da livre iniciativa”.

⁸⁸ De acordo com Loreiro (1992, *apud* DINIZ, 1994: 200-201), a ditadura militar (1964-85) ratificou dois traços fundamentais na política brasileira. Um destes foi o estilo tecnocrático de gestão da economia, fechado e excludente, reforçando a concepção acerca da supremacia da abordagem técnica e abrindo caminho para a ascensão dos economistas notáveis às instâncias decisórias estratégicas para a definição dos rumos do capitalismo industrial no País.

caracterizado pelo acirramento das contradições de classe, pelo desencadeamento de pressões sociais e de manifestações de descontentamento em diferentes setores da sociedade, bem como pela eclosão de movimentos sociais e redefinições nas correntes políticas alinhadas à esquerda. Para Carvalho (2004: 184-185), “*embora sem conotação partidária, esses movimentos representavam o despertar da consciência dos direitos e serviram para o treinamento de lideranças políticas*”⁸⁹.

As reivindicações eclodiram tanto nas classes médias – historicamente apáticas em termos políticos e francas adeptas do imobilismo – como na classe trabalhadora. As classes médias urbanas tiveram seu padrão de vida atingido pela queda real dos salários e de seu poder aquisitivo, além da iminente ameaça de desemprego. Consequentemente, parcelas cada vez maiores desse estrato social passaram a enxergar o regime a partir de uma visão crítica, engajando-se em movimentos pelas liberdades democráticas e levantando bandeiras em torno da defesa pelos direitos humanos e pela anistia.

Para a classe trabalhadora – polo mais frágil da contradição capitalista – a crise expressou uma acentuação da precarização das condições de vida e de trabalho. O colapso econômico se traduziu em aprofundamento do arrocho salarial, do desemprego e da miséria. Segundo Antunes e Ridenti (2008: 46):

No Brasil as greves tinham um claro sentido de confronto, tanto com a ditadura militar, que cerceava a liberdade e a autonomia sindicais, quanto com a política econômica, que se fundamentava na superexploração do trabalho.

No que diz respeito aos mecanismos de combate ao movimento grevista, não houve qualquer tipo de sofisticação ou de camuflagem das estratégias utilizadas pelo governo. Durante as paralisações, os trabalhadores eram vítimas de toda a sorte de expedientes coercitivos; centenas de trabalhadores foram presos, incluindo registros de mortes. Além disso, os sindicatos que adotavam uma postura mais combativa eram alvos de intervenção e tinham suas diretorias cassadas, com alguns dirigentes sendo presos e incursos na Lei de Segurança Nacional.

Os anos sob a vigência do regime militar registraram mutações no âmbito social e cultural brasileiro como corolário da proliferação das informações fornecidas pelos

⁸⁹ Carvalho (2012) também destaca o importante papel político desempenhado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), fundada em 1948, que, a partir da década de 1970, começou a fazer oposição ao governo em suas reuniões anuais, que congregavam cientistas e pesquisadores de diversas áreas do conhecimento. De acordo com o autor, as reuniões anuais da entidade começaram a adquirir crescente conotação política de oposição. Esse fato fez com que o governo suspendesse o apoio financeiro concedido à entidade no ano de 1977, quando sua reunião anual ocorreu na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), atingindo 6 mil participantes.

meios de comunicação de massa e a extensão dos padrões de comportamento e de consumo do mundo capitalista através de uma crescente indústria cultural. Na esfera social, a retórica de fazer crescer o “bolo” para depois reparti-lo postergou a priorização das políticas sociais, demonstrando certo descaso das autoridades à frente do governo militar em relação às condições básicas de vida da maioria da população. Entretanto, Draibe (1994) chama atenção para o fato de que a posição lateral das políticas sociais não deve ser entendida como um desempenho inexistente ou insignificante. De acordo com a autora, durante a autocracia militar ocorreu a consolidação e expansão do sistema de proteção social.

A troca de favores, o assistencialismo, a constituição de clientelas por meio da distribuição de benefícios sociais foram práticas recorrentes durante o regime militar, especialmente como mecanismos para assegurar resultados favoráveis nas eleições. O desvirtuamento do papel desempenhado pela política social produziu uma série de consequências nocivas, listadas por Draibe (1994: 297), dentre as quais destacamos apenas algumas delas: *a)* extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo; *b)* uso clientelístico da máquina social; *c)* alto grau de ineficiência e ineficácia dos programas sociais; *d)* acentuados desvios de alvos nos programas sociais, que tenderam a beneficiar menos as camadas mais necessitadas da população; *d)* incapacidade de reverter ou amenizar a elevada concentração e má distribuição de renda do País; e, *e)* um indesejável distanciamento entre os formuladores e executores de políticas e os seus beneficiários, ou seja, certa opacidade dos programas em face das características específicas da demanda.

No campo da cultura, os padrões eram estabelecidos pela consolidação dos ditames da indústria cultural e dos meios de comunicação em geral, principalmente a televisão.

[...] como principal meio de comunicação, a TV desempenhou importante papel por todo o território nacional. Sua penetração foi inigualável numa década em que as redes de telecomunicação chegaram às mais distantes regiões do país e durante a qual a aquisição de aparelhos de TV generalizou-se em todas as camadas sociais. [...] Ao mesmo tempo, via satélite, em cores e ao vivo, espalhavam-se do eixo São Paulo-Rio os últimos ditames da moda, a coqueluche dos fliperamas e das discotecas, o culto ao corpo e valorização de padrões de beleza, a exaltação do individualismo e do consumismo. O *jeans*, que fora marca registrada da “juventude transviada” nos anos 50, dos *hippies* e da “geração engajada” nos anos 60, nos 70 vinha com *grifes* e algo mais que o anúncio prometia: “liberdade é uma calça velha desbotada”. A padronização do “moderno” chegava ao auge no Brasil dos anos 70 em meio a

flagrantes contrastes e desigualdades sociais, regionais, culturais (HABERT, 1996: 71, grifos da autora).

Para Netto (2009a), a ditadura apresentava duas faces de atuação dentro do espectro da cultura. A primeira face destacada por Netto (2009a) é denominada pelo autor de “negativa” e diz respeito a uma ação predominantemente repressiva. O escopo desse projeto era a coerção às tendências que germinavam e se adensavam guiadas pelo desejo de superação do regime. Segundo Netto (2009a: 51), “*era ineliminável o antagonismo entre esta parcela do ‘mundo da cultura’ e a ordem sociopolítica dos monopólios*”, incentivada pela ditadura.

Já a segunda expressão da política cultural – denominada de promocional, indutora e “positiva” – buscava nutrir tendências que fortalecessem a legitimação ideológica da autocracia militar, ou, ao menos, produzissem quadros técnicos e científicos. De acordo com Netto (2009a: 52), essa face encarregou-se de “*promover, no primeiro plano da vida cultural brasileira, e ao máximo, vertentes intelectuais assépticas no nível do debate político-social*”.

Na arena esportiva, o início da década de 1960 é marcado por importantes conquistas esportivas do Brasil no âmbito internacional. Em 1962, embalados pelas pernas tortas e talentosas de Mané Garrincha⁹⁰, o Brasil se sagrou bicampeão mundial de futebol no Chile. Passado apenas um ano, o país tornar-se-ia novamente bicampeão do mundo, mas desta vez no basquetebol em competição realizada na cidade do Rio de Janeiro. Neste mesmo ano, o Brasil sediou, pela primeira vez, os Jogos Pan-americanos na cidade de São Paulo. O aludido evento foi organizado pelo Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e pelos Governos Estaduais e Federais, o que assinalava para uma aproximação entre a entidade organizativa do esporte olímpico e os representantes estatais.

O advento da ditadura militar, segundo momento autoritário de nossa trajetória republicana, reforçou a estreita relação entre o poder público e o esporte. Entretanto, Linhares (1996) ressalva que a heterogeneidade dos momentos históricos do regime ditatorial se reproduz nas relações entre o Estado e o setor esportivo. De acordo com a autora:

⁹⁰ Manuel Francisco dos Santos (18 de outubro de 1933 a 20 de janeiro de 1983), o Mané Garrincha, foi um futebolista brasileiro que se notabilizou por seus dribles desconcertantes, apesar do fato de ter suas pernas tortas. Representou a seleção brasileira de futebol nas Copas do Mundo FIFA de 1958 e 1962, sendo campeão em ambas edições.

O esporte, que chegou à década de 60 massificado e também permeado por cisões e interesses particularistas, tornou-se, sob a égide da ditadura militar, um setor submetido ao controle burocrático e tecnocrático do Estado autoritário, servindo, em alguns momentos decisivos, como estratégia de representação da identidade e coesão nacional idealizada (LINHALES, 1996: 133).

Alguns dias antes do estabelecimento do regime ditatorial, o Decreto nº. 53.741/1964 foi publicado. O referido documento dispunha sobre a execução do Plano Diretor de Educação Física e dos Desportos. Dentre as justificativas para sua edição, o governo apresentava sua insatisfação com os resultados do Brasil em competições internacionais: *“a atuação do Brasil nas competições internacionais, principalmente no atletismo e natação, tem sido pouco eficiente, não alcançando, por isso, resultados satisfatórios”* (BRASIL, 1964: n.p.). Além disso, mencionava *“que as competições e vitórias no terreno desportivo internacional constituem fator de projeção do país no cenário mundial e de aproximação entre os povos”* (IDEM, IBIDEM; n.p.).

Verifica-se que o conteúdo das justificativas do Decreto contém a retórica discursiva que caracteriza o trato governamental dispensado à Educação Física e ao Esporte, identificada por Bracht e Almeida (2003), ao analisarem as propostas do governo brasileiro para o esporte logo após a “fracassada” campanha brasileira nas Olimpíadas de Sydney, em 2000. Diante de resultados esportivos insatisfatórios – explorados pela crítica esportiva dos meios de comunicação de massa – o governo se vê coagido a apresentar soluções prodigiosas. No entanto, em essência, tais alternativas superficiais e imediatistas ofuscam os limites estruturais da política esportiva vigente, confundem a opinião pública e elegem equivocadamente culpados e responsáveis pelo presumível fracasso.

Outro fator identificado por Veronez (2005), ao estudar o Plano Diretor de Educação Física e dos Desportos, foi uma ampliação da atuação governamental em direção ao desporto confederado. A contrapartida pelos benefícios concedidos às instituições esportivas deveria ser concedida em forma de subserviência aos interesses do Estado. Da mesma forma como os sindicatos, as entidades esportivas estiveram sujeitas a manobras políticas, servindo como instrumentos de legitimação da ordem estabelecida ou – nos apropriando do vocabulário de Poulantzas – como aparelhos agregados à ossatura material do Estado que contribuía para o fortalecimento da hegemonia das elites que constituíam o bloco no poder. Tal comprovação demonstra que, em uma *“perspectiva instrumental o esporte é estendido a diferentes segmentos*

sociais como um recurso a mais no projeto ideológico e repressivo do Estado sobre a sociedade” (LINHALES, 1996: 62).

Veronez (2005) afirma que, durante os 21 anos em que persistiu o regime de ditadura militar no Brasil (1964-1985), o setor esportivo foi influenciado sobremaneira pela ideologia e interesses militares. O autor acredita que provavelmente trate-se do *“período em que de forma mais ostensiva esse setor sofreu o aparelhamento e a instrumentalização a favor da sustentação de um projeto de sociedade e de legitimação da hegemonia dos grupos que se instalaram no poder”* (IDEM, IBIDEM: 234). As conquistas e ações no âmbito esportivo eram preconizadas como recursos dotados de forte capital simbólico capaz de revigorar os projetos de crescimento econômico e modernização ajuizados pelo Estado.

Segundo Linhales (1996), é necessário ponderar sobre o uso ideológico do esporte, uma vez que o reducionismo analítico das interpretações que concebem o esporte exclusivamente como uma prática social alienante podem eliminar o contraditório, ignorando a existência de sujeitos que se envolvam intensamente com uma determinada prática esportiva sem, no entanto, perderem sua capacidade de análise crítica e racional da realidade social na qual estão inseridos. Para Linhales (1996: 136), a apreciação das relações entre Estado e Esporte, Sociedade e Esporte, durante o regime militar, precisa se pautar por três princípios, quais sejam:

- a) o esporte não é, em si, um elemento de anulação de consciências, b) se o Estado autoritário lançou mão do esporte como instrumento de manipulação da realidade, certamente o fez em função da popularidade, presente, principalmente, no futebol como uma manifestação cultural, e c) a adesão da "massa" ao esporte promovido e propagandeado pela ditadura não significou submissão imediata ao conjunto de práticas autoritárias construídas para a sustentação do poder.

Não obstante o caráter marcadamente compensatório e funcionalista atribuído ao esporte pelo regime militar, é possível verificar que se trata de momento singular em termos de responsabilização estatal pela extensão da prática esportiva ao conjunto da população. Neste sentido, podemos afirmar que o projeto de massificação esportiva proposto pelo regime militar constitui o registro primário da perspectiva do esporte como direito social. Evidentemente, a intervenção estatal no setor esportivo, assim como as demais políticas sociais empreendidas pela ditadura, tinha como objetivo ofuscar o cerceamento dos direitos civis e políticos, assim como reforçar os projetos de crescimento econômico e de modernização controlados pelo Estado.

Em julho de 1969, por meio do Decreto nº. 64.905, o Governo instituiu um grupo de trabalho para elaborar o Plano Nacional de Esportes, Educação Física e Recreação. O argumento utilizado para justificar a criação do referido grupo era: *“promover [...] o planejamento para a aplicação útil e racional, em termos de prioridades nacionais, dos recursos a serem recebidos do concurso de previsões esportivas”* (BRASIL, 1969).

A criação desse grupo de trabalho foi precedida por um convênio entre o Ministério do Planejamento e a Divisão de Educação Física (DEF) para elaborar um diagnóstico da educação física e dos desportos para o país⁹¹. Contudo, a publicação dos resultados desse diagnóstico ocorreu apenas em 1971, sendo que algumas das ações propostas nas conclusões desse documento anteciparam seu anúncio oficial. Esse anacronismo levou alguns pesquisadores a conjecturarem que o referido estudo apenas *“pretendia dar respaldo e legitimidade técnica ao projeto político que se tinha para o setor”* (LINHALES, 1996: 92).

De acordo com Manhães (2002), a única modificação relevante na legislação desportiva, após o período estado-novista, teria ocorrido na década de 1970, na vigência do governo Geisel, referindo-se à Lei nº. 6.251, de 08 de outubro de 1975, regulamentada pelo Decreto nº. 80.228/1977. O referido instrumento legal teria sua capacidade de reestruturação do setor esportivo limitada, atendo-se a modificações epidérmicas e, portanto, abstendo-se de realizar as mudanças estruturais necessárias, aderindo à lógica hegemônica da modernização conservadora.

Um exemplo do continuísmo presente no instrumento legal destacado foi a não incorporação da ideia de criação do “Fundo Desportivo Nacional” agenciador da área. Tal proposta teria surgido no transcorrer das discussões realizadas pelo Grupo Tarefa para elaboração do aparato legal. Cabe ressaltar que, ainda hoje, não há um fundo específico para o setor esportivo. Mais recentemente, o Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE) propôs e reivindicou, junto às instâncias governamentais, a criação de um Fundo Setorial do Esporte (CT-Esporte), com fonte vinculada a partir de 10% do total dos recursos destinados ao fomento do esporte provenientes do repasse da Lei Agnelo-Piva⁹². Vale mencionar que a proposta de um fundo específico para o esporte

⁹¹ Segundo Linhares (1996: 139): “O Diagnóstico, coordenado por Lamartine Pereira da Costa, abrangeu os mais diferentes dados e setores relativos à Educação Física e aos esportes, a partir dos quais o poder público poderia ‘determinar uma política nacional para o setor, fundada em bases científicas e racionais’”.

⁹² Diferentemente dos interesses que perpassavam os debates da década de 1970, o CBCE acredita que a criação do CT-Esporte representa o estabelecimento de um novo padrão de financiamento para o setor,

também perpassa o Estatuto do esporte e os documentos orientadores das Conferências Nacionais de Esporte.

A legislação esportiva produzida durante a ditadura militar também preservou o caráter eugênico e nacionalista vinculado à prática esportiva e presentes no Estado Novo. Além disso, as formações de organização do desporto (comunitária, estudantil, militar e classista) reconhecidas pela Lei nº. 6.251/1975, bem como o modelo de interação entre elas, reforçava a hegemonia do esporte de rendimento em detrimento do esporte participativo (de lazer). Esta primazia era evidenciada pela proteção dada ao desporto comunitário, que era interpretado no documento como aquele cuja estrutura tem por base o clube, entendido como a associação desportiva destinada à priorização do “desporto seletivo”, de modo algum como espaço privilegiado do acesso comunitário à vivência esportiva. Logo, Manhães (2002) conclui que tal dimensão jamais poderia ser denominada como comunitária, uma vez que passava ao largo a perspectiva de democratização da prática esportiva às comunidades.

Acompanhando o desenho elaborado anteriormente pelo Estado Novo, criava-se uma estrutura onde o “desporto seletivo” seria de responsabilidade dos clubes, enquanto o “desporto participativo” estaria sob a tutela dos centros e entidades militares e estudantis. Contudo, devido à reconceituação e reorganização das identidades esportivas, a Lei nº. 6.251/1975 reforçou a hegemonia do esporte de alto rendimento, inclusive aprisionando a manifestação classista a essa lógica. Esse cenário, somado à priorização de formação de equipes para competições escolares, sem o adequado tratamento do conteúdo e da abordagem do esporte praticado no ambiente escolar, engendrou o alargamento da base da pirâmide esportiva, criando novas instituições responsáveis pelo fornecimento da prática esportiva à juventude, almejando, ao fim e ao cabo, a seleção de talentos esportivos que pudessem assegurar uma imagem desportiva do Brasil, compatível - na ótica do regime - com o seu grau de desenvolvimento econômico.

sendo um mecanismo inovador de estímulo ao fortalecimento do sistema de ciência e tecnologia do esporte e lazer no Brasil. Seu objetivo é garantir a estabilidade de recursos para a área e criar um novo modelo de gestão, com a participação de vários segmentos sociais representativos do setor esportivo, além de promover maior sinergia entre as ações de governo, as universidades, núcleos e grupos de pesquisa. O Fundo Setorial do Esporte pode ainda constituir-se como um valioso instrumento da política de integração nacional, destinando pelo menos 30% dos seus recursos às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, promovendo a desconcentração das atividades de ciência e tecnologia do esporte e lazer e a consequente disseminação de seus benefícios. Disponível em: <<http://www.cbce.org.br/br/acontece/materia.asp?id=701>>. Acesso em: 26 dez. 2011.

Segundo Bracht (2005), a função precípua do Estado dentro das sociedades capitalistas é garantir as condições necessárias à reprodução do capital. Dentro dessa perspectiva, o esporte será objeto de atenção e intervenção estatal, em razão de sua maior ou menor contribuição nesse objetivo. Diante de tal contexto, o autor afirma que a localização das prioridades do Estado, se no âmbito do esporte de lazer (participação) ou no de alto rendimento ou espetáculo, são elucidativas dos motores e dos benefícios que o Estado espera granjear ao investir em políticas e programas esportivos. Bracht (2005: 72) conclui que: *“um Estado que privilegia em grande medida o esporte de alto rendimento ou espetáculo, certamente não espera com isso melhorar significativamente o nível de saúde de sua população”* e nem mesmo garantir a socialização do acesso dessa prática como direito.

Sob o manto do discurso “modernizador”, a ditadura priorizou a criação de mecanismos legais que possibilitaram repasses de recursos diretamente à iniciativa privada para promoção exclusiva do esporte seletivo e de alto rendimento. Nos termos utilizados por Veronez (2005: 63), privilegiou-se a manifestação esportiva que *“dá visibilidade, que atrai o interesse do público e, conseqüentemente, da mídia, que por sua vez pode vendê-lo, por ser passível de espetacularização, como mercadoria altamente valorizada”*.

Lenharo (1986, *apud* VERONEZ, 2005) enumera outras políticas de esporte voltadas ao controle da sociedade durante o período ditatorial, como, por exemplo, a criação dos parques infantis, o escotismo orientado, o Clube dos Menores Operários, o Serviço de Recreação Operária. Além disso, podem ser acrescentadas a essas, outras estratégias governamentais realizadas durante o último período militar, à sombra do “milagre brasileiro”, tais como: as campanhas “Mexa-se” e “Esporte para Todos (EPT)”⁹³.

Em essência o EPT visava à despolitização das relações sociais, oferecendo à população um conjunto de atividades de “baixo custo” que tinham como finalidade

⁹³ O Esporte para Todos (EPT) não é uma invenção brasileira, uma vez que tem sua origem na Noruega, em 1967, quando do lançamento da campanha TRIM, que buscava estimular as pessoas a sair do sedentarismo. O EPT foi implementado no Brasil em 1977 para efetivar o esporte de massa a partir de um convênio firmado entre o Departamento de Educação Física e Desportos (DED), o MEC e o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral). Segundo Bracht (2005: 112-113): “Outro elemento de determinação da diferenciação interna da instituição esportiva foi gerado pelas políticas esportivas do *Welfare State* de alguns países europeus nas décadas de 60 e 70. Estas políticas tiveram como objetivo expandir a prática do esporte, enquanto atividade de lazer, para a maioria da população. Incentivou-se o surgimento de um movimento, através de campanhas, que posteriormente foi levado pela UNESCO para o mundo todo e que ficou conhecido como o Movimento do Esporte para Todos - no Brasil inicialmente apresentado via campanha do Mexa-se”.

precípua a ocupação do “tempo-livre” das classes populares. No entanto, a implementação do EPT não ocorreu sem contestação, sendo considerado um aparelho ideológico do Estado que tinha por objetivo *“convencer aos segmentos menos favorecidos da sociedade brasileira de que o desenvolvimento econômico propalado na fase do ‘milagre’ tinha o seu correspondente no campo social”* (CASTELLANI FILHO, 1988: 116).

Linhaes (1996) pondera que, a despeito dos limites e equívocos que o caracterizavam, o EPT também se apresentou como possibilidade de uma ação alternativa – e até de resistência – à forte tendência do esporte de alto nível, seletivo e excludente. De acordo com a autora, é possível observar a ação do EPT a partir da perspectiva de um exercício de autonomia e criatividade, em contraposição ao que era restrito e autoritariamente imposto no setor esportivo.

Até o encerramento do governo Médici, um forte investimento ideológico, combinado ao tecnocratismo da burocracia de Estado, foram os princípios que inspiraram e respaldaram as ações do poder público no setor esportivo. Dois exemplos dessas características da intervenção estatal são: *a)* a criação do Departamento de Educação Física e Desportos (DED); e *b)* a veiculação da Campanha Nacional de Esclarecimento Esportivo (CNED). O DED foi criado no governo Médici, com a reestruturação da organização administrativa do Ministério da Educação e Cultura (MEC) (Decreto nº. 66.967/1970), tornando-se o órgão do referido Ministério responsável pela implementação das ações governamentais no setor esportivo.

Para Betti (1991: 108):

A criação do DED/MEC representou o início da formação da tecnoburocracia e do planejamento governamental na área da educação física/esporte, medida que já havia sido tomada em outras áreas, como uma das características do regime militar [...].

Compreendemos que essa aliança pode ser justificada a partir de dois motivos, quais sejam: primeiro, para *“conter a autonomia que começava a ganhar força no sistema esportivo”*, e segundo, para implementar o *“projeto de subordinação da educação física escolar ao sistema esportivo”* (LINHALES, 1996: 93). Ao longo do governo Geisel, o DED sofreria algumas modificações burocrático-administrativas, até a criação, em 1978, da Secretaria de Educação Física e Desportos (SEED), considerada órgão central de direção superior do ministério.

Já a CNED constituiu-se em uma campanha que envidou esforços na construção da imagem de um Brasil ativo, dinâmico, saudável e em crescimento. Sua mensagem principal trazia a seguinte afirmativa: “*A atividade física é importante e você tem direito de participar*” (LEMOS, 1984: 223). Mais uma vez o regime militar utilizou-se de seu aparato comunicacional e de sua dominação sobre os diferentes meios de comunicação para veicular a Campanha em diferentes peças publicitárias, entre cartilhas, jornais, troféus, revistas, pôsteres, filmes, programas de rádio, vinhetas para televisão e cinema etc., distribuídos gratuitamente e em larga escala por todo o País.

Linhaes (1996) identifica no embate entre os representantes do esporte burocrático-autoritário e os resquícios do populismo a existência de interesses particularistas.

De um lado, o sistema esportivo formal, em que os presidentes de federações e confederações exercitavam, ainda, as relações de barganha, o clientelismo, a cartolagem e, conseqüentemente, a concentração do esporte numa determinada elite esportiva. Do outro lado, o Estado, o DED e a sua Campanha Nacional de Esclarecimento Esportivo, que reduziam a “democratização perseguida” para o esporte a um avolumado conjunto de ações publicitárias, sem que, de fato, se promovessem as condições estruturais necessárias ao “direito de participar” (IDEM, IBIDEM: 147-148).

Na historiografia brasileira verifica-se com frequência a existência de análises e estudos que buscam correlacionar o recrudescimento da ditadura à conquista do tricampeonato mundial de futebol em 1970. O Brasil ingressou a década de 1970 ainda sob os efeitos da embriaguez causada pela euforia da conquista do campeonato mundial de futebol. Para Damo (2006), os militares brasileiros articularam estratégias que possibilitaram a exploração da imagem da campanha vitoriosa da Copa do Mundo FIFA de 1970 à do regime militar; para tanto, vincularam “*campanhas publicitárias para fazer crer que o êxito era um desdobramento do regime autoritário, autoproclamado responsável pelo restabelecimento da ordem, do progresso e do orgulho nacional*” (IDEM, IBIDEM: 85). Carvalho (2012) afirma que a conquista do tricampeonato no México engendrou uma onda de nacionalismo xenóforo e reacionário, repercutindo inclusive em uma grande popularidade do presidente-general.

Para além da tortura e da repressão, o Governo Médici (1969-1974) percebeu que poderia utilizar-se da propaganda como arma política. Como consequência, envidaram-se esforços para atribuir à figura do presidente Médici a imagem do “homem do povo” e “apaixonado por futebol”. Médici almejou construir a imagem de liderança

política amparada pelo apoio popular; para esse objetivo utilizou-se do futebol. São vários os relatos da figura presidencial frequentando estádios e partidas futebolísticas, palpitando sobre a temática e realizando homenagens públicas aos jogadores da seleção. Logo, se criou um cenário de aparente contradição, no qual um dos períodos ditatoriais de maior índice repressivo é, simultaneamente, reconhecido como um momento de elevados níveis de aceitação popular.

O triunfo da seleção brasileira sobre a equipe italiana por 4 a 1, na final da Copa do Mundo FIFA de 1970, no México, foi bastante explorado pela propaganda daquele governo, traduzida em *slogans* do tipo: “Ninguém segura este país” ou “Brasil, ame-o ou deixe-o”⁹⁴. Ao mesmo tempo, a vitória brasileira no campeonato mundial serviu como instrumento de fortalecimento e adesão ao ideário governamental de “unificação do território nacional”. Para essa tarefa o governo militar utilizou-se dos jogadores do escrete brasileiro, que, naquela altura, tinham sido alçados à condição de heróis nacionais⁹⁵.

Outras duas ações que chamam a atenção dentro dessa relação entre Ditadura Militar e futebol dizem respeito à construção desregrada de vários estádios esportivos pelo país e à criação do Campeonato Brasileiro de Futebol nos moldes em que é disputado atualmente. Damo (2006) pondera que não é mero acaso que o primeiro campeonato brasileiro de clubes tenha sido disputado em 1971, durante os chamados “anos de chumbo”. Emblemático dos interesses em jogo é notarmos que, preocupados em manipular predicados nacionalistas, os militares exigiram a participação de clubes de todos os estados do Brasil na primeira edição do Campeonato Brasileiro de Futebol, incluindo localidades sem qualquer tradição naquela modalidade esportiva.

Os vínculos de subserviência estabelecidos entre a política esportiva e o projeto de desenvolvimento capitalista nacional, presentes na década de 1950, permanecem inalterados na ditadura militar, ganhando apenas novas conformações. Entretanto, Veronez (2005) chama atenção para o fato de que o setor esportivo – assim como outros

⁹⁴ A interferência do regime militar sobre a seleção brasileira de futebol estendia-se até mesmo sobre a comissão técnica da equipe. Em relação a tal afirmação, é esclarecedor lembrarmos que o técnico que classificou o Brasil para a Copa de 1970 foi João Saldanha, que acabou substituído por Mario Zagalo durante a competição. Alguns acreditam que a troca de Saldanha por Zagalo teria sido resultado de uma suposta interferência de Médici. Naquela época, o então presidente da República teria dado palpite na escalação do time feita por Saldanha, que teria respondido que Médici mandava nos Ministérios, mas que quem mandava na seleção era ele [Saldanha].

⁹⁵ A indústria cultural brasileira, que se mostrava em franco desenvolvimento, também encontrou na figura dos jogadores de futebol um bom filão a ser explorado, transformando-os em “heróis” da propaganda e do consumo, tomando emprestado sua “imagem vitoriosa” para vender de cigarros a eletrodomésticos.

setores, especialmente a educação – sofreu o impacto dos movimentos de resistência ao regime ditatorial em finais dos anos 1970 e início da década de 1980. Tal influência seria de suma importância para semear as sementes de uma análise crítica sobre a função social da Educação Física e do Esporte.

2.2. Capitalismo e esporte brasileiro entre a redemocratização e a contrarreforma neoliberal (1985-2002).

A década de 1980 ficou conhecida como “A década perdida”, alcunha advinda da estagnação econômica, sobretudo na América Latina. Os anos 1980 marcaram um momento de forte retração da produção industrial e de menor crescimento da economia. Para muitos países, foi um decênio caracterizado por crises econômicas, volatilidade de mercados, problemas de solvência externa e baixo crescimento do PIB. No caso brasileiro, verificou-se um comportamento cadente do PIB, que somado ao crescimento inflacionário, culminou na estagnação.

A convulsão e monotonia econômica responsável pela rotulação depreciativa dos anos 1980 contrastam com a efervescência ideopolítica. Trata-se de um período rico em registros de modificações políticas profundas tanto no âmbito internacional, quanto nacional. Seus primeiros anos consolidaram o processo de transição/abertura democrática brasileira, encerrando a ditadura militar e passando o bastão autocrático à burguesia nacional. Para Rodrigues (1994), o nível de expansão internacional das economias dos países periféricos nos anos 1980 e a solidificação de um modelo capitalista dependente permitiram a essas nações abdicarem de regimes ditatoriais, adotando uma gestão política democrática capitaneada por suas burguesias locais.

Num momento em que crescia a resistência liberal e popular ao regime autoritário, um grupo de empresários começou a criticar o modelo econômico brasileiro e o hermetismo dos governos militares, reivindicando participação mais direta nas principais decisões do país. Insatisfeita com a incapacidade de o governo enfrentar a crise, a burguesia brasileira busca novas formas políticas para exercer seu domínio de classe de modo a resolver melhor suas desavenças internas e poder assimilar as pressões sociais (MANTEGA, 1986: 27-28).

Em âmbito mundial, o final da década de 1980 registra o encerramento do modelo social soviético como contraponto ao *American way of life*. A queda do Muro de Berlim – em novembro de 1989 – encerrou a polaridade entre o socialismo e o

capitalismo, bem como decretou o fim do que se convencionou chamar de “socialismo real”⁹⁶. O fim dessa bipolaridade significou o arrefecimento e o término da Guerra Fria – ao menos na sua forma aparente e declarada – e a diminuição da possibilidade de uma 3ª. Guerra Mundial em decorrência de um cenário global monopolizado por uma única grande potência⁹⁷.

A reação imediata dos politólogos e apologistas do capital de plantão foi traduzir o colapso do sistema soviético no triunfo permanente do capitalismo e da democracia liberal, inclusive decretando o “fim da história”. No entanto, Hobsbawm (1995) adverte que nenhum observador sério – ao final da década de 1980 e exórdio dos anos 1990 – poderia ser efusivamente confiante em relação à democracia liberal e ao capitalismo. No máximo, seria possível prever que a maior parte dos Estados optaria pela continuidade de sua ligação com a democracia, embora cada um dando sua própria interpretação ao sentido democrático.

Reportando-nos ao âmbito nacional, coube ao general Figueiredo – empossado em março de 1979 – dar continuidade ao processo de abertura “lenta, gradual e segura” do Brasil. Nos primeiros anos da década de 1980, a economia brasileira, ao invés de apresentar uma tendência ascendente, caracterizava-se por um panorama recessivo. Na tentativa de superar o cenário econômico desfavorável, ungido após o depauperamento do “milagre brasileiro”, o general Figueiredo atribuiu a Delfim Neto a responsabilidade pela criação do III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

Novamente a via adotada pela equipe econômica - para superação da retração da atividade econômica – foi a contração de mais empréstimos estrangeiros. Os empréstimos contraídos demandaram que o País pactuasse no início dos anos 1980, acordos com o FMI, que listavam uma série de compromissos, entre os quais se destacavam: *a)* redução do crédito, do déficit público, dos subsídios; *b)* desvalorização

⁹⁶ José Paulo Netto, em sua obra *Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal*, ao analisar a crise do socialismo, faz interessantes observações sobre suas razões e consequências. Para o autor, embora a crise tenha atingido o campo socialista como um todo, ela não deve ser equalizada, pois cada um dos Estados constitutivos do chamado socialismo real “experimentava um complexo de tensões e contradições que [...] possuía causalidades, conexões e rebatimentos próprios, relacionados às particularidades (históricas, econômicas, sociais, políticas e ideoculturais) das várias sociedades nacionais” (NETTO, 1993: 13). De acordo com o autor, embora a crise do socialismo real possa ser explicada pelas suas especificidades internas, houve toda uma tentativa, por parte do pensamento burguês, de caracterizá-la como o fim da alternativa socialista e das formulações teóricas que a embasaram, sobretudo, o marxismo.

⁹⁷ Hobsbawm (1995) recorda que a década de 1980, por meio dos conflitos Inglaterra-Argentina de 1983 e do Irã-Iraque de 1980-1988, demonstrou que a possibilidade de guerras que não envolvessem o confronto global de grandes superpotências não estava descartada. Os anos após 1989 confirmariam tal pressuposto, registrando um número singular de operações militares por diferentes partes do globo e ratificando o importante papel dos gastos destrutivos para a acumulação capitalista. Hobsbawm (1995: 539) assevera que “o perigo de guerra global não havia desaparecido. Apenas mudara [de região]”.

da moeda; e, c) restrição aos aumentos salariais. Tais medidas limitavam os gastos públicos, implicando diminuição dos investimentos necessários às áreas sociais.

O controle do déficit público – exigido pelo FMI – teve impacto negativo sobre os diversos segmentos industriais dependentes das encomendas dos setores públicos, contribuindo para adensamento do desemprego. Rodrigues (1994) traz o registro de que nas grandes e médias cidades brasileiras, os desempregados promoviam passeatas e protestos, dando uma manifesta demonstração do esgotamento das possibilidades e da esperança em qualquer medida efetiva do Estado para resolução da escassez de emprego.

Diante de tal cenário, tornava-se inadiável a passagem para um novo regime político. Entretanto, desde o princípio ficava evidente que a participação popular nessa transição democrática seria limitada, ou seja, deveria manter-se restrita aos limites institucionais. Conquanto existisse uma ampla gama de proposições acerca do formato de condução da renovação das instituições e do estabelecimento de um sistema mais participativo, as propostas hegemônicas – e vitoriosas – foram aquelas que versavam sobre a conciliação dos interesses das frações de classe burguesa.

Segundo Bresser Pereira (1995: 111):

Com a crise da coalizão autoritária em meados dos anos 1970, uma nova coalizão política começou a ser formada: “o pacto democrático-populista de 1977”. Essa coalizão de classes foi formada quando a burguesia perdeu o temor da ameaça comunista, percebeu que os militares não eram melhores que os civis na condução da economia e decidiu – através de um processo longo e errático – romper os seus laços com o regime militar e aliar-se à classe média democrática e aos trabalhadores.

Para Rodrigues (1994: 16): “*Os caminhos adotados para a abertura implicavam o restabelecimento de alguns aspectos institucionais básicos*”. Entre tais aspectos, a autora destaca a reforma partidária de 1979 e o retorno das eleições diretas para governador, aprovado pelo CN no final de 1980. A reforma partidária de 1979 suprimiu o modelo bipartidário e resultou na organização de partidos com maior clareza quanto aos interesses e frações de classe que representavam⁹⁸. A aludida reforma também tinha

⁹⁸ O Partido Democrático Social (PDS), antiga Arena, apoiava o governo e reunia setores da burguesia e proprietários rurais. O antigo MDB, em torno do qual durante a ditadura agrupava-se a oposição de diversos matizes, tornou-se Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Além disso, outros partidos se formaram em torno de antigos políticos – como o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), de Ivete Vargas, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), de Leonel Brizola, e o Partido Popular (PP), de Magalhães Pinto e Tancredo Neves, liberal-conservador, reunindo parte da alta burguesia brasileira e que, posteriormente, foi absorvido pelo PMDB. Em 1982, foi concedido registro ao Partido dos Trabalhadores

em seu horizonte o desejo do governo de fracionar os setores oposicionistas e, assim, obter êxito nas eleições estaduais marcadas para 1982.

As eleições favoreceram amplamente a oposição, decretando a vitória da opinião pública. Criava-se um cenário favorável às articulações políticas que objetivavam a realização de eleições diretas para Presidente da República. Em meados de 1983, por meio de ato público, realizado na cidade de Goiânia e do Programa de Emergência do PMDB⁹⁹, começava a adquirir vigor a proposta das “Diretas Já¹⁰⁰”. A campanha ficou sob a coordenação do Comitê Nacional Pró-Diretas – órgão suprapartidário composto pelos partidos de oposição – e solidificou-se a partir dos diversos comícios realizados nas capitais e principais cidades brasileiras entre janeiro e abril de 1984.

Em 25 de abril de 1984, a Emenda Dante de Oliveira, que propunha a realização das eleições diretas, foi rejeitada em votação realizada no Congresso Nacional. De acordo com Mazzeo (1995), a rejeição foi previamente arquitetada por uma articulação em âmbito institucional e político. Essa estratégia fazia parte da proposta de esvaziamento do movimento pelas “Diretas já”, tendo em vista o crescimento dos setores populares na vida política nacional. Logo após a derrota no Congresso, os partidos oposicionistas e o Comitê responsável pela campanha se reuniram e chegaram à conclusão de que deveriam sustentar a mobilização popular em torno de uma emenda substitutiva à proposta que o Executivo enviou ao Congresso, na qual previa eleições presidenciais para o ano de 1988.

Incomodados com algumas opiniões mais radicais advindas dos setores sindicais e de representações sociais, os governadores do PMDB estudavam medidas para diminuir a influência do Comitê nas decisões políticas inerentes às Diretas. Segundo Mazzeo (1995), ocorreu um retraimento do PMDB face às mobilizações populares. Ignorando os debates e reivindicações dos setores representativos da sociedade civil, formalizou-se uma “Aliança Democrática” capitaneada pela Frente Liberal¹⁰¹ e pelo PMDB. Rodrigues (1994) assevera que - nesse momento – os políticos reformistas da

(PT), originado das experiências de reivindicações dos metalúrgicos do ABC paulista (RODRIGUES, 1994: 16).

⁹⁹ O referido documento – cuja autoria pertencia a Ulysses Guimarães e Teotônio Vilela – defendia as “Diretas já”, a moratória e a constituinte.

¹⁰⁰ As “Diretas Já” dizem respeito à mobilização social, ocorrida em 1983-1984, que reivindicava eleições presidenciais diretas no Brasil. Adiante, voltaremos a abordar mais detidamente esse momento da história nacional.

¹⁰¹ A Frente Liberal tratava-se de uma fração partidária liderada por Aureliano Chaves e Marco Maciel, que futuramente se transformara no Partido da Frente Liberal (PFL), atualmente denominado de Democratas (DEM).

oposição que haviam liderado as “Diretas já” com o apoio da esquerda faziam questão de esquecê-la, aceitando a permanência das eleições indiretas.

Concomitantemente, Tancredo Neves proferia declarações nas quais se dispunha a liderar as negociações entre os setores oposicionistas e o governo para a formação de um governo de transição que restaurasse a ordem institucional. Nesse momento, brotavam os indícios de uma solução conciliatória de interesses. Para Mazzeo (1995: 56), a movimentação junto ao Colégio Eleitoral, para a eleição de Tancredo Neves e José Sarney, ratificou dois aspectos, constantemente presentes na história da sociedade brasileira, quais sejam: “*primeiro, a debilidade das organizações populares e dos partidos de esquerda. [...] segundo, a burguesia brasileira mais uma vez deixou clara sua sagacidade, que os séculos de poder consolidaram*”.

A despeito das eleições serem disputadas no sistema indireto, Tancredo Neves não hesitou em realizar uma série de comícios em várias capitais, algo pouco usual nesse formato eleitoral. Essa estratégia serviu para a formação de uma imagem, posteriormente consolidada pela imprensa de “salvador da pátria” e de um “pai dos pobres”, ressuscitando o verniz populista da era Vargas. Essa construção simbólica era favorecida pelo anseio da população brasileira por uma solução/saída democrática dos anos de autocracia militar e pela identificação do candidato com a campanha das “Diretas já”.

Tancredo Neves foi eleito pelo Colégio Eleitoral, com uma ampla diferença de votos em relação a seu adversário, Paulo Maluf. Passados 21 anos, o Brasil voltava a ser governado por um presidente civil. Mazzeo (1995) afirma que a vitória da denominada moderação, de fato, simboliza o êxito da institucionalização da autocracia burguesa, em substituição à forma desgastada do *bonapartismo*¹⁰². De acordo com o autor, não foi consolidada a transição entre a legalidade burguesa para a democracia burguesa plena, ao contrário, solidificou-se a “conciliação” nacional, com a subjugação da democracia à “moderação”, que se resume à continuidade do tradicional liberal-conservadorismo assumido pelas classes detentoras do poder no Brasil.

¹⁰² Para Mazzeo (1995), o bonapartismo brasileiro, assim como o francês, surgiu com o intuito de suprimir qualquer perspectiva de revolução. Entretanto, segundo o autor, o modelo brasileiro assumiu características similares à variante bonapartista alemã, representada por Bismarck, uma vez que ambas pretendiam arrefecer os movimentos populares e, dessa forma, assumir um caráter contrarrevolucionário. A diferença entre os dois arquétipos bonapartistas repousa no fato de que a burguesia brasileira, ao contrário da alemã, decidiu ceder seu poder econômico para manter seus privilégios políticos. Daí ser o tipo bonapartismo brasileiro um *bonapartismo colonial*, reflexo da própria debilidade intrínseca da estrutura de produção latifundiária e monocultora.

Antes da posse oficial, o presidente eleito foi hospitalizado e, no dia 21 de abril de 1985, divulgou-se oficialmente seu falecimento. Forjada ou coincidentemente, se estabelecera – por meio da data de óbito – um paralelo entre o futuro presidente e Tiradentes, ambos mineiros e tidos como mártires da nação. Rodrigues (1994) relembra que se tentava urdir um mito não poucas vezes evocado durante os primeiros tempos do Governo Sarney. Para Mazzeo (1995: 59), “*Tancredo Neves acabou sendo o depositário das aspirações e projeções do imaginário popular brasileiro, associando o seu prolongado sofrimento ao de milhões de brasileiros*”. A expressiva comoção nacional pela morte do presidente ilustrava o desejo urgente da população por mudanças.

2.2.1 – Liberalização e modernização conservadora: o esporte em tempos de redemocratização.

Segundo Sola (1995), as crises da dívida externa e os processos de democratização no continente latino-americano impulsionaram forças homogeneizadoras poderosas. Todavia, seguindo uma trajetória oposta a essas tendências generalistas, ressaltaremos as especificidades da realidade brasileira existentes no processo de redemocratização.

A partir do final da década de 1980, o Poder Executivo se deparava com a tarefa de congregar o imperativo democrático, garantindo a prevalência da lei, com os requisitos impostos pela necessidade de estabilizar a economia. Para Sola (1995), uma das particularidades brasileiras, que o diferenciam de outros países da região, foi a opção por priorizar a reformulação do marco legal herdado do regime militar, antes do estabelecimento de contornos de uma nova ordem econômica.

Perante aquele cenário e incumbido de dirimir o sentimento de orfandade da população brasileira, Sarney assumiu a presidência com a obrigação de dar cabo a duas vultosas e árduas missões. Em virtude dos compromissos políticos assumidos antes da eleição presidencial e das pressões populares, a primeira dessas tarefas consistia em tomar para si a responsabilidade pelas ações necessárias à organização da Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

Como resultado imediato dessas pressões populares o Congresso aprova, já em maio, um conjunto de leis que ratificam as proposições

de esquerda, dos setores democráticos e do próprio movimento popular. Dentre as mais importantes, destacam-se: o restabelecimento de eleições diretas para presidente da República, o direito de voto aos analfabetos (tradicional plataforma política da esquerda) e a livre organização partidária, o que permitiu a legalização dos partidos comunistas, que, como vimos, atuavam na clandestinidade (o PCB e o PC do B) (MAZZEO, 1995: 60).

A segunda incumbência do Governo Sarney relacionava-se ao infausto cenário econômico nacional, que vinha se agravando desde o esgotamento do “milagre econômico”. Segundo Mazzeo (1995: 60), *“as pressões do conjunto da sociedade civil brasileira também cobravam medidas econômicas efetivas de combate à inflação e à carestia”*. Em seu discurso inicial, o presidente alertava que o cumprimento dos compromissos firmados com os credores internacionais não ocorreria ao custo da fome e miséria popular. Para aquele autor, o conteúdo dessa fala não deve ser compreendido como mero recurso demagógico ou populista de um finório e experiente político, mas sim como uma resposta aos clamores advindos do seio de uma sociedade em turbulência.

Conforme dados apresentados por Rodrigues (1994), ao assumir a Presidência da República, Sarney se deparou com a maior dívida externa do mundo, a qual se encontrava em sua maioria sob o domínio dos bancos comerciais¹⁰³. A engenharia financeira do Estado para pagamento da dívida externa exigiu mudanças na balança comercial que resultaram em uma grande redução nas importações¹⁰⁴ e um aumento significativo das exportações. Segundo Singer (1986), o crescimento e diversificação das exportações foram favorecidos pelas mudanças decorrentes da crise econômica, principalmente a maxidesvalorização do cruzeiro no início de 1983. Ao mesmo tempo, os incentivos fiscais, os subsídios às exportações e arrocho salarial contribuía para o barateamento dos produtos brasileiros no exterior.

Em contrapartida, a dinâmica de pagamento da dívida externa engendrou o arrefecimento do investimento público nas áreas sociais, provocando uma série de protestos de sindicatos e outras associações civis. Diante de tais mobilizações, o

¹⁰³ Cabe destacar que tais representantes da classe capitalista foram posteriormente procurados por Sarney para negociar o reescalonamento da dívida. Neste sentido, aquela opção fez com que – ao final do governo – a cifra total do pagamento de juros superasse o montante absoluto da dívida.

¹⁰⁴ De acordo com Barelli (1986), o menor crescimento das importações, sobretudo nos últimos meses de 1985, é reflexo da redução das compras de petróleo, uma vez que essas caíram 23,8% devido tanto à redução do preço quanto ao volume importado.

governo viu-se obrigado a optar pela interrupção do pagamento dos juros da dívida até que fosse capaz de negociar condições “mais justas” de amortização.

É importante ressaltar que a definição acerca das diretrizes econômicas protagonizou o primeiro grande embate dentro do novo governo, cindindo os grupos políticos que lhe davam sustentação em duas proposições díspares. Para Mantega (1986), o debate sobre a política econômica da Nova República constituiu dois grupos, os estruturalistas e os ortodoxos. No cerne das discussões estavam a contenção dos gastos públicos e a supressão do déficit estatal. Os ortodoxos buscando “*seguir à risca os ditames ‘saneadores’ do FMI, de zerar o déficit e conter as despesas estatais a qualquer custo, e os estruturalistas brigando pela manutenção de nível razoável de dispêndio público, de modo a não aprofundar a recessão*” (IDEM, IBIDEM: 34).

De acordo com Singer (1986), os primeiros anos da economia da Nova República registraram uma situação contraditória composta por dois modelos antagônicos, representada sinteticamente pela figura de uma economia estruturada para crescer para fora, mas que de fato estava crescendo para dentro. Estimuladas pelas altas taxas de lucro – superiores à taxa de juros – as empresas privadas nacionais mantiveram alto investimento. Porém, condicionaram a manutenção daqueles investimentos à perpetuação de lucros elevados. Singer (1986: 21) ressalta que:

[...] essa condição é incompatível com a recuperação dos salários reais simultaneamente, o que por sua vez é imprescindível para que o mercado interno se expanda já que não dá para crescer para fora enquanto a economia mundial mantiver um crescimento lento.

Observando tais características, a opinião unânime entre os economistas de diferentes matizes defendia a diminuição da taxa de juros. Essa proposição era refutada pelo governo em razão do receio da fuga de capitais para o exterior. Por outro lado, esse argumento possibilitava a retomada da abertura da economia para fora, bem como colocava em risco a capacidade do país de praticar uma política de crédito nacional, tendo que seguir passivamente a política monetária de crédito do governo estadunidense, o qual determinava a taxa de juros internacional.

Seguindo o modelo de gestão governamental planificada, após algumas mudanças na equipe governista, em 1986, foi anunciado o Plano Cruzado. O aludido plano compreendia um conjunto de medidas com o intuito de estabilizar a economia do país. Sem embargo da atmosfera de desconfiança que rondava sua implantação, provinda notadamente da classe média, o Plano Cruzado obteve resultados iniciais

profícuos, inclusive registrando uma inflação negativa no primeiro mês de vigência. A demanda de consumo cresceu rapidamente e a estabilidade dos preços possibilitou o planejamento e aumento dos gastos por parte das famílias. Todavia, depois de alguns meses, as insatisfações brotaram de setores vinculados à burguesia nacional, que alegavam uma redução nas possibilidades de lucro devido ao congelamento dos preços e passaram a intervir no abastecimento da população.

Preocupado em arrefecer as resistências ao Plano Cruzado, o governo lançou um “pacote” cujas finalidades resumiam-se em reduzir o consumo e ampliar os investimentos. No entanto, as medidas governamentais mostraram-se inócuas e o desempenho do Plano tornava-se cada vez mais crítico do ponto de vista econômico. Em novembro de 1986, foi autorizado um aumento de 60% nas bombas de combustíveis e uma série de produtos tiveram seus preços reajustados. No ano seguinte, o governo tentou – sem sucesso - um acordo com os produtores agropecuários. Finalmente, a pressão das frações burguesas funcionou e o congelamento dos preços foi removido. Imediatamente, as prateleiras dos supermercados foram reabastecidas e a indústria deixou de lamentar a ausência de materiais necessários à produção. Diante desse contexto, decretava-se o fim do Plano Cruzado e o ressurgimento da inflação, engendrando o sentimento de desesperança popular nas ações e medidas governamentais.

Uma nova tentativa de estabilizar a economia nacional foi empreendida pelo ministro da Fazenda à época, Luiz Carlos Bresser Pereira, que havia assumido a pasta em abril de 1987. O “Plano Bresser” propunha – entre outras medidas – a extinção do “gatilho¹⁰⁵”, a desvalorização da moeda, além de tomar medidas referentes à contenção dos gastos públicos. A integralidade das medidas do plano, assim como a permanência de seu mentor à frente do Ministério da Fazenda (MF), teve breve duração. Um novo pacote de medidas fiscais e de contenção ao déficit público foi anunciado. Entretanto, tais providências ocasionaram uma perda em torno de 20% do salário real em comparação com o ano anterior, desencadeando manifestações grevistas e uma série de ações judiciais para manutenção de direito adquirido.

“Durante o ano de 1988 a inflação acumulada ultrapassou os 930%. Foi um ano de crise no qual os trabalhadores se tornaram ainda mais pobres” (RODRIGUES, 1994: 49). Frente àquele panorama adverso, o governo tentou celebrar um novo pacto

¹⁰⁵ O “gatilho” consistia em um mecanismo de reajustamento salarial, que propunha reajustes automáticos sempre que a inflação atingisse os 20%.

social supraclassista entre governo, capitalistas e trabalhadores – em moldes similares àqueles promulgados durante o Plano Cruzado. Embora jamais cumprido por ambas as partes, o acordo foi ratificado pela Central Geral dos Trabalhadores (CGT) e o Governo. Novamente, coube à classe trabalhadora arcar com os efeitos colaterais das ações econômicas do governo tendo que conviver com a perpetuação do rígido controle dos salários e com os altos índices de inflação.

A transição entre o regime ditatorial e a Nova República também foi marcada por uma acentuada concentração de renda, possibilitando uma qualidade de vida elevada a uma minoria, ao passo que a maioria da população era submetida a condições mínimas de sobrevivência. Para comprovar o alto grau de desigualdade social do Brasil, passemos a alguns dados:

Segundo a PNAD, realizada em 1981, um terço de toda a renda nacional encontrava-se em apenas 5% da população. Passados sete anos, 25% da PEA recebia um salário mínimo. Dos 144 milhões de brasileiros, 40 milhões vivem no campo e, entre eles, 8,7 milhões recebem menos de um salário mínimo; quase 30 milhões não têm terra (RODRIGUES, 1994: 52).

Para além dos vexatórios dados da distribuição de renda brasileira, o país apresentava – nos primeiros anos da década de 1980 – condições aviltantes de alimentação, habitação e saneamento básico, causando um impacto inadmissível sobre o índice de mortalidade infantil nacional. No âmbito da saúde, registra-se quantitativo elevado de casos para uma ampla gama de doenças, tanto pela falta de investimento público no setor, quanto pela ausência de condições sanitárias adequadas. Ademais, em razão da proliferação do trabalho infantil, o país foi vitimado pelo crescimento do analfabetismo, saindo de 31,7% em 1981 para 33,8% em 1986.

Submetido a esse panorama nada alentador, a evolução dos anos 1980 registrou a disseminação de um ceticismo generalizado – por parte da população – nos governantes, na existência de soluções, ou seja, na possibilidade de que esse cenário caótico se ajustasse. O escárnio do governo às necessidades sociais básicas, o imobilismo dos gestores e representantes políticos, bem como a falta de referências simbólicas positivas advindas do governo, fez com que o sentimento de descrença se estendesse para os poderes e suas instituições.

Draibe (1995) afirma que durante os últimos anos do Governo Sarney, a política social perdeu centralidade.

Nesse momento, o governo processava o que ficou conhecido como “operação desmonte”, espécie de descentralização cujo significado foi

antes o de retrain as ações federais no campo das políticas sociais. É certo que ocorreu um adensamento das ações assistencialistas [...] sob a bandeira de *tudo pelo social*. De fato, tais ações traduziram muito mais as preocupações do governo com o calendário e objetivos eleitorais (IDEM, IBIDEM: 210-211, grifo da autora).

O período da gestão Sarney é permeado por uma paisagem formada por muitos contrastes e disputas. Se, por um lado, teve seu início marcado pelas promessas de redemocratização e implementação de políticas que se direcionavam para saldar a secular dívida social existente no país e dar curso ao desenvolvimento econômico, por outro lado, teve seu epílogo assinalado pela obtenção de pífios resultados concretos.

Diante desse cenário de abatimento e consternação social, retomamos a primeira árdua tarefa atribuída ao Governo Sarney, a organização da ANC. O processo de construção da referida Assembleia orbitava em torno de pontos polêmicos, que versavam principalmente sobre: *a)* a estabilidade de emprego; *b)* a jornada de trabalho; *c)* a liberdade sindical e de greve; *d)* a reforma agrária; *e)* o sistema de governo a ser adotado; *f)* a duração do mandato presidencial; e, *g)* o sistema eleitoral. Essas temáticas acabaram por dividir as opiniões do plenário. As discordâncias engendraram rupturas e conformando dois blocos partidários com posições e projetos políticos bem distintos.

As idiossincrasias que permearam os debates da Constituinte se consubstanciaram em limites inextrincáveis à Carta Constitucional. Neste sentido, sem embargo da importância deste documento - sobretudo no que tange ao reconhecimento dos direitos -, é necessário destacar que os avanços consignados no texto constitucional não se consubstanciaram natural e imediatamente em ações estatais favoráveis às classes subalternas. O jurista Fábio Konder Comparato, citado por Rodrigues (1994: 28), recorda que “*embora a nova Constituição tenha ampliado direitos e liberdades individuais, ela atribui a garantia de tais direitos ao Estado*”. Tal característica impõe à classe trabalhadora e suas representações o desafio de manter uma ação organizada para pressionar e controlar as deliberações estatais.

Segundo Draibe (1995), as proposições constitucionais sinalizam - à primeira vista - um deslocamento que vai do modelo meritocrático-particularista em direção ao modelo institucional-redistributivo, ou seja, em direção a uma forma mais universalista e igualitária de organização da proteção social no país. “*Isto porque, vistas em conjunto, as inovações introduzidas sugerem um adensamento do caráter redistributivo das políticas sociais, assim como de uma maior responsabilidade pública na sua regulação, produção e operação*” (IDEM, IBIDEM: 211). Todavia, a própria autora

conclui que o alcance desses avanços foram limitados pelas determinações econômicas da inflação e da crise, bem como pelas políticas concebidas para administrá-las.

As eleições municipais, previstas para o ano de 1988, constituíam-se num momento singular para que a classe trabalhadora e outros setores de representação popular provassem sua unidade/mobilização e reafirmassem o grau de insatisfação com o *modus operandi* da política nacional. Os resultados satisfatórios obtidos por alguns setores oposicionistas nessas eleições ratificaram a insatisfação popular tanto com a histórica hegemonia política exercida pelas elites brasileiras, quanto pela sua exclusão nos processos decisórios envolvendo as “Diretas Já” e a ANC, além de abrir espaço para a polaridade política imprescindível à livre expressão das forças sociais.

Após 29 anos, os brasileiros vivenciavam novamente a experiência de eleger seu representante máximo. O excessivo número de concorrentes produziu um cenário entrecortado por múltiplos matizes políticos, composto por propostas e concepções políticas distintas e, por vezes, radicalmente opostas. Dentre os pleiteantes ao cargo de presidente, encontravam-se aqueles cuja experiência remontava ao período populista e que de alguma forma tinham se oposto ao regime militar; outros, que construíram suas carreiras políticas durante a vigência da ditadura e tinham ocupado cargos eletivos por indicação indireta, alguns candidatos marcados por uma manifesta posição conservadora, bem como aqueles – ainda que em minoria – que representavam as demandas da classe trabalhadora e, por conseguinte, localizavam-se à esquerda política.

Para Oliveira (1992), o primeiro turno eleitoral não pode ser considerado um conflito de classes.

A quantidade de candidatos e o espectro político que representavam apelavam menos a conteúdos de classe – com insólita exceção da Frente Brasil Popular – e mais a diferentes variações de agregação de interesses, propriamente partidários, ou setoriais, ou regionais (IDEM, IBIDEM: 22).

De acordo com Oliveira (1992), o que os resultados do primeiro turno se encarregaram posteriormente de demonstrar é que as crises de credibilidade do Estado, das instituições, da política, dos políticos e da acumulação de capital vivenciadas naquele momento, não favoreciam procedimentos de agregação de interesses, trazendo certa anormalidade ao cenário eleitoral.

Sem embargo dos programas e propostas político-partidários, a concorrência presidencial foi composta por numerosas propagandas e comícios eleitorais, os quais se destacavam bem mais pelo caráter performático do que pelo conteúdo político das

propostas apresentadas. O horário político e os debates entre candidatos organizados pelas redes de televisão foram utilizados para proferir ataques e difamações aos adversários, ao invés de priorizarem a apresentação de projetos políticos capazes de enfrentar as disfunções econômicas e sociais do país.

Após um expressivo comparecimento às urnas, o resultado da apuração do primeiro turno classificou Collor e Lula para a disputa do turno seguinte¹⁰⁶. Criava-se, assim, uma clara polarização entre candidatos com plataformas políticas radicalmente antagônicas, ainda que abordassem pontos comuns. Segundo Oliveira (1992), assistiu-se ao enfrentamento entre dois candidatos de raízes sociais e políticas diametralmente opostas, transformando o segundo turno em uma luta de classes eleitoralmente codificada.

Durante o período de campanha para o segundo turno, as trocas de acusações diretas intensificaram-se, incluindo – no caso de Collor – a exposição de assuntos de foro íntimo e privado de seu oponente. Outro componente presente nas alocações de Collor diz respeito a seu conspícuo caráter populista, escancarado pelas muitas vezes em que se dirigia às classes subalternas como “minha gente”. Ademais, pesava a favor de Collor sua familiaridade com o meio midiático, sobretudo a televisão. Segundo Senra (2001), a candidatura de Fernando Collor de Mello beneficiou-se de um sólido suporte midiático, acrescido da adoção de métodos de *marketing* para sua promoção. Tais estratégias transpareciam sua opção pela imagem como o lugar de afirmação do exercício político¹⁰⁷.

Em contraposição ao invólucro atraente de Collor, Lula trazia uma aparência menos sofisticada, porém mais coerente com seus interesses e origem de classe. Lula contava com o apoio de parcela relevante das forças organizadas da sociedade civil, reunindo setores da Igreja, do movimento sindical e dos movimentos urbanos. O candidato do PT expressava-se por meio de um discurso mais direto e simples, onde defendia as transformações em prol da classe trabalhadora.

A possibilidade da chegada à Presidência da República de um candidato vinculado à esquerda política e afeiçoado às reivindicações da classe trabalhadora fez

¹⁰⁶ O primeiro turno das eleições de 1989 contou com 21 candidatos. Os cinco mais votados foram: Collor (PRN) - 28,52%, Lula (PT) - 16,08%, Leonel Brizola (PDT) - 15,45%, Mário Covas (PSDB) - 10,78% e Paulo Maluf (PDS) - 8,28%.

¹⁰⁷ Para Senra (2001: 47-48): “[...] Collor foi não apenas o primeiro candidato oriundo do meio midiático, mas o primeiro ‘a usar uma estratégia coerente de marketing’ para conceber sua campanha, um planejamento detalhado a ponto de abranger seus gestos (o V da vitória), seu discurso (“minha gente”), as suas cores (da bandeira nacional) e a música de seus comícios”.

recrudescer um leque de ações típico de períodos ditatoriais e golpistas. Estas englobavam campanhas internas nas fábricas para mostrar aos operários as desvantagens da eleição de Lula, a retomada da retórica acerca da democracia como oposição à implantação de um regime marxista, a disseminação de antigas declarações preconceituosas em relação aos comunistas, entre outras. Em suma, os setores conservadores trataram de disseminar acusações de que o candidato petista estaria tumultuando o país e amedrontando os empresários, que se retirariam do país caso o candidato se elegeisse, reduzindo os investimentos necessários ao crescimento econômico nacional.

O cenário caótico, constituído pela junção entre os subterfúgios utilizados para disseminar o temor de uma (pseudo) revolução socialista, capitaneada por Lula, e os discursos sofismados de Collor, teve o êxito esperado pelas frações de classe burguesa. O triunfo ficou evidente diante do registro de que foi Collor quem conseguiu arregimentar o maior percentual de votos entre os eleitores de baixa renda (Cf. André Singer, 2009). De acordo com André Singer (2009), *“identificada como opção que colocava a ordem em risco, a esquerda era preterida em favor de uma solução pelo alto, de uma autoridade já constituída que pudesse proteger os mais pobres sem ameaça de instabilidade”* (IDEM; IBIDEM: 89). Dentro de tal contexto, desenvolveu-se um cenário de “conservadorismo popular” que culminou na derrota do candidato do PT.

Segundo Bresser Pereira (1995), após o fracasso do Plano Cruzado, o Brasil passou a vivenciar um vácuo político. Esse vazio foi engendrado pela derrocada da grande coalizão política de classes que caracterizou o pacto democrático-populista forjado no final dos anos 1970. De acordo com o autor, esse vácuo político abriu fendas para que um político aventureiro, Fernando Collor de Mello, fosse eleito e introduzisse tardiamente – na concepção do referido autor – reformas orientadas para o mercado, sobretudo a abertura para o comércio exterior.

De acordo com Fiori (1990), o governo Collor caracteriza-se como um projeto freneticamente liberal. A campanha bem-sucedida de Collor tornou as ideias liberais publicamente palatáveis, dando-lhes a nova roupagem de “modernas”. Um dos motores do projeto governamental de modernização neoliberal constitui a proposição de um conjunto de medidas capaz de estabilizar a economia e debelar o crescimento inflacionário exponencial, agrupadas sob a alcunha de Plano Collor. De acordo com Luiz Werneck Vianna (1991), sob o pretexto de combater a situação de hiperinflação, o

Governo Collor apresentou, camuflado pelo eufemismo de projeto de saneamento econômico-financeiro, um conjunto de medidas e intenções, que, em verdade, almejaram preparar a sociedade para a imposição de suas reformas neoliberais.

Não obstante a receptividade favorável entre os economistas, o Plano Collor gozou da mesma eficácia efêmera da maioria das ações de estabilização econômica concebidas na forma de choques administrativos promovidos na América Latina (FIORI, 1990). Por motivações diferenciadas, mas ambas subsumidas às regras do mercado, as medidas restritivas do Plano Collor foram rejeitadas tanto por empresários, como pelos trabalhadores.

No Brasil, desde os anos de 1930, o Estado cumpriu o papel de núcleo organizador da sociedade, deixando pouco espaço para a organização e a mobilização autônomas de grupos sociais (sobretudo dos vinculados às classes populares), funcionando como alavanca para a construção de um capitalismo industrial, nacionalmente integrado, mas dependente do capital externo, por meio de uma estratégia de substituição de importações. Neste sentido, podemos afirmar que o projeto nacional-desenvolvimentista tinha no Estado seu polo aglutinador, o que se consubstanciou na opção por conferir densidade à ossatura estatal e seu aparato técnico-burocrático. O governo Collor rompe com esse *modus operandi*, ancorado na retórica de modernização da estrutura estatal através de sua reforma administrativa.

Segundo Schneider (1992), o discurso sobre a reforma do Estado vem a reboque da onda de privatizações da década de 1980 e da retração das ideias socialistas na atuação estatal. Pena (1990: 131) ressalta que “a reforma administrativa aludida pelo governo [Collor] não pode ser entendida como reforma da administração pública”. Isso porque não tinha como eixo de orientação o aperfeiçoamento da gestão dos bens coletivos, aprimorando o acesso do cidadão ao patrimônio comum. Diferentemente, se propunha “a reduzir tanto o escopo de tal patrimônio e as expectativas sociais sobre seu uso quanto de criar os mecanismos que permitiam o funcionamento irregular do mercado” (PENA, 1990: 131).

Rapidamente, ficou evidente a fragilidade da sustentação política, econômica e social das políticas e ações empreendidas pelo Governo Collor. Dificilmente ocorreria o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello se não houvesse avançado tanto na sociedade o sentimento de que o Governo e o Estado deviam obedecer a limites políticos e morais mais estreitos. Segundo Sallum Jr. (2003), a destituição presidencial

também é fruto do crescimento acentuado da capacidade de ação autônoma dos vários agrupamentos sociais e dos diferentes centros de poder do Estado. De fato, ocorreram

[...] manifestações de dezenas de milhares de jovens “caras pintadas” que exigiram nas ruas o *impeachment*, os testemunhos corajosos de trabalhadores subalternos contra o chefe de Estado, a conduta autônoma da imprensa, do rádio e da televisão, assim como do Congresso e do Judiciário – cada uma a seu modo – do processo de democratização política do país (SALLUM JR., 2003: 43).

Para Bresser Pereira (1995), o *impeachment* de Collor não foi consequência dos insucessos da equipe governamental e do próprio presidente no direcionamento da política econômica e na estabilização da economia. Sua cassação é corolário das comprovadas acusações de corrupção, que transpareceram na figura de um presidente discrepante e controverso, absolutamente incapaz de separar a esfera pública de seus interesses particulares.

Ao subestimar os meios políticos necessários para sua consecução, a estratégia neoliberal do Governo Collor assumiu caráter utópico. Equívoco estratégico clarificado pela soberba à política e pelo intento de impor seus objetivos por mecanismos autocráticos. Em resumo, a gestão presidencial de Collor conformou uma transição entre dois momentos distintos da política brasileira, o período antecessor no qual predominou a democratização política e o momento pós-eleições de 1989, que teve como seu impulso básico a liberalização econômica.

Mesmo que existisse controvérsia sobre a essência neoliberal das políticas econômicas e da reforma administrativa do Governo Collor, é possível afirmar – lançando mão de uma análise pouco aprofundada – que tais ações foram precursoras do projeto neoliberal no Brasil. Projeto que seria efetivamente implantado e hipertrofiado pela gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso, conforme trataremos posteriormente. Para Oliveira (1992: 162): “*Longe de ser o primeiro presidente de um Estado moderno e renovado, Collor na verdade foi o último presidente de um Estado falido, que sua pirotecnia e sua megalomania exibiram quase obscenamente*”.

Os ares progressistas do início da década de 1980 e do advento do processo de redemocratização também sopraram sobre a Educação Física, fazendo com que o caráter autoritário, burocrático e seletivo do esporte brasileiro passasse a ser identificado - em diversos níveis e por diferentes atores - como uma enfermidade a ser expurgada. Atitudes de protesto e crítica ao modelo esportivo vigente marcaram o período, que inclui o último governo militar e o início da Nova República. Observa-se uma aparente

contradição em que, mesmo no interior do próprio Estado, muitos daqueles que passaram a combater o modelo esportivo antidemocrático foram, em momentos anteriores, seus artífices¹⁰⁸.

O setor esportivo sofreu influências dos movimentos de resistência ao regime militar iniciados no término dos anos 1970. Neste sentido, ressaltavam-se as funções sociais da prática esportiva, causando uma crise de identidade na área que colocava em xeque suas características hegemônicas até então, quais sejam: influência militar, sistema hierárquico e busca pela aptidão física.

Acusava-se o esporte, por um lado, de ser usado pelo regime para fins de controle social, pois ele desviava a atenção da população dos graves problemas pelos quais passava a sociedade brasileira. Por outro lado, o esporte continuava sendo instrumentalizado para produzir e reproduzir uma força de trabalho dócil e apta às necessidades do modo de produção capitalista. Neste último caso com um agravante, devido ao crescente alinhamento do Brasil aos Estados Unidos, a exploração dos trabalhadores passava a atender aos interesses do capital internacional (VERONEZ, 2005: 255).

De acordo com Linhales (1996), uma parte das críticas unidas nesse período foi estimulada pelo “Panorama do Esporte Brasileiro”. A referida ação, de iniciativa do Deputado Márcio Braga, na Comissão de Esporte e Turismo da Câmara dos Deputados, ocorreu em outubro de 1983 e promoveu um ciclo de debates em torno de seis diferentes painéis relacionados à temática esportiva¹⁰⁹. Cabe destacar que, segundo Linhales (1996), conquanto tenham sido realizadas muitas considerações sobre o sistema esportivo formal e o esporte de alto rendimento, foram escassas as apreciações acerca da socialização do esporte e de sua realização como direito social.

A despeito das críticas, sob a vigência da Lei nº. 6.251/1975 e do Decreto nº. 80.228/1977, o Estado, por meio da SEED/MEC, continuava a priorizar o financiamento para esporte de alto rendimento¹¹⁰. Concomitantemente, observa-se naquele período um crescimento do investimento de empresas privadas em diferentes modalidades esportivas. Esse interesse é impulsionado pela possibilidade de equipes

¹⁰⁸ Os reflexos dessas críticas podem ser verificados na publicação das Diretrizes Gerais para a Educação Física/Desporto – 1980/1985. O referido documento: “Embora preservando ainda os mesmos subsistemas – Educação Física, Desporto (de alto rendimento) e Esporte para Todos – as novas Diretrizes questionavam o modelo piramidal que embasou essa forma de organização, afirmando que cada um dos três níveis possui um fim em si mesmo, e que o grau de desenvolvimento do setor não deveria ser determinado pelas vitórias e recordes esportivos” (LINHALES, 1996: 162).

¹⁰⁹ Os painéis temáticos que compuseram o ciclo de debates foram: 1) A legislação esportiva; 2) Profissionalismo no futebol e a estrutura atual; 3) Treinadores, árbitros, auxiliares e torcedores; 4) O jogador de futebol profissional; 5) O esporte profissional (estrutura); 6) A Educação Física na formação do atleta, massificação e recreação.

¹¹⁰ Para a verificação dos dados sobre a referida priorização orçamentária, cf. Caran (1989).

participantes do “Desporto Classista” competir na categoria de “Desporto Comunitário”. Essa “brecha” foi visualizada pelas empresas como uma possibilidade de angariar vantagens tanto pela publicidade de seus produtos e serviços, quanto pela isenção fiscal.

Fruto do pensamento liberal que dominava o âmbito econômico e político da época, o esporte de alto rendimento, financiado e organizado hegemonicamente pelo poder público, passa, então, a incorporar a iniciativa privada e os seus interesses econômicos. Esse novo arranjo, em curto espaço de tempo, apresentou indicativos de que a legislação esportiva vigente - com seu caráter tutelar e hierárquico – constituía-se em óbice a uma nova fase do desenvolvimento esportivo que começava a se legitimar pela lógica do mercado.

Diferentemente da intervenção estatal centralizadora e autoritária, a comunidade esportiva demandava autonomia de ação e organização, porém, sem debruçar-se sobre estratégias que substanciassem a redefinição do papel do Estado e, conseqüentemente, das instituições que deveriam garantir tanto o processo quanto os resultados da esperada democratização. Em essência, averiguamos que os discursos de democratização do esporte, que embasavam inclusive as propostas de alteração da Lei nº. 6.251/1975, traziam em seu cerne a ideia de liberalização do setor esportivo.

Face ao exposto, notaremos que os setores “liberalizadores” protagonizaram a direção da mudança em negociações com os representantes da tecnocracia militar que controlavam o esporte. Para Veronez (2005: 262), havia “*uma conciliação de interesses de grupos liberais que ascendiam ao poder, cujas supostas diferenças entre si restringiam-se ao nível de conservadorismo presente em suas práticas*”.

Essa conciliação de forças estará presente durante o Governo Sarney e a publicação do Decreto nº. 91.452, de 19 de julho de 1985, que instituiu a "Comissão de Reformulação do Desporto", que tinha como objetivo a realização de estudo que apresentasse encaminhamentos para a reformulação da política para esporte nacional¹¹¹.

¹¹¹ “A comissão foi composta por 33 membros, presidida por Manuel José Gomes Tubino, então Presidente do Conselho Nacional de Desporto (CND), e teve como Secretário-Executivo o Coronel Octávio Teixeira. Embora a composição da comissão tenha sido apresentada por seu Presidente como capaz de integrar *personalidades originárias dos mais variados setores e regiões de procedência, todos com larga vivência no campo esportivo*”, o que se observa é uma heterogeneidade de atores, que, embora possuíssem notoriedade nacional e, por vezes, internacional, não podem ser necessariamente considerados como representantes da pluralidade de interesses que permeava o setor esportivo” (LINHALES, 1996: 172, grifo da autora).

Passados 120 dias, a aludida Comissão apresentou um relatório conclusivo, composto por 80 indicações, as quais foram agrupadas em seis grupos temáticos¹¹². O relatório avançou ao considerar o esporte como um direito de todos. No entanto, o acesso a esse direito seria materializado por um leque de manifestações esportivas herdeiras das classificações propostas em legislações predecessoras, demonstrando os evidentes limites da nova conceituação proposta pelo documento.

De acordo com Linhales (1996: 175), *“O esforço em desvencilhar o esporte da instrumentalização autoritária do Estado sobre ele foi, sem dúvida, um componente de peso nas propostas da Comissão”*. Contudo, uma iniciativa que poderia sinalizar um avanço no sentido da construção de princípios ligados à concretização do esporte como direito social, rumou em direção aos marcos liberalizantes. Vale ressaltar que, embora liberalizado, o esporte não se apartou da intervenção estatal, fato comprovado pelo recrudescimento da função normativa do CND e pela manutenção do padrão de financiamento público para o setor.

O espectro liberal e a correlação de forças presentes permearam os debates do esporte na ANC. Flávia C. Santos (2011), ao entrevistar João Calmon, a respeito das sugestões vinculadas ao “Desporto” e enviadas pelos três diferentes atores políticos (população, entidades e constituintes), no que se refere às demandas populares, verifica que mesmo quando foram analisadas pelos relatores, não foram contempladas nos anteprojetos, evidenciando o lugar ocupado pela população na referida Assembleia. Neste sentido, a autora afirma que, malgrado a Carta Magna de 1988 ser intitulada de a “Constituição Cidadã”, fruto de grande mobilização e participação popular, as evidências vão ao encontro da afirmação do, à época, deputado Florestan Fernandes, de que a ANC *“não correspondeu às expectativas da nação, especialmente das entidades mais combatentes da sociedade civil e dos de baixo”*.

A efetivação do direito ao esporte no período pós-1988 se restringiu a sua mera inclusão formal em novas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais. Por outro lado, a constitucionalizada autonomia das entidades esportivas hegemonizou os debates no setor esportivo, e em torno dessa temática se organizaram os interesses e setores conservadores desejosos em reformular a Lei nº. 6.251/1975, que se encontrava

¹¹² a) reconceituação do esporte e sua natureza; b) redefinição do papel dos diversos segmentos e setores da sociedade e do Estado em relação ao esporte; c) mudanças jurídico-institucionais; d) carência de recursos humanos, físicos e financeiros, comprometidos com o desenvolvimento das atividades esportivas; e) insuficiência de conhecimentos científicos aplicados ao esporte; e, f) imprescindibilidade da modernização de meios e práticas do esporte.

revogada pelas mudanças legislativas. Esse cenário reacendia o protagonismo dos grupos de interesse baseados em trocas de privilégios e concentração de poder em bases particularistas, que haviam sido contidos pelo arbítrio dos militares.

Segundo Schmitt (2004 *apud* VERONEZ, 2005: 284), “*o princípio constitucional que garantiu a autonomia das entidades esportivas não pode ser interpretado como independência e, muito menos como soberania*”. Tal preocupação já se fazia presente nas palavras de um dos protagonistas da proposta de constitucionalização do esporte, devido ao receio de fortificação dos “feudos esportivos do país”, favorecendo “*o fortalecimento das estruturas arcaicas e os interesses dos senhores feudais do esporte brasileiro*” (TUBINO, 1996: 83).

Consolidada a transição do caráter autoritário para os caminhos da liberalização e autonomia, o mercado apresentava-se como a principal alternativa para o esporte brasileiro. Para exercer sua hegemonia no âmbito esportivo, o mercado necessitava de uma legislação que o respaldasse e abrisse as brechas necessárias para sua ação. Dentro desse contexto, a Secretaria de Esportes da Presidência da República, recentemente criada pelo Governo Collor e chefiada por Arthur Antunes Coimbra¹¹³, o “Zico”, iniciou uma série de ações e projetos que culminaram com a publicação da Lei nº. 8.627, de julho de 1993, popularmente conhecida como “Lei Zico”.

Linhales (1996: 197) descreve os interesses e atores presentes ao longo dos dois anos de tramitação da referida Lei no CN:

Durante os dois anos de tramitação da nova legislação esportiva no Congresso Nacional, os interesses relativos à liberalização foram de fato os de maior poder de pressão, embora, para levá-los a cabo, tenha sido necessário realizar concessões às forças conservadoras e articular esforços junto à burocracia esportiva. Os interesses representados pelos setores mais à esquerda não foram capazes de reunir esforços suficientes para se contraporem à articulação liberalizante/conservadora. Tais limites apresentaram-se tanto em relação ao conteúdo da lei quanto em relação aos procedimentos adotados durante a tramitação.

Proni (1998a) salienta que a configuração do trâmite e das alterações sofridas pela “Lei Zico” no Congresso Nacional são demonstrações incontestes da força política dos principais dirigentes esportivos do país. De acordo com o autor, o *lobby* realizado por esses atores junto à estrutura legislativa impediu que a modernização desenhada

¹¹³ De acordo com Veronez (2005: 289): “[...] a criação da Secretaria de Desportos, vinculada à estrutura da Presidência da República, era uma demanda antiga das entidades esportivas (confederações e federações), que queriam uma estrutura administrativa específica para tratar das questões do esporte, e já tinha sido contemplada nas propostas elaboradas pela Comissão de Reformulação do Esporte, em 1985”.

pelo Poder Executivo se plasmasse, ofertando-lhe um novo formato. Apesar das modificações sofridas pela proposta inicial da lei, os setores que defendiam a modernização do esporte pela via de sua mercantilização não se frustraram com o resultado final.

Para Veronez (2005), a Lei nº. 8.672/1993 pretendeu modernizar o setor esportivo brasileiro repetindo o caminho incompleto percorrido pelos demais projetos de modernização implementados no País. Embora inconclusa, a modernização proposta pela nova elite esportiva – que ocupou a burocracia estatal – para ser levada a seu desfecho obrigou essa mesma elite a fazer pactos com os grupos que ela pretendia ver extintos com a implementação do projeto de modernização. Por conseguinte, a modernização almejada foi conservadora e não rompeu com as estruturas antigas, “feudais”, “cartelizadas”, além de ter mantido intocados os principais interesses particularistas daquela fração do setor esportivo nacional.

A “Lei Zico” obteve êxito na sua proposição de romper com a ação tutelar do Estado sobre o sistema esportivo, inclusive com a extinção do antigo CND. Entretanto, eximiu-se do debate sobre o esporte como um direito social e das consequentes responsabilidades que tal escolha implicaria para um Estado democrático. As opções presentes no aludido documento deixam manifesta sua finalidade de atender aos interesses de mercado e regular seus conflitos, afastando-se das demandas dos cidadãos, ignoradas em seu texto. Mesmo a tão divulgada autonomia, defendida pelos proponentes da nova legislação, é de caráter limitado. Em síntese, a autonomia do setor esportivo permaneceu na contramão de qualquer tentativa de consolidação do esporte como direito.

2.2.2 - Mercantilização, profissionalização e corrupção: o esporte na contrarreforma neoliberal.

A característica endêmica do sistema capitalista de incessantes crises impulsiona mudanças no âmbito político, cultural, econômico e social, cuja finalidade precípua é a perpetuação de sua hegemonia. Por vezes, crises exigem modificações mais profundas e marcam bruscamente o curso da história. Aquele foi o caso do colapso vivido pelo capitalismo nos anos 1970, marcado pelo esgotamento do seu ciclo expansivo, refletido

na sua mais expressiva queda da taxa de lucro, bem como no abalo ao projeto hegemônico da classe dominante.

Segundo Antunes (2009), para além dessas sequelas, a crise capitalista dos anos 1970 decretou a exaustão do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção; contribuiu para a hipertrofia da esfera financeira, com relativa autonomia frente aos capitais produtivos; provocou o reordenamento do Estado Social; e estimulou o incremento das privatizações. Antunes (2009) afirma que a busca pela reversão do colapso capitalista convergiu em um processo de reorganização do capital e de seu fundamento ideológico e político. Essa reformulação teve como aporte ideopolítico o receituário neoliberal, tendo como expressões conspícuas a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos trabalhistas e o intenso processo de reestruturação produtiva das relações trabalhistas.

De acordo com Therbon (2008: 182):

O neoliberalismo é um projeto sério e racional, uma doutrina coerente e uma teoria vinculada e reforçada por certos processos históricos de transformação do capitalismo. É uma doutrina, pelo menos de fato, conectada com uma nova dinâmica tanto tecnológica e gerencial quanto financeira dos mercados e da competição.

Teixeira (2005) pondera que o “êxito” do projeto neoliberal, se verdadeiro, baseia-se na redução das taxas inflacionárias. Todavia, é necessário ponderar que esse resultado satisfatório foi auferido por meio de políticas monetárias e fiscais de ajuste que culminaram na agudização do desemprego e na queda dos preços das matérias-primas no mercado internacional. Teixeira (2005) identifica ainda o aumento dos lucros empresariais possibilitado pelas aplicações em atividades especulativas, pela redução do emprego e pela queda dos salários, mas não por inversões produtivas.

Percebe-se, que os “sucessos” alcançados implicaram drásticos sacrifícios da classe trabalhadora, aprofundando ainda mais as já alarmantes desigualdades sociais, sobretudo nos países de capitalismo em desenvolvimento (TEIXEIRA, 2005: 30).

A despeito dos ideais neoliberais terem aportado no continente latino-americano com certo atraso – à exceção do Chile –, Netto (1995 *apud* TEIXEIRA, 2005) destaca que, na América Latina, a soma de hiperinflação com desesperança produziu um cenário fértil à ofensiva neoliberal. A esta paisagem extremamente favorável acrescenta-se o ímpeto estadunidense de ampliar seu domínio ideológico, político e econômico sobre a região, tendo como braço de ação os organismos multilaterais. Em final dos anos 1970 e

início dos anos 1980, “*a crise de dívida vai promover o FMI ao papel de tutor das políticas econômicas dos países em desenvolvimento*” (SALVADOR, 2010b: 45).

Face ao exposto, coube aos EUA aplicar – por intermédio dos organismos internacionais e norteados pelas proposições do *Consenso de Washington*¹¹⁴ – o ajuste estrutural na América Latina. Chesnais (1996: 41) afirma que: “*foram eles [os Estados Unidos], então, que impuseram, graças às suas posições no FMI e no Banco Mundial, as políticas de ajuste estrutural, em primeiro lugar, e de liberalização e de desregulamentação, em seguida, aos países mais fracos*”. Sucintamente, Belluzo (1993: 18) descreve em que consiste o amoldamento imposto à América Latina:

Um conjunto, abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada entre os países e regiões do mundo, para obter, o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes.

No Brasil, o advento neoliberal é marcado por um particular contraste entre os âmbitos local e mundial. O País ainda colhia os frutos da conquista social consagrada na Carta Magna pelo acolhimento dos direitos sociais, quando o capitalismo mundial passava por uma reestruturação e o chamado *socialismo real* vivia o auge de sua crise. Essa discrepância é descrita por Netto (1999: 77) da seguinte forma:

Assim, ao tempo em que, no Brasil, criavam-se mecanismos político-democráticos de regulação da dinâmica capitalista, no espaço mundial tais mecanismos perdiam vigência e tendiam a ser substituídos, com a legitimação oferecida pela ideologia neoliberal, pela *desregulamentação*, pela *flexibilização* e pela *privatização* – elementos inerentes à *mundialização* (globalização) operada sob o comando do grande capital (grifos do autor).

Conforme abordado anteriormente, a chegada de Fernando Collor de Mello à Presidência da República encetou a guinada brasileira no rumo do neoliberalismo. Conquanto o projeto governista não ostentasse todas as propriedades inerentes a um modelo neoliberal puro, compactuava com as exigências dos organismos internacionais, que cobravam dos países devedores o ajuste estrutural da economia e a (contra) reforma do Estado.

¹¹⁴ Segundo Alconfarado (1998: 102-103): “O Consenso de Washington designa uma estratégia de ajustamento econômico neoliberal que prevê três passos a serem dados na seguinte ordem: 1) Estabilização da economia (combate à inflação); 2) Realização de reformas estruturais (privatizações, desregulamentação de mercados, liberalização financeira e comercial); e 3) Retomada dos investimentos estrangeiros para alavancar o desenvolvimento”.

Os sinais de uma convulsão social enxertados pelo desarranjo político e econômico, tanto durante, quanto com o fim do Governo Collor, sinalizava que o Brasil amargaria mais uma década perdida. A estagnação econômica, os altos índices inflacionários, as aviltantes taxas de desemprego e a manutenção das disparidades de renda confirmavam tal predição. Além disso, os instrumentos de política econômica, ortodoxos e heterodoxos, empregados pelo governo, haviam fracassado no combate à inflação e na retomada do crescimento da economia nacional.

Diante daquele cenário, o Governo Itamar Franco inicia sua gestão com a missão de construir um pacto político e econômico capaz de superar os entraves estruturais que obstaculizavam o desenvolvimento nacional. Imbuído dessa tarefa e na tentativa de arrefecer o desordenamento produzido pela interrupção do Governo Collor, Itamar Franco assume a Presidência prometendo:

[...] buscar a estabilidade macroeconômica, reverter o processo de aprofundamento das desigualdades sociais e adotar medidas destinadas à promoção do crescimento econômico. Além disso, anunciou que adotaria uma política de abertura comercial do Brasil dentro de uma estratégia gradualista para permitir maior exposição da economia brasileira à concorrência internacional, sem comprometer o desempenho do comércio exterior do País (ALCONFORADO, 1998: 36).

De acordo com Alcoforado (1998: 36), o que se verificou, na prática, foi que o Governo Itamar “*não reverteu as desigualdades sociais, não promoveu o crescimento econômico nacional e ampliou a abertura econômica brasileira em relação ao exterior, em vez de implementar uma estratégia gradualista conforme anunciado*”. O Governo avançou no sentido de se aproximar das teses neoliberais consignadas no *Consenso de Washington*, sendo incapaz de promover o crescimento da economia nacional. No entanto, a estabilidade macroeconômica prometida foi alcançada por Itamar Franco com a introdução do Plano Real, tendo no comando do MF aquele que viria a ser seu sucessor: Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Para Netto (1999: 78), o insucesso – em todas as latitudes – do Governo Collor “*teve a função de deixar claro para a burguesia a necessidade de um projeto político orgânico e menos imediatista*”. Frente àquela conclusão, a gestão Itamar assumiu a figura de um laboratório onde os experimentos realizados almejaram produzir uma liderança política apta para emprestar a este projeto de hegemonia uma feição mais tolerável. O êxito inicial do Plano Real edificou FHC na condição de homem confiável para conduzir o neoprojeto burguês para o Estado brasileiro.

Façamos um pequeno parêntese acerca das eleições de 1994, conquanto esse não seja o objetivo deste subcapítulo. Alcoforado (1998) identifica naquelas eleições presidenciais a disputa entre duas visões de mundo diametralmente opostas: a primeira - representada pelo bloco liderado por FHC - almejava por em prática as teses neoliberais de abertura do mercado, de privatização das estatais e de implementação do Estado Mínimo, ratificando a posição de subordinação do Brasil aos interesses das empresas transnacionais com base no *Consenso de Washington*. Por outro lado, a segunda visão - defendida pelo bloco encabeçado por Lula - visando promover profundas mudanças econômicas e sociais beneficiando a classe trabalhadora e as camadas marginalizadas da população, propunha uma postura autônoma dentro do contexto de integração do país à economia mundial.

As significativas diferenças presentes nas duas propostas de governo poderiam favorecer o florescimento de um amplo debate no âmbito da sociedade brasileira acerca das orientações de um projeto de nação, estimulando a participação social na definição das atribuições estatais, na reivindicação pelo acesso aos direitos sociais, na exigência de um conjunto de reformas de base necessárias ao desenvolvimento econômico sustentado, ou seja, na efetiva concretização da redemocratização iniciada em 1988. Em contrário, todas essas possibilidades foram ofuscadas pelos impactos produzidos pela estabilização monetária do Plano Real, pela forte aliança conservadora e pela poderosa campanha midiática que garantiram o sucesso eleitoral de FHC, que obteve a vitória no primeiro turno das eleições. Behring (2008: 155) relembra que,

[...] o Plano Real promoveu, poucos meses antes da eleição, uma verdadeira chantagem eleitoral: ou se votava no candidato do Plano ou estava em risco a estabilidade da moeda, promovendo-se a volta da inflação, a ciranda financeira e escalada dos preços. Os brasileiros, traumatizados com uma inflação de 50% ao mês (junho de 1994) e esgotados com a incapacidade de planejar sua vida cotidiana, votaram na moeda e na promessa de que, com a estabilidade, viriam o crescimento e dias melhores.

Singer (1999) assevera que o Plano Real tornou-se palatável à opinião pública exatamente por não ser autoritário como foram seus antecessores, característica reforçada pela possibilidade que existia de emendá-lo e aperfeiçoá-lo nas casas do CN. Além disso, seu sucesso inicial foi potencializado pela conjuntura internacional favorável de vultosa transferência de capitais para os países em desenvolvimento - cunhados pelo FMI de "mercados emergentes".

Todavia, a essência do Plano não se encontrava ao alcance da compreensão popular e era incompreensível a leituras superficiais. Além disso, suas distorções, limites e contradições eram propositadamente ofuscados pela grande mídia. Para Teixeira (2005: 101), o aludido Plano consistiu:

[...] numa estratégia de estabilização que se fundou na agenda do Consenso de Washington, orientada pela ofensiva ideológica da “modernização” e da “era global”, que pode ser constatada na preconização da abertura comercial completa, desregulamentação da economia, privatizações e na contrarreforma do Estado brasileiro. Em que pese suas diferenças, observa-se que o Plano Real assemelha-se aos planos econômicos adotados nos anos 1980 e 1990, no Brasil, em razão da finalidade central de combater a inflação, ao invés de enfrentar a desigualdade de renda que historicamente marcou esse País.

O Plano Real impôs alterações que aprofundaram as sequelas do modelo de desenvolvimento antecessor, tais como: *“a dependência de financiamento externo, o controle da economia por empresas estrangeiras, a apropriação privada de recursos públicos, a concentração de renda e a exclusão social e a presença das oligarquias no poder”* (BENJAMIN *et al.*, 1998: 101). De fato ocorreram resultados profícuos no controle da inflação; porém, esses foram conquistados a base da recessão, do desemprego, da fragilização das finanças públicas, do aumento explosivo dos montantes da dívida pública interna e externa e da instabilidade econômica do país.

Gonçalves (1998) afirma que, se por um lado, verifica-se a redução da inflação, por outro, as políticas empreendidas para combatê-la engendraram graves desequilíbrios internos e externos. Ao fim e ao cabo, essas instabilidades provocaram uma desestabilização macroeconômica. No âmbito local, materializada nas baixas taxas de crescimento de renda, determinadas pelas reduzidas taxas de investimento; na elevação do desemprego; e na precarização das condições de trabalho. Na esfera internacional, em virtude de uma taxa de câmbio supervalorizada, agravou-se a situação do desequilíbrio externo, uma vez que a balança comercial tornou-se deficitária em 1995, refletindo o uso da política comercial de liberalização das importações e desestímulo das exportações no combate à inflação.

O crescimento dos saldos negativos das contas externas e o endividamento externo ascendente sinalizavam que a política cambial direcionava o país para uma rota desastrosa. Diante de tal cenário, economistas eram unânimes quanto à necessidade de uma desvalorização gradual do real. Entretanto, a equipe econômica do governo ignorava as críticas, mantendo sua convicção de que a sobrevalorização da moeda era

imprescindível para impedir o regresso da inflação e de que a perpetuação dos juros altos era indispensável para conter os efeitos da sobrevalorização sobre as contas externas. Para Singer (1999: 37): “*Num ponto a equipe tinha razão: uma política errada exigia outra política errada*”.

Outra desculpa utilizada pelo governo para a impossibilidade de corrigir a desvalorização do real e manter a taxa de juros elevada era o aumento do déficit público. Demonstrando o seu cariz neoliberal, a equipe governista defendia o suposto de que o déficit das contas externas era gerado pelo excesso de gasto público, pois os mercados privados sempre se equilibram automaticamente. O entendimento da equipe econômica do Governo FHC, além de transparecer a essência neoliberal, prende-se ao dogma monetarista que atribuiu ao déficit público a origem de todos os males. No entanto, em uma economia em crescimento como a brasileira, onde é de se esperar que receita e despesa públicas cresçam, é, igualmente, normal que as dívidas públicas se expandam (SINGER, 1999).

O primeiro mandato FHC promoveu uma série de distorções de política macroeconômica, tais como: *i*) apreciação cambial; *ii*) uma das maiores taxas de juros do mundo; e, *iii*) políticas fiscais marcadas pela injustiça social e pela incapacidade de sanear a situação das finanças públicas. Trata-se de um período em que a economia foi marcada pelo déficit crônico e estrutural das transações correntes, realçado pelas políticas governamentais de apreciação e liberalização cambial que, por sua vez, culminaram no engessamento da política monetária, obrigando a manutenção de taxas de juros elevadas, cujo resultado consistiu na perspectiva de crescimento tímido no longo prazo (vide Tabela 5).

Tabela 5 - Produto Interno Bruto (1995-2002).

Ano	Em milhões de R\$ de 2011	Variação percentual real
1995	2 559 739,98	4,2
1996	2 614 787,16	2,2
1997	2 703 044,01	3,4
1998	2 703 999,42	0,0
1999	2 710 869,70	0,3
2000	2 827 604,81	4,3
2001	2 864 734,61	1,3
2002	2 940 881,96	2,7

Fonte: Banco Central do Brasil.

De acordo com Filgueiras (2006 *apud* FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007), o Governo FHC aprofundou as mudanças que vinham sendo gestadas ainda no Governo Collor e que conformaram um novo modelo econômico a partir de profundas transformações. Essas modificações são localizadas, pelo autor, em cinco dimensões inter-relacionadas: *a)* mudança na correlação de forças entre capital-trabalho em favor do primeiro, causando desestruturação do mercado de trabalho e o processo generalizado de precarização do trabalho; *b)* reconfiguração entre as distintas frações de classe burguesa, com o capital industrial perdendo a hegemonia política e a liderança do processo de desenvolvimento e da dinâmica macroeconômica para o capital financeiro nacional e internacional; *c)* agravamento da vulnerabilidade externa do país por meio de uma inserção internacional passiva, tornando sua dinâmica macroeconômica mais dependente dos ciclos do comércio internacional e dos movimentos de curto prazo do capital financeiro; *d)* redefinição da estrutura e do funcionamento do Estado, por meio da privatização das empresas estatais e de várias reformas de caráter liberal; *e, e)* concentração e acentuação da natureza parasitária do sistema financeiro, operando, essencialmente, no financiamento da dívida pública.

Sustentamos o entendimento de que outra ação desastrosa, no que tange ao fortalecimento do Estado como agente garantidor do acesso aos direitos sociais e à distribuição de renda, corresponde à contrarreforma neoliberal do Estado. Em sua análise nos ateremos ao exame de seu documento orientador, ou seja, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Por fim, trataremos do processo de privatização das empresas públicas em sintonia com a matriz ideopolítica do referido documento e abordaremos o ataque promovido às políticas sociais pelo Governo FHC.

Ao nos lançarmos no desafio de realizar uma sucinta análise das proposições da reforma administrativa do Estado preconizada pela gestão FHC, não podemos incorrer no erro analítico de, em decorrência da brevidade da extensão dedicada a esse debate dentro de nossa pesquisa, realizarmos uma leitura superficial ou maniqueísta que escamoteie as incongruências presentes tanto no documento, quanto na conjuntura que o antecede. Pelo contrário, cientes dos limites existentes na proposta governista, devemos problematizá-los a partir de em exame apurado, coerente e dialético que transpareça suas contradições e reais interesses.

Por outro lado, não podemos nos deixar seduzir pela linguagem rebuscada e sofismada que esconde a volição neoliberal de desmonte estatal. De acordo com Behring (2008), Bresser Pereira rejeitou o estatuto neoliberal atribuído ao projeto da

reforma estatal desde sua gênese. Neste sentido, o ex-ministro tratou de nominar sua proposta como social-liberal.

É um Estado social-liberal porque está comprometido com a defesa e a implementação dos direitos sociais definidos no século XIX, mas é também liberal porque acredita no mercado, porque se integra no processo de globalização em curso, com o qual a competição internacional ganhou uma amplitude e uma intensidade historicamente novas, porque é resultado de reformas orientadas para o mercado (BRESSER PEREIRA, 1996, *apud* BEHRING, 1998: 173).

O PDRAE foi projetado pelo Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado (MARE) – chefiado por Luiz Carlos Bresser Pereira – e lançado em novembro de 1995. A equipe governamental assumiu a premissa de que a crise se localizava na insolvência fiscal do Estado, no excesso de regulamentação e na rigidez e ineficiência do serviço público. Portanto, haveria urgência em se reformar o Estado com o intuito de recuperar a governabilidade (legitimidade) e a *governance* (capacidade financeira e administrativa de governar). Bressan (2002: 371) afirma que:

[...] o objetivo principal da reforma administrativa seria reformar um governo burocrático e insatisfatório diante de novas exigências, o que provocava uma combinação perversa entre serviços de baixa qualidade e alto custo.

Os patronos da reforma administrativa estatal defendiam a premência de que a Administração Pública assumisse um caráter gerencial que lhe concedesse maior flexibilidade, agilidade, eficácia e eficiência, em contraposição ao alto custo inerente ao Estado de Bem-Estar Social. Por conseguinte, identificam que uma das principais incumbências da reforma administrativa seria a reformulação do papel do Estado, a partir de três desafios/metras:

i) redirecionar o papel do Estado, de executor ou prestador direto de serviços para promotor do desenvolvimento social e econômico, aumentando sua capacidade de formulação, controle e avaliação de políticas públicas; *ii)* recuperar a autonomia de gestão e dinamismo necessário à prestação dos serviços estatais através de novos modelos institucionais; *iii)* desenvolver uma política de recursos humanos capaz de atender ao novo papel assumido pelo Estado; de caráter regulatório, articulador dos agentes econômicos, sociais e políticos – para isso, buscou-se o fortalecimento do chamando núcleo estratégico (BRESSAN, 2002: 375).

O objetivo de moldar a gestão estatal nos padrões gerenciais e empresariais são percebidas também na dimensão institucional-legal, sobretudo nas críticas direcionadas à CF de 1988 e ao direito administrativo brasileiro. Conforme entendimento presente no PDRAE, ambos “*privilegiam um modelo burocrático tradicional, formalista e rígido,*

com ênfase nas normas e processos em detrimento dos resultados” (BEHRING, 2008: 180-181). Behring (2008) enfatiza que os alvos da crítica promovida pelo PDRAE são o modelo de descentralização consignado na CF e a legislação trabalhista; o primeiro estimularia o comportamento dependente e parasitário dos estados e municípios, já o segundo teria um caráter protecionista e inibidor do “espírito empreendedor”.

Tendo como referências as críticas ao engessamento e hipertrofia estatal, o PDRAE propõe uma nova estrutura estatal baseada em quatro setores:

[...] o Núcleo Estratégico, que formula as políticas públicas, legisla e controla sua execução; o Setor de Atividades Exclusivas, onde são prestados serviços que só o Estado pode realizar; o Setor de Serviços Não-Exclusivos, onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas, como as universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus; e o Setor de Bens e Serviços para o Mercado, a exemplo de empresas não assumidas pelo capital privado (BEHRING, 2008: 182).

Dentro desse arquétipo, fica claro o desprestígio da área social e científica, uma vez que esses setores são rotulados pela alcunha de serviços públicos não estatais, os quais seriam oferecidos à população por meio das organizações sociais¹¹⁵. Um entendimento reforçado pela proposição de transferência dos servidores públicos dessas áreas para o regime celetista, adaptando-os às regras e dinâmica do setor privado.

Segundo Behring (2008), outro problema da estrutura organizacional proposta está na separação entre formulação e execução das políticas, onde o núcleo duro do Estado formula e as agências autônomas implementam. Tal arquitetura reforça o modelo de gestão de políticas *top down* geradas exogenamente pelo governo e sem uma consulta diagnóstica das demandas e especificidades locais. Ademais, de acordo com Diniz (1998, *apud* BEHRING, 2008: 206):

A ênfase na capacidade técnica concentrada nos altos escalões burocráticos e o reforço do núcleo duro do Estado acentuariam o divórcio com a política percebida, crescentemente, como fonte de distorções e de irracionalidade ou ainda como foco de práticas predatórias, como clientelismo e a defesa de privilégios corporativos.

¹¹⁵ De acordo com Bressan (2002: 379-380): “trata-se [s organizações sociais] de uma parceria entre governo e sociedade, que permite a instituições sociais assumir o controle e a administração de atividades e órgãos públicos. [...]. A fórmula básica dessas organizações é: contratar funcionários pelas leis da iniciativa privada e realizar compras conforme os princípios da administração pública”. O próprio autor se incumbem de elogiar o referido modelo de gestão a partir da seguinte informação: “O sistema permitiu ao governo [de São Paulo] entregar mais de uma dúzia de novos hospitais sem a contratação de um único funcionário” (IDEM; IBIDEM: 380). O argumento utilizado pelo autor, além de deixar manifestas suas convicções ideológicas, é no mínimo incompreensível. Afinal, qual a finalidade para a população de hospitais sem funcionários?

Outro aspecto de destaque na “reforma” do Estado – e vinculado à estrutura organizativa proposta – é o Programa de Publicização, que se traduz na criação das agências executivas e das organizações sociais, e mais recentemente na regulamentação do Terceiro Setor, para execução de políticas públicas, embora essa última propositura não estivesse explícita no documento. Na área social, essa nova arquitetura institucional foi combinada à utilização do serviço voluntário, o qual desprofissionaliza a intervenção nessas áreas, remetendo-as ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos, por intermédio de um trabalho voluntário não remunerado.

Olhando para o histórico da administração pública brasileira, não há como negar a necessidade de ações estatais que primem por uma maior eficiência. Conforme alerta Behring (2008: 211), *“o resgate da ‘dívida social’ como parte das preocupações está obviamente associado à capacidade do Estado brasileiro de implementar políticas públicas”*. Entretanto, a proposta de Reforma do Estado teve impactos pífios em termos de aumentar a capacidade de implementação eficiente de políticas públicas, considerando sua relação com a política econômica e a expansão da dívida pública. No que tange às políticas sociais, verificou-se uma forte tendência de desresponsabilização estatal, acompanhada pelo desprezo ao padrão constitucional de seguridade social.

Conquanto a reforma administrativa tivesse continuidade no segundo mandato de FHC, seu protagonismo foi arrefecido. Alguns fatores contribuíram para tal esfacelamento, entre os quais: a saída de seu mentor intelectual da equipe governista; a incorporação do MARE ao Ministério do Planejamento; e o desinteresse presidencial pelo projeto. Se for possível identificarmos um ponto positivo possibilitado pela reforma administrativa do Estado, esse diz respeito ao mapeamento da força de trabalho vinculada ao poder público. Esse estudo demonstrou a defasagem de mão de obra qualificada e derrubou o argumento de que a União possuía um gasto excessivo com a contratação de pessoas.

Uma das propostas constantes no PDRAE e que demonstra conspicuamente seu caráter neoliberal diz respeito ao processo de privatização das empresas públicas. Antes de adentrarmos a análise desse processo, é curioso observar que as privatizações foram antecedidas por um conjunto de medidas governamentais diversificadas no sentido de melhoria das empresas estatais. A orientação dessa ação governamental em um momento tão próximo à venda das empresas públicas permite concluir que se buscava, então, garantir a lucratividade de seus futuros compradores.

O discurso neoliberal para a venda das empresas estatais utiliza as justificativas de que, além da redução do déficit e do endividamento público, haveria uma queda dos tributos e das tarifas e preços dos serviços prestados pelas antigas empresas governamentais. Todavia, Biondi (1999, *apud* BEHRING, 2008) demonstra que o desempenho altamente lucrativo posteriormente às privatizações, baseou-se, principalmente, no aumento de preços e tarifas, além das demissões antes e depois das privatizações, bem como pela postura governista de assumir as dívidas e compromissos dos fundos de pensão e das aposentadorias.

Nassif (2002) afirma que, geralmente, o modelo de privatização possui três metas: o valor apurado, os investimentos na universalização e o preço da tarifa. Segundo o autor, o governo FHC privilegiou o preço, inclusive beneficiando-se dos financiamentos do BNDES para obter lances maiores¹¹⁶. Entretanto, o preço maior exigido e as metas de universalização foram incorporados nas tarifas cobradas, onerando a população – que já tinha pagado pela montagem do parque de estatais existentes.

Outro argumento neoliberal afirma que apenas com a privatização das empresas estatais seria possível viabilizar suas expansões. Para Alcoforado (1998), tal premissa não se sustentava devido à diminuta poupança privada interna no Brasil, incapaz de fazer frente à demanda de investimentos e à captação de recursos externos em face da estagnação reinante no território nacional à época. O autor alerta que o Brasil, ao se tornar um bom risco para o investidor estrangeiro, correria o risco de transferir para o exterior o centro de decisões de áreas importantes e estratégicas da economia nacional como a elétrica, de petróleo e telecomunicações. Neste sentido, privatizar seria sinônimo de desnacionalizar a economia brasileira.

O temor em torno da desnacionalização se confirmou, uma vez que o programa de privatização fez crescer a participação do capital estrangeiro no conjunto das maiores empresas de 36% em 1997 para 42% em 1998. Em conjunto com o aumento da desnacionalização ocorreu uma elevação da remessa de lucros e dividendos para o exterior, que passou de US\$ 2,9 bilhões, em 1994, para US\$ 6,5 bilhões, em 1997. O crescimento da remessa de lucros para o exterior engendrou um quadro de grande

¹¹⁶ Teixeira (2005) alerta que o montante de R\$ 85,2 bilhões, arrecadado com as privatizações e divulgado pelo governo FHC, não contabiliza as despesas inerentes ao processo de desnacionalização. A autora demonstra que a somatória dessas despesas é da ordem de R\$ 87,6 bilhões, resultando, portanto, em um prejuízo aos cofres públicos.

vulnerabilidade aos choques externos, agravado pela tendência para importar das indústrias desnacionalizadas.

Segundo Alcoforado (1998), a privatização das estatais é parte constitutiva da estratégia neoliberal de busca pelo Estado Mínimo, situação na qual a “mão invisível” do mercado dita as decisões de investimento no país. Para os defensores do neoliberalismo, a esfera econômica deve estar apartada da ação reguladora estatal. Cabe destacar que, no caso brasileiro, a retirada do poder regulatório do Estado no âmbito econômico e a privatização em massa das empresas estatais contribuiu para a escassez de instrumentos que possibilitem a minimização das disparidades sociais e regionais de renda por meio de políticas sociais, ainda que na perspectiva focalista e transitória.

Conforme Fagnani (1999), tem-se um entendimento generalizado de que a política social do Governo FHC limitou-se ou centrou-se no Programa Comunidade Solidária¹¹⁷. O próprio presidente refutava essa compreensão, afirmando que o Programa Comunidade Solidária possuía foco no compromisso de combate a fome e a pobreza e que, portanto, o conjunto dos programas governamentais se estendiam para além dessa ação. Naquela oportunidade, FHC também ressaltava que a estratégia para a área social, além de incorporar medidas de caráter universal, não estava dissociada da política econômica.

Na tentativa de ratificar a união entre social e econômico o Governo FHC buscou traçar uma estratégia de desenvolvimento social, consubstanciada em documento cujo objetivo era “*sistematizar as diretrizes básicas do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso para a área social e apresentar, de forma sucinta, suas principais políticas e programas*” (BRASIL, 1996: 13). O referido documento também se encarregava de recusar o rótulo “neoliberal” ao explicitar que a política social proposta tem “*inspiração nitidamente socialdemocrata*” e objetiva “*caminhar, tanto quanto possível, na direção dos ideais de uma sociedade de bem-estar*” (Brasil, 1996: 19).

No entendimento de Draibe (2003), o documento “Uma estratégia de desenvolvimento social”, publicado em março de 1996, exprime opiniões e propostas apresentadas desde o início do governo. De acordo com a autora, nesse documento está presente:

¹¹⁷ Segundo Fagnani (1999: 172), “o modelo institucional e operacional dessa vertente da ação governamental foi inspirado na experiência de países subdesenvolvidos que adotaram programas compensatórios para minimizar os efeitos negativos dos programas neoliberais de ajustamento econômico e de reforma do Estado”.

[...] um denso e sofisticado programa social, definido nos termos mais gerais de um sistema nacional de proteção social e referido, de modo explícito e nada ingênuo, às principais questões que já polarizavam, na época, o debate e, diga-se de passagem, a forte crítica sobre a natureza e os limites da política social do governo (IDEM, IBIDEM: 72).

Além disso, aquele documento indica o núcleo da política social governamental, constituído por três conjuntos ou eixos de programas – os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública; os programas básicos; e o programa de enfrentamento da pobreza –, articulados segundo as orientações e as prioridades do governo. Draibe (2003) nos oferece um quadro sintético (vide Quadro 2), no qual descreve os desdobramentos desses eixos e reforça a vinculação entre política econômica e social no período FHC.

Quadro 2 – Governo FHC: Estratégia de Desenvolvimento Social.

Objetivos	Condições Necessárias	Desafios
Garantia dos direitos sociais	Estabilidade econômica	Crescimento econômico
Igualdade de oportunidades	Reforma do Estado	Geração de emprego
Proteção aos grupos vulneráveis	Retomada do crescimento econômico	Melhora da distribuição de renda
	Reestruturação dos programas sociais	

Fonte: Draibe (2003)

Olhando para as ações do Governo FHC nas áreas econômica e social, Fagnani (1999: 159) reconhece uma “*extrema incompatibilidade entre o programa de ajustamento macroeconômico – central e hegemônico – e a estratégia de desenvolvimento social*”. Em síntese, a manutenção da estabilidade e a retomada do crescimento econômico – entendidas pelo governo como condições *sine qua non* para a promoção do bem-estar social – mostraram-se conflitantes e implicitamente irreconciliáveis no programa de ajuste macroeconômico adotado. Na prática, em um cenário tingido pelo agravamento da exclusão social, o que se verificou - em curto espaço de tempo de Governo FHC – foi o crescimento do endividamento interno e externo de forma substancial, restringindo os raios de ação do Estado, em geral, e das políticas sociais, em particular.

Segundo Fernandes *et al.* (1998, *apud* FAGNANI, 1999), é bastante ilustrativo das ações prioritárias do Governo FHC e da secundarização das políticas sociais a constatação de que, entre 1995 e 1997, a participação das despesas financeiras da União no dispêndio total consubstanciado no Balanço Geral da União, saltou de 36,8% para 57,8%; ao passo que a participação relativa do gasto social federal subiu apenas 0,9%.

Diante desse contexto, Fagnani (1999: 174) conclui que: “*A marca desta década é a convergência da exclusão social com a supressão de direitos e a fragilização da capacidade de intervenção do Estado via políticas sociais*”.

Segundo Netto (1999), a direção social do primeiro mandato do Governo FHC colide com os interesses e as aspirações da massa de trabalhadores brasileiros, o que é comprovado pela condução da sua política social. Para o autor, FHC se encarregou de inviabilizar a construção de um Estado com amplas responsabilidades sociais e garantidor de direitos sociais universalizados, sentenciando sua gestão à implementação do projeto político do grande capital.

Tratava-se de implementar uma orientação política macroscópica que, sem ferir grosseiramente os aspectos formais da democracia representativa, assegurasse ao Executivo federal a margem de ação necessária para promover uma integração mais vigorosa ao sistema econômico mundializado – *integração conforme às exigências do grande capital e, portanto, sumamente subalterna* (NETTO, 1999: 79, grifo do autor).

A adoção do receituário neoliberal imposto pelo grande capital se configurou em um ataque aos direitos sociais. Na gestão de FHC, os direitos sociais são “*ora apresentados como ‘privilégios’, ora grosseiramente mistificados como ‘injustiças’, e sobretudo postos como ‘financeiramente insustentáveis’*” (NETTO, 1999: 81). Com o intuito de justificar a atitude estéril frente aos direitos sociais, a equipe de FHC utilizou o argumento de que “*a governabilidade do país [...] dependia fundamentalmente da flexibilização desses direitos*” (IDEM, IBIDEM: 81).

A política social não está ausente das ações do Governo FHC. No entanto, sua presença é inteiramente subordinada à orientação macroeconômica governista que, por sua vez, é ditada segundo os preceitos neoliberais do grande capital. A orientação da política social empreendida pela gestão FHC tem a assinatura da privatização e da mercantilização, sendo que ambas resultam em uma desresponsabilização do Estado em face da sociedade. Verifica-se, sobretudo na política de assistência, a transferência de responsabilidade para a alçada da sociedade civil, que se responsabilizaria pela criação de “redes de proteção social” ou de “instituições de solidariedade social”, com as quais o Estado celebraria parcerias.

A fisionomia neoliberal, presente na política econômica e social do Governo FHC, também compareceu, ainda que em menor vulto, na política esportiva daquele período. Tal constatação se evidencia nos fatos e temas que deram continuidade e

impulsionaram o debate sobre a modernização do esporte no Brasil no período da administração de FHC à frente da Presidência da República.

Passemos, portanto, à análise da política esportiva do Governo FHC, buscando identificar as implicações da consolidação de um sistema capitalista de padrão neoliberal sobre o setor. Ao mesmo tempo, verificaremos, em que medida, as modificações operadas na política econômica e na reforma administrativa do Estado influenciam as ações estatais ligadas ao esporte. Neste sentido, examinaremos as alterações legislativas, assinalando quais seus reais interesses e principais beneficiados. Por fim, trataremos das Comissões Parlamentares de Inquérito responsáveis por examinar os desmandos e corrupções do futebol brasileiro. É imperioso mencionar que se trata de momento singular do processo de “modernização” esportiva, além de demarcar o tipo de relação existente entre o Governo Federal e as entidades de administração esportiva.

No que tange ao esporte, é importante destacar que – para além da tarefa de dar continuidade à modernização e profissionalização do esporte – o Governo FHC herdara certa expectativa em relação ao desempenho do Brasil na edição das Olimpíadas de 1996, na cidade de Atlanta, evento que comemoraria o centenário dos Jogos Olímpicos da era moderna.

Diante deste cenário e imbuído das tarefas arroladas acima, o primeiro Governo FHC iniciou uma nova reestruturação do setor esportivo. Uma das primeiras iniciativas foi a criação de uma autarquia federal – o Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (INDESP). Segundo Boudens (2007: 114), “o INDESP era uma autarquia federal com finalidade de promover e desenvolver a prática esportiva”. A princípio, o INDESP esteve ligado ao Ministério da Educação e do Desporto, porém, com a criação do cargo de Ministro de Estado Extraordinário dos Esportes, o referido Instituto ficou vinculado ao Gabinete deste Ministro, caracterizando a inusitada situação de *um ministro sem ministério*. Em 1995, no âmbito da funcional programática “Educação Física e Desporto” foram criados sete programas (vide Quadro 3) com diferentes ações direcionadas à sociedade, além daqueles relacionados a capacitação e assistência do servidor público e manutenção administrativa do órgão.

Quadro 3 – Programas e Ações do INDESP (1995).

Programas	Ações
Programa Desenvolvimento e Melhoria da Qualificação da Prática Desportiva	Estudos e pesquisas sociais e econômicas na área do desporto
	Desenvolvimento de multimeios na área do desporto
Programa Promoção do Desporto nas Escolas e Comunidades	Adequação da rede de infraestrutura
	Desenvolvimento de recursos humanos
	Apoio a eventos desportivos escolares e comunitários
Programa Fomento ao Desporto de Rendimento	Apoio a entidades federais de administração do desporto
Programa Estudo e Fomento às Atividades Desportivas com Identidade Cultural	
Programa Fomento e Desenvolvimento do Desporto para Pessoas Portadoras de Deficiência	
Assistência ao Atleta Profissional e ao em Formação	
Fomento ao Desporto dos Estados e do Distrito Federal	

Fonte: Veronez (2005).

A criação do INDESP não foi acompanhada da infraestrutura necessária para operacionalização e funcionamento de um órgão público. Neste sentido, aquele Instituto teve dificuldades de ordem administrativa e burocrática para utilização dos recursos destinados aos programas listados no quadro acima. Conforme análise de Veronez (2005), dentre os convênios celebrados pelo órgão¹¹⁸, aqueles firmados com prefeituras e secretarias de Estado apresentavam um predomínio de construções de infraestruturas esportivas (ginásios, quadras). Vale ressaltar que essa prioridade é recorrente na alocação de recursos públicos destinados às políticas esportivas, por meio das emendas parlamentares – verba colocada à disposição dos deputados para emendarem o Orçamento Geral da União (OGU). Na maioria das vezes, tal prática se traduz em ações guiadas unicamente pela preocupação em perpetuar a influência política sobre determinados redutos eleitorais, em uma clara manifestação de fisiologismo, clientelismo e populismo amplamente presentes na história política nacional.

Complementarmente, Veronez (2005) afirma que é evidente o privilégio concedido à manifestação do esporte de rendimento entre os convênios do INDESP, inclusive com a destinação majoritária de recursos a entidades federais de administração do esporte (privadas). Frente àquela constatação, o autor conclui que, a despeito das

¹¹⁸ De acordo com Veronez (2005: 332): “Dos 222 convênios celebrados pelo INDESP, 134 foram feitos com entidades administradoras do esporte (confederações e associações esportivas), 23 com universidades, 32 com prefeituras, 10 com secretarias de Estados, 6 com o Distrito Federal, 15 com entidades filantrópicas e um com o sistema ‘s’”.

dificuldades apresentadas pelo órgão para execução orçamentária, há manifesta preferência em atender às demandas do esporte de rendimento e de suas entidades.

Segundo Veronez (2005), nos órgãos da administração pública responsáveis pelo esporte, as justificativas relativas ao fraco desempenho na execução das ações, normalmente gravitam em torno de questões tais como:

[...] a falta de estrutura e recursos humanos, contingenciamento e liberação tardia de recursos financeiros para a celebração de convênios. Em síntese, as ações no setor do esporte padeciam de graves problemas de gestão, fato que certamente comprometia o alcance dos objetivos estabelecidos (IDEM, IBIDEM: 337).

Problemas similares aos descritos acima eram uma constante desde a criação do INDESP, órgão que sempre esteve às voltas com denúncias e suspeitas de improbidade administrativa como, por exemplo, nos casos de superfaturamento de convênios em 1996, episódio que culminou com a exoneração de parte da cúpula da autarquia, inclusive seu presidente. As auditorias realizadas no órgão constataram a ocorrência de novos atos ilícitos e, em 1999, devido à denúncia do esquema de favorecimento para liberação de autorização para funcionamento de bingos, o Governo Federal decidiu extingui-lo. Em outubro de 2000, o referido Instituto foi extinto e substituído pela Secretaria Nacional de Esporte (SNE), que permaneceu ligada à estrutura do MET.

De acordo com Veronez (2005: 338): *“É interessante perceber que esses problemas de gestão não interferiram nas ações referentes ao esporte de rendimento”*. O autor constata que, salvo a exceção do ano de 1996, ações efetivamente implementadas, como a realização de competições nacionais e internacionais, atingiram altos percentuais de execução orçamentária (vide Tabela 6). Neste caso, os dados falam por si, além de demonstrar que a política para o esporte de alto rendimento foi sumarizada pela realização de competições nacionais e internacionais – cenário semelhante àquele verificado na política esportiva atual.

Tabela 6 - Ações governamentais “Promoção do Desporto de Rendimento” (1996-1999).

Promoção do Desporto de Rendimento	Meta Física											
	1996			1997			1998			1999		
	Prog.	Exec.	%	Prog.	Exec.	%	Prog.	Exec.	%	Prog.	Exec.	%
Realização de competições nacionais e internacionais	60	43	71	25	75	300	37	88	237,84	25	81	324
Publicações realizadas	20	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Capacitação de atletas	-	-	-	48	0	0	-	-	-	-	-	-
Evento realizado	10	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Técnico capacitado	-	-	-	-	-	-	4	669	16.725	48	65	135,42

Fonte: Veronez (2005).

O primeiro mandato de FHC restringiu sua preocupação com a área social a mero recurso linguístico. Os intentos do governo nesse campo foram tingidos pela marca do assistencialismo e materializados por meio de ações focalizadas e temporárias, sem garantias de financiamento que possibilitassem sua universalização e continuidade. A dimensão social do setor esportivo herdou características semelhantes. As ações que não exigiam a continuidade da ação governamental foram priorizadas pelo financiamento público, desresponsabilizando o Estado no que se refere à garantia do acesso ao esporte como direito e atendendo à perspectiva particularista.

As distorções citadas no parágrafo anterior também podem ser observadas no arcabouço legal. Para Veronez (2005), em que pesem as mudanças introduzidas pela Lei Pelé (Lei nº. 9.615/1998), não é necessária uma análise aprofundada da lei para perceber que, no que tange a garantia do esporte como direito, ela não se diferenciou da legislação anterior.

As acanhadas propostas de modificação dos instrumentos legais do setor esportivo orbitaram em debates orientados pelas temáticas da modernização e profissionalização e fortemente influenciados pelos interesses econômico-financeiros do mercado, que se apresentava como eixo articulador e hegemônico da política econômica do governo FHC. O conteúdo do texto da Lei Pelé, encaminhado para o Presidente da República, clarifica a transição na disputa por hegemonia entre os grupos que debatiam a legislação esportiva, demonstrando a supremacia daquela fração que almejava modernizar o esporte pela via da mercantilização e privatização. Ou seja, modernizar o esporte significava deixá-lo disponível à livre regulação do mercado para ser explorado e capitalizado comercialmente.

Sendo o esporte mais popular e, por conseguinte, capaz de atrair as maiores cifras de patrocínio e direitos televisivos, era esperado que os interesses de mercado se expressassem com maior veemência entre os grupos e entidades vinculados ao futebol. As disputas pelos dividendos produzidos pelo capital investido no futebol brasileiro foram travadas nos artigos que regulamentavam a transformação dos clubes em empresas (clube-empresa) e a extinção da lei do passe.

As questões afetas à profissionalização da gestão das entidades esportivas foram pautadas na Lei Zico. O referido instrumento legal concedeu autonomia às entidades esportivas para optarem pela sua conversão em empresas. Antecipando-se, algumas agremiações esportivas começaram a implantar em seus departamentos de esportes uma gestão profissionalizada e em parceria com grandes multinacionais, que, para

consolidarem suas marcas no país, utilizaram como estratégia de *marketing* o apoio ao esporte. Em alguns casos, essas empresas chegaram a assumir parte da gestão dos clubes¹¹⁹.

As modificações na legislação pró-mercado quebraram os impeditivos anteriores à Carta Magna de 1988 que vedavam a organização e prática do desporto profissional em sociedades de fins econômicos, além de proibir que os clubes profissionais possibilitassem lucro a quem neles aplicasse capital. Segundo Boudens (2002), faz parte do espírito da Lei Pelé o desejo de que as entidades participantes de competições oficiais ou que quisessem fazer jus a incentivos fiscais fossem obrigatoriamente organizadas como sociedades de fins econômicos, vedada sua constituição como associações.

As alterações iniciais impostas à Lei Pelé – que a descaracterizaram em muitos aspectos, especialmente naqueles relativos aos avanços introduzidos nas relações entre clubes e atletas – levaram seu signatário a solicitar publicamente que ela não mais fosse denominada dessa forma. Na verdade, as alterações feitas na Lei Pelé devem-se ao fato de ela atingir interesses das entidades esportivas vinculadas ao futebol, fração mais conservadora e mais organizada do setor esportivo (TUBINO, 2002).

Com relação ao “passe”, esse foi extinto pelo § 2º do art. 28 da Lei Pelé, alterado para §5º do mesmo artigo pela Lei nº. 12.395/ 2011. A carta de alforria dos atletas não foi concedida sem que antes “*a ‘bancada da bola’ tenha cercado essa relação empregatícia e contratual de salvaguardas bastante discutíveis, como foi o limite de cem vezes a remuneração anual para a rescisão unilateral que visa transferência de atleta*” (MANHÃES, 2002: 117). Fazendo um paralelo com o término da escravidão no Brasil, o decepcionante é verificar que, na prática, o fenecimento da “lei do passe” não beneficiou o polo mais frágil da relação trabalhista, ou seja, os atletas. Isto porque, ao retirá-los do domínio feudal exercido pelos clubes, acabou entregando-os à exploração capitalista irracional dos empresários da indústria futebolística.

Ainda na administração de FHC, a Lei Pelé sofreria outras modificações, entre as quais, o surgimento da Lei nº. 10.264/2001, que “acrescenta inciso e parágrafos ao artigo n.º 56 da Lei n.º 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto”, conhecida por Lei Agnelo-Piva. Tal ditame permitiu a transferência de 2% da arrecadação bruta de todas as loterias federais do país diretamente para o COB e o

¹¹⁹ O caso mais emblemático desse modelo de cogestão foi a parceria entre a Sociedade Esportiva Palmeiras e a empresa italiana de laticínios Parmalat, firmado em 07 de abril de 1992.

Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB). Voltaremos a tratar dessa legislação quando nos debruçarmos sobre o financiamento público para o esporte no Governo Lula.

Outras alterações na Lei Pelé derivaram das apurações e conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI CBF/Nike)¹²⁰. De acordo com Boudens (2002), desde sua instalação, a CPI CBF/Nike assumira o compromisso de rever a legislação desportiva então vigente. Entretanto, neste primeiro momento, ao invés de averiguarmos as mudanças legislativas promovidas pela CPI, examinaremos o conteúdo daquilo que foi apurado durante suas investigações.

Em 1999, o deputado Aldo Rebelo (atual Ministro do Esporte) iniciou sua peregrinação pelos corredores da Câmara dos Deputados em busca das assinaturas necessárias para instalação da CPI com o propósito de esmiuçar o contrato “CBF-Nike”. A iniciativa de Rebelo foi alvo de escárnio pela “bancada da bola”¹²¹. Confiantes em sua influência e ingerência sobre os parlamentares, julgavam excêntrica a tentativa de coleta das assinaturas necessárias. Todavia, Rebelo conseguiu mais do que as 171 assinaturas necessárias, recolheu 206 e teve seu pedido de abertura da CPI acolhido pela Mesa da Câmara.

A partir de então, o que se viu foi um leque de estratégias da CBF, encabeçada por Ricardo Teixeira, no sentido de inviabilizar o início da CPI¹²². Segundo Azevedo (2001), desencadeou-se uma campanha muito forte contra a CPI, de tal forma que a Comissão de Constituição e Justiça decidiu extingui-la. Contudo, Aldo avisou Michel Temer, na ocasião presidente da Câmara dos Deputados (CD), que iria ao Supremo Tribunal Federal (STF) porque estava sendo desrespeitado o art. 5º da CF de 1988, que diz que uma CPI, após seu acolhimento, somente poderá ser extinta por decisão da própria CPI. As ameaças de Aldo tiveram efeito e Temer recuou, determinando a instalação da CPI. Complementarmente, por iniciativa do senador Álvaro Dias, o

¹²⁰ A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a "apurar a regularidade do contrato celebrado entre a CBF e a Nike", objeto do Requerimento de CPI nº 3, de 11 de março de 1999, constituída em 16 de outubro de 2000 e instalada em 17 de outubro de 2000, apresentou Relatório Final em 06 de junho de 2001. Os trabalhos foram encerrados em 13 de junho de 2001, sem votação do Relatório. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpinike>>. Acesso em: 08 out. 2012.

¹²¹ Terminologia utilizada para caracterizar o grupo de parlamentares que atua, de forma corporativista, em prol de interesses advindos dos grandes clubes e federações do futebol do País, alguns deles tendo exercido o cargo de dirigentes e/ou presidentes dessas entidades.

¹²² Membros da Comissão Técnica da Seleção Brasileira (Zagallo e Wanderley Luxemburgo), não se sabe se por opção ou obrigação, enviaram cartas ao Congresso informando que a seleção não sofria ingerência da Nike e, portanto, a CPI era desnecessária (AZEVEDO, 2001).

Senado Federal criou também uma CPI para investigar o futebol brasileiro de modo geral¹²³.

Embora as denúncias apuradas pela CPI da CD fossem significativas, municiando o Ministério Público (MP) e o Poder Judiciário, seu relatório não chegou a ser votado, em razão das medidas protelatórias e atentatórias ao decoro empreendidas pela súcia da CBF, articulada pelo então presidente Ricardo Teixeira e liderada pelo deputado Eurico Miranda. De acordo com Azevedo (2001), a decisão de encerrar a CPI sem a votação do relatório foi tomada pelos próprios deputados empenhados em suas investigações. Diante de uma plenária com maioria favorável à “bancada da bola”, o grupo liderado por Aldo Rebelo e Silvio Torres decidiu impedir a votação do relatório para preservar sua integridade.

Segundo Manhães (2002), a decepção engendrada pelo desfecho circense da CPI da Câmara foi sucedida por uma indignação unânime da opinião pública que, catalisada pelos meios de comunicação, deu sustentação a um movimento político que culminou com a aprovação unânime do relatório da CPI do Senado, de responsabilidade do senador Geraldo Althoff, que recomendava o indiciamento dos envolvidos e a tomada de medidas administrativas e legislativas transformadoras, de caráter moralizador, que impusessem o cumprimento do mandamento constitucional que determina tratamento diferenciado para os desportos profissional e não profissional.

A CPI do futebol produziu um Relatório Final com quatro volumes e um anexo, totalizando mais de mil páginas. Além disso, foram expedidas proposições legislativas consubstanciadas na forma de Projeto de Lei com o intuito de regulamentar a atividade relacionada com o futebol praticado por profissionais, estabelecendo normas orgânicas específicas para a prática e administração transparente das ligas e entidades e para a responsabilidade de seus administradores.

Conforme Manhães (2002), os principais problemas identificados pela CPI do Futebol foram os seguintes: *a)* administração temerária; *b)* oligarquização das elites dirigentes; *c)* impunidade patrimonial; *d)* ilícitos administrativos e fiscais; *e)* falta de transparência; *f)* contabilidade inconsistente; *g)* manipulação dos conselhos e dos mecanismos estatutários de controle pelas elites dirigentes; *h)* gestão financeira sem referencial mercadológico; *i)* calendários organizados para atender a interesses

¹²³ A referida CPI foi criada por meio do Requerimento nº 497, de 2000-SF e “destinada a investigar fatos envolvendo as associações brasileiras de futebol”.

fisiológicos; j) esgotamento dos espaços de captação de recursos; e, k) irresponsabilidade fiscal.

Em virtude da não votação do relatório, os resultados da CPI CBF/Nike tiveram escassa divulgação. Rebelo e Torres tentaram suprir essa limitação com a organização de um livro; porém, a obra foi retirada de circulação por iniciativa da CBF e de Ricardo Teixeira. Neste sentido, a despeito da extensão da citação abaixo, é política e socialmente relevante contribuirmos para a divulgação dos principais resultados da CPI da Câmara.

1. **Contrato CBF-Nike:** A CPI investigou detalhadamente o contrato CBF-Nike e tornou evidente a supremacia da multinacional de material esportivo sobre a CBF e sua interferência indevida na seleção brasileira de futebol; denunciou a parceria entre a CBF e empresas de *marketing* esportivo e agentes, que enriquecem enquanto o futebol brasileiro mergulha na falência.
2. **Corrupção das federações:** Estudou em profundidade a caótica administração do futebol comandada pela CBF, as espúrias relações da entidade nacional com as federações estaduais, que levaram à deterioração da organização confederativa e à transformação das entidades em casas de negócios, sujeitas ao continuísmo, nepotismo e corrupção, à ausência de calendários e outros desmandos.
3. **Administração ruínosa da CBF:** A CPI investigou as contas da CBF. Seus trabalhos mostraram à exaustão a administração ruínosa da entidade, cujos recursos são malbaratados em despesas duvidosas e não justificadas, em altos salários e remunerações indevidas; em doações políticas destinadas a sustentar influências no Parlamento, para desempenhar o papel de “bancada da bola”.
4. **Empréstimos externos da CBF, evasão de divisas:** Um grupo de peritos produziu um estudo detalhado sobre empréstimos tomados pela CBF no exterior, junto ao Delta Bank, a juros extorsivos e em condições altamente desfavoráveis. Comprovou que os juros eram incompatíveis com os que à época estavam sendo praticados no mercado financeiro, e que tais negócios resultaram em elevados prejuízos para a entidade, com indícios de evasão de divisas. A argumentação de que outras empresas brasileiras haviam tomado empréstimos com juros semelhantes foi desmentida pelas próprias empresas citadas por eles. E o banco até hoje não conseguiu explicar essas operações suspeitas.
5. **Remuneração ilegal da diretoria da CBF:** Demonstrou-se que as remunerações recebidas pela diretoria da CBF desde 1998 são ilegais porque estão em desacordo com o seu estatuto de entidade de direito privado sem fins lucrativos. E encaminhou ao Ministério Público pedido de ação civil para que se promova a devolução desses recursos à CBF.
6. **Ricardo Teixeira usa recursos da CBF para pagar suas contas com advogados:** As investigações comprovam que Ricardo Teixeira, presidente da CBF há três gestões, usa recursos da entidade máxima do futebol como se fosse uma de suas empresas.

Por exemplo, fez a CBF pagar despesas com sete escritórios de advocacia para defesa de seus interesses como pessoa física.

7. **Indiciamentos:** Em suas conclusões, a investigação dos deputados propôs o indiciamento de 34 pessoas (só contra Ricardo Teixeira, foram feitos treze), os outros indiciamentos foram pedidos contra dirigentes de federações, agentes, empresários do futebol e outros intermediários.
8. **Projeto de Lei:** Do trabalho da CPI, resultou um acurado e abrangente projeto de lei que já está tramitando na Câmara dos Deputados sob o número 4.874/2001. O projeto visa a criação do Estatuto do Desporto. Em agosto de 2001, Câmara decidiu criar uma comissão especial de deputados para debater o projeto e apresentar ao plenário um texto final. É uma proposta completa de modernização da legislação sobre o desporto nacional, e inclui uma sugestão para a criação de um Ministério do Desporto, separado do setor do turismo (REBELO & TORRES, 2001: 26-28).

Diante do leque de problemas identificado, a equipe responsável pela CPI do Futebol no Senado chegou a um conjunto de proposições e conclusões, sumariadas nos seguintes objetivos: *i)* implantar uma gestão profissional; *ii)* obrigar a permanente prestação de contas dos dirigentes das entidades de prática esportiva (clubes) aos associados e das entidades de administração esportiva (confederação e federações) com as entidades associadas; *iii)* atribuir responsabilidade patrimonial, fiscal e penal aos dirigentes; *iv)* fortalecer os instrumentos de fiscalização indireta da Fazenda Pública e da Previdência Social; *v)* criar requisitos de transparência administrativos e contábeis; *vi)* fazer com que os mecanismos estatutários de controle possibilitem e permaneçam acessíveis ao quadro social; *vii)* estimular surgimento de gestão financeira coerente com o mercado da atividade; *viii)* calendários organizados com empreendedorismo; *ix)* abertura de novos espaços de captação de recursos; e, *x)* responsabilidade social.

As sugestões elencadas trazem intrínseco o desejo dos parlamentares de ajustar o futebol brasileiro em consonância com a cartilha de uma administração profissional e sintonizada às mudanças contemporâneas (financeirização e mundialização) do capital. Neste sentido, buscavam expurgar os atrasos de uma gestão centrada no *cartolismo*, herdeiro de práticas patrimonialistas e corruptivas.

É mister destacar que as proposições da CPI expressam a vontade dos senadores de enquadrar as entidades de prática e administração esportiva dentro dos parâmetros estabelecidos pela governança corporativa. Se por um lado, esse anseio denota a preocupação com maior transparência na prestação de contas, segundo os preceitos da *accountability*, por outro lado, significa moldar as entidades em um padrão de gestão

empresarial esculpida pelos formões do mercado e do empreendedorismo, cujos efeitos deletérios ganham uma faceta mais humana pela tergiversação da “responsabilidade social”. Diferentemente do debate realizado na CPI da Câmara, parece não haver qualquer tipo de preocupação com uma análise capaz de identificar as contradições e limites engendrados pelo processo de mercantilização do esporte, sobretudo do futebol brasileiro.

Ainda como sequela dos fatos apurados durante a CPI, no fim do Governo FHC, deu-se a tramitação do Projeto de Lei (PL) nº. 7.262/2002 e da Medida Provisória (MP) nº. 79/2002, que, quando consubstanciados em leis, ficaram conhecidos, respectivamente, como Estatuto do Torcedor (Lei nº. 10.671/2003) e Lei de Moralização dos Clubes (Lei nº. 10.672/2003).

A proposta do Estatuto do Torcedor (BRASIL, 2003a) foi inspirada no Código do Consumidor e teve a intenção de oferecer ao torcedor regras de transparência, organização, segurança, transporte, alimentação e higiene nos locais de realização de eventos esportivos. Já a Lei de Moralização dos Clubes (BRASIL, 2003b) estabeleceu que as entidades esportivas deveriam ser regidas pelo Código Civil (CC), impondo às federações e aos clubes normas que visavam dar maior transparência administrativa por meio da publicação de balanços patrimoniais.

Segundo Veronez (2005), essas duas leis regulamentaram as atividades do setor esportivo, corrigindo distorções referentes à “autonomia” e à “independência” existentes tanto na Lei Zico, quanto na Lei Pelé, seguidamente interpretadas como soberania pelas entidades esportivas. Para o autor, as referidas legislações anteciparam algumas medidas que vinham sendo discutidas desde 2001 para comporem o Estatuto do Desporto (PL nº. 4.874/2001), proposto em decorrência das CPIs instaladas nas casas do CN¹²⁴.

Para Veronez (2005), o PL do Estatuto do Desporto, em trâmite no final de 2002, incorporava avanços importantes para o setor esportivo, dentre os quais, destaca: a nova concepção de autonomia com capacidade de modificar o padrão de relacionamento entre o Estado e as entidades esportivas, e a questão relativa ao financiamento do esporte, com a perspectiva de criação de fontes de recurso para o desporto de rendimento e educacional.

¹²⁴ O projeto de Estatuto do Desporto apresentado pela subcomissão foi incorporado ao Relatório Final da CPI com ligeiras alterações, que contemplavam, principalmente, sugestões feitas ao relator por diversos parlamentares. Como o Relatório Final da CPI CBF/NIKE não foi votado, o relator, deputado Sílvio Torres, apresentou esta segunda versão como Projeto de Lei de sua autoria (BOUDENS, 2002: 7).

Finalmente, consta ainda no PL do Estatuto do Desporto proposta da Conferência Nacional do Esporte e a criação do Fórum Nacional do Desporto, instâncias que visam democratizar a participação da sociedade na construção de políticas públicas para o setor (VERONEZ, 2005: 312).

O setor esportivo, assim como os demais setores das políticas sociais, sofreram os impactos das ações implementadas no setor econômico. Todavia, tal fato não significou um descuido estatal para com as elites dirigentes. A insuficiência e o contingenciamento de recursos do OGU, em função dos compromissos assumidos com o grande capital transnacional, não afetaram de forma decisiva a fração da elite esportiva vinculada aos interesses das entidades federais de administração do esporte, que não tiveram grandes motivos para descontentamento com o Governo FHC.

De alguma forma, as apurações da CPI CBF/Nike engendraram certo afastamento e estremecimento na relação entre o Governo Federal e os dirigentes das entidades esportivas, uma vez que os “cartolas” – pouco acostumados em prestar contas perante a sociedade – sentiram-se constrangidos e ofendidos pela exposição pública de suas práticas corruptivas. Tal fato não foi impeditivo para que, além dos recursos provenientes das empresas estatais, o governo aprovasse, em 2001, uma Lei que repassa diretamente recursos de concursos prognósticos para o COB. Assim, conclui-se que nessa partida entre o público e o privado, disputada durante os oito anos de Governo FHC, o Estado tem sido um árbitro altamente tendencioso para o capital.

CAPÍTULO III – Política Nacional de Esporte do Governo Lula.

Depois de percorrermos a trajetória histórica da organização da política esportiva brasileira desde os anos 1930, acentuando suas aproximações com a consolidação do sistema capitalista nacional, reservamos o terceiro capítulo para abordarmos o esporte na agenda pública do Governo Lula. A opção por dedicar um capítulo específico para essa temática possui, basicamente, duas justificativas. A primeira delas – e mais evidente – é que o período governamental destacado corresponde ao objeto principal deste trabalho. Já a segunda justificativa – que esperamos esclarecer ao longo deste capítulo – diz respeito à riqueza e singularidade na abordagem do esporte durante o referido governo, diferenciando-o daqueles apresentados no capítulo anterior.

As idiossincrasias do Governo Lula conduziram-no a um papel destacado na narrativa da política brasileira. Essa proeminência estendeu-se a outras áreas, dentre as quais se localiza o setor esportivo. O mandato presidencial destacado consolidou-se como um registro ímpar no que se refere à relação entre Estado e o setor esportivo. Tal ênfase deve-se menos à originalidade das ações estatais e mais ao aprofundamento dessas relações. Vale lembrar que o ocaso do Governo Cardoso foi marcado pelo esgarçamento dos vínculos estatais com as entidades esportivas – sobretudo a Confederação Brasileira de Futebol (CBF) – em decorrência tanto da realização da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da CBF/Nike, quanto por uma opção particular do presidente, que sempre demonstrou ser uma figura pouco afeta à pauta esportiva.

Diferentemente de seu antecessor, Lula desde o princípio apresentou-se como um entusiasta do esporte. Seu apreço pelo futebol – particularmente pelo seu time de coração, o Sport Clube Corinthians – é marcante e esteve efusivamente presente nos seus discursos oficiais¹²⁵. Tais alocações surgiam ora como construção metafórica para se referir a assuntos do cenário político e da situação econômica nacional e ora como mecanismo discursivo capaz de estreitar ainda mais a aproximação da figura presidencial com as camadas populares, estabelecendo uma relação direta entre o presidente e o eleitorado, sem mediação de partidos ou outras instituições da democracia formal, uma característica própria dos diversos tipos de populismo.

¹²⁵ Uma análise crítica sobre a presença do futebol nos discursos presidenciais, bem como seus interesses e significados, pode ser encontrado em Ribeiro dos Santos (2011) – referência completa na bibliografia deste trabalho.

Antes de ser presidente da República, eu sou brasileiro. Antes de ser presidente da República, eu sou fanático por esporte e, dentro do esporte, o futebol. E antes de ser presidente da República, eu sou torcedor, desde muito pequeno, mas não daqueles torcedores que vão ao estádio, porque depois de ter virado presidente da República, nunca mais fui. [...] Eu era um torcedor daqueles que enfrentavam filas, que tomavam chuva, que, às vezes, ficava na fila e, quando chegava minha vez de entrar, não tinha mais ingresso para ser vendido, e ficava tentando subir em algum lugar para ver o jogo por cima do muro¹²⁶.

Para além do envolvimento passional com o esporte, outro ponto de distinção em comparação com governo antecessor refere-se ao movimento do presidente de reaproximação às entidades de administração do esporte brasileiro e mundial, embora tal propositura encontrasse divergências no interior da própria equipe de governo. A consecução desse objetivo demandou a construção de uma engenharia que mobilizou o *staff* governamental, especialmente a estrutura vinculada à área esportiva, em dois sentidos: o primeiro deles, de caráter político, tratava-se de um mapeamento de possíveis interlocutores capazes de intermediar essa aproximação, ainda que o maior trunfo fosse a reconhecida capacidade de convencimento do presidente a partir de um diálogo direto com os representantes esportivos; já a segunda tarefa, de natureza técnica e administrativa, compreendia a reformulação do ordenamento legal, a criação de fontes de financiamento e projetos que beneficiassem tais entidades.

Ao mesmo tempo, é importante destacar que o Governo Lula foi responsável pela criação de uma pasta ministerial específica para a condução da política esportiva e pela organização e realização das Conferências Nacionais de Esporte, episódios inéditos na política esportiva brasileira e que poderiam ter se consubstanciado em momentos de fortalecimento da democracia participativa e de exercício do controle social. Ademais, utilizando-se do potencial simbólico e político vinculado a seu carisma individual – afinal, *ele era o cara*¹²⁷, ficou evidente o comprometimento e o empenho pessoal do presidente na disputa pelo direito do Brasil em sediar os grandes eventos esportivos, Copa do Mundo FIFA de 2014 e Olimpíadas de 2016.

As particularidades da política de esporte durante o Governo Lula, os interesses e as frações de classe hegemônicas serão apresentados e aprofundados durante este capítulo. Entretanto, antes de iniciarmos uma análise crítica sobre os (des)caminhos do

¹²⁶ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de sanção da Lei da Timemania. Brasília - DF, 14 set. 2006.

¹²⁷ Referimo-nos a fala do presidente dos EUA, Barak Obama, em reunião do G20, na cidade de Londres, em 02 de abril de 2009.

esporte brasileiro, faz-se necessário caracterizarmos – a partir de uma dimensão mais ampla – o significado, a complexidade e a relevância do projeto político implementado no Brasil entre 2003 e 2010.

Neste sentido, malgrado o fato de enunciarmos como tema central a política esportiva brasileira, iniciaremos esta parte do trabalho dando ênfase a outras áreas da política governamental do período Lula da Silva. Para a referida tarefa, elencamos como objetos de estudo que nos auxiliarão na caracterização deste período as áreas econômica e social. A preferência por esses campos coaduna-se com um dos objetivos deste trabalho, que é o de buscar identificar as interfaces entre a política econômica, social e esportiva no Governo Lula. É válido destacar que esse objetivo é transpassado pelo pressuposto de que o direcionamento da agenda pública no esporte guarda sintonia com as determinações hegemônicas nas áreas econômica e social, com supremacia da primeira área sobre a segunda.

3.1. Uma esfinge chamada Governo Lula.

O poder tem destas coisas, vira os políticos como se eles fossem uma peúga. A primeira viragem chama-se pragmatismo, a segunda oportunismo, a terceira conformismo. A partir daqui, o melhor é deixar de contar (Saramago, 2004)¹²⁸.

As esfinges são esculturas presentes tanto nos monumentos egípcios, quanto no templo grego de Apolo. Na cultura egípcia, refere-se a uma antiga criatura mítica usualmente representada por um leão deitado com uma cabeça humana, usada para demonstração de poder, do mesmo modo que as pirâmides. Por sua vez, na tradição helênica, assume a figura de um monstro fabuloso com corpo, garras e cauda de leão, cabeça de mulher, asas de águia e unhas de harpia, que propunha enigmas aos viandantes e devorava quem não conseguisse decifrá-los. Lugar de origem do conhecido enigma da esfinge; *decifra-me ou devoro-te*.

A pujante incoerência e o marcante caráter contraditório que particularizam o Governo Lula acabam por esculpir a *esfinge tupiniquim*. A alusão metafórica é válida seja como representação simbólica de poder, seja como caricatura enigmática. A

¹²⁸ Trecho da entrevista intitulada “Lula deixou de ser o Lula que conhecíamos”. Caderno o País, *Jornal O Globo*, 03 set. 2004.

primeira analogia refere-se ao esforço e às estratégias políticas adotadas pela equipe governamental e sua base aliada para conformação de um projeto de poder, bem como de um bloco hegemônico, ainda que heteróclito. Já a dimensão ambígua – quase indecifrável – diz respeito ao risco que qualquer intérprete do período lulista corre em ser “devorado” caso não decifre a complexidade inerente à totalidade contraditória deste momento singular da história política nacional.

Antes de iniciarmos a análise e problematização das características e relações entre as políticas econômica e social de 2003 a 2010 – escopo inicial deste capítulo – retrocederemos alguns passos no sentido de compreender melhor o cenário que antecedeu a chegada de Lula e do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República. Esse retroceder é, igualmente, importante para que possamos decifrar melhor o *enigma da esfinge* brasileira.

Conforme apresentamos no capítulo anterior, o ajuste neoliberal no Brasil iniciou – ainda que de forma assistemática – na década de 1990, especialmente a partir do messianismo do Governo Collor. No entanto, coube aos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) aprofundar esse ajustamento, ao mesmo tempo em que promovia um desmanche da sociabilidade gestada ao longo do período 1964-1990, sob o argumento de que era necessário modernizar o País, mais particularmente suas instituições.

De acordo com Oliveira (2007a), durante o período FHC ocorreram modificações relevantes no bloco no poder, aprofundando a dependência do Estado em relação às multinacionais produtivas e financeiras. Essa nova organização foi impulsionada pela privatização das empresas estatais, que deslocou a hegemonia no interior da classe burguesa, transferindo às corporações transnacionais o controle dos eixos da acumulação de capital, alterando o centro de decisões e tornando obsoleto um conjunto de associações públicas vinculadas às estatais¹²⁹.

Com base em estudos desenvolvidos por Aloysio Biondi (1999, 2000), Oliveira (2007a) afirma que, no bojo das privatizações e fusões, aproximadamente um quinto do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro mudou de mãos no referido período.

A dívida interna pública cresceu dez vezes entre 1994 e 2002, e hoje corresponde a mais de 50% do PIB, indicando que a produção

¹²⁹ A ação do governo FHC reforça as conclusões de Poulantzas, ressaltadas por Boito Jr. (2006), de que o Estado burguês, de um modo geral, organiza a dominação de classe da burguesia e, simultaneamente, organiza a hegemonia de uma determinada fração burguesa, ou seja, organiza os interesses gerais da burguesia priorizando, ao mesmo tempo, os interesses específicos de uma determinada fração burguesa frente aos interesses das demais frações.

expressa no PIB requer outra metade de riqueza social virtual para sua sustentação, que somente se materializa via coerção do Estado (OLIVEIRA, 2007a: 33).

A desarrumação das classes promovidas pelos oito anos de FHC engendrou um vácuo social¹³⁰. A forte insatisfação de algumas frações de classe da burguesia nacional e dos segmentos sociais alinhados à classe trabalhadora com as políticas econômicas e sociais, implementadas pelo Estado sob a batuta da gestão Cardoso, gerou um acentuado desejo por mudanças. Diante de manifesto desagradado, Lula apresentava-se como uma possibilidade material para promover as transformações almejadas.

Além da ascendente recusa à FHC, verificava-se a intensificação dos danos sociais promovidos pela agenda neoliberal durante a década de 1990. Castelo (2012) identifica em alguns dos principais países da América Latina um risível desempenho macroeconômico como reflexo de estagnação econômica, desequilíbrio no balanço de pagamentos e crescimento nos déficits e dívidas públicas. Além disso, o autor enfatiza o agravamento de expressões da “questão social”, afetando fortemente o mundo do trabalho e os direitos sociais.

Diante dos primeiros sinais de desgaste do neoliberalismo, Castelo (2012: 624) identifica uma dupla movimentação na política latino-americana:

[...] de um lado, as classes dominantes readequaram o seu projeto de supremacia, incorporando uma agenda de intervenção focalizada nas expressões mais explosivas da “questão social”, naquilo que se convencionou chamar de social-liberalismo; assim, a supremacia burguesa ganhou novo fôlego (que se mostra cada vez mais exaurido) e persiste até hoje. De outro, uma mobilização política das classes subalternas antagônica ao neoliberalismo levou à derrubada de governantes alinhados ao Consenso de Washington (Argentina, Bolívia, Equador, Peru) e à eleição de coalizações partidárias com posições antineoliberais (Venezuela, Brasil, Argentina, Bolívia, Equador, Uruguai).

Segundo Cavalcanti (2003), não há grande mistério em torno da eleição de Lula. De acordo com o autor, a população investiu na esperança de mudar por causa da deterioração do emprego e da renda e da subalternidade a que foram relegadas as políticas sociais no governo anterior. A conquista de Lula e do PT expressavam um claro descontentamento por parte da população com os caminhos adotados pelo governo anterior e, ao mesmo tempo, criavam uma expectativa/otimismo por parte daqueles setores que se identificavam com as bandeiras de luta da classe trabalhadora e

¹³⁰ Termo cunhado pelo professor Francisco de Oliveira.

almejavam a transformação social do País. A esperança era constituída por uma ampla gama de anseios populares, capitaneados precipuamente pelo enorme desejo de redução da desigualdade social, de melhoria das condições de trabalho, de reforma agrária e de garantia de acesso à habitação.

O resultado eleitoral de 2002 expressou, sem nenhuma dúvida, a rejeição da grande maioria da população às políticas econômico-sociais implementadas pelos dois Governos FHC. Portanto, a vitória das forças políticas comandadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) também expressou, como contrapartida, uma grande vontade de mudança por parte dos brasileiros, descontentes com os rumos do país e, principalmente, com as duras consequências sociais decorrentes dessas políticas (FILGUEIRAS & PINTO, 2004: 9).

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

Todavia, a ascensão de Lula à Presidência da República é um fenômeno cuja essência não pode ser percebida por análises abreviadas e/ou superficiais. Logo, trata-se de um episódio que não pode ser explicado tão somente pelo desejo popular por alterações na conjuntura nacional frente ao desânimo com o desempenho do governo antecessor. Para alcançar resultado satisfatório nas disputas eleitorais, Lula e o PT levaram adiante um conjunto de transformações, bem como arquitetaram uma estratégia para formação de uma coalizão ampliada. Dentro de uma ampla gama de objetivos, essas adaptações e mudanças tinham o intuito de conceder à campanha presidencial uma aparência mais amena (*soft*), arrefecendo as posições reativas advindas dos setores conservadores, principalmente aqueles vinculados às frações de classe ligadas à indústria nacional e ao capital financeiro internacional.

A probabilidade da chegada ao poder de um partido historicamente vinculado à esquerda política e às reivindicações trabalhistas e que flertava com os ideais socialistas não seria observada passivamente em um país marcado pela ausência de vivências democráticas substantivas e de raquitismo das expressões políticas progressistas. Neste

sentido, organizou-se uma conspícua reação por parte dos setores conservadores, os quais trataram logo de criar uma paisagem de instabilidade e insegurança em volta dessa provável conquista.

A possibilidade concreta do triunfo de Lula teve como resposta um movimento que se convencionou chamar de “terrorismo eleitoral”. Esse discurso terrorista, orquestrado pelas elites nacionais e internacionais, gerou uma aura especulativa que afetou diretamente três indicadores econômicos, tomados como parâmetro para diagnosticar a “saúde” econômica do País, a saber: o preço do dólar norte-americano, a cotação do C-Bond (título brasileiro negociado nos mercados internacionais) e o risco-país¹³¹ (PAULANI, 2008).

No próximo tópico, ao tratar da política econômica do Governo Lula, demonstraremos que esse cenário econômico desfavorável também foi hábil e politicamente utilizado como justificativa para o direcionamento seguido pela área econômica do governo empossado. Por ora, vale mencionar que, a despeito do comportamento atípico das variáveis citadas, o panorama econômico herdado por Lula não era tão nefasto. Isso porque, o comportamento do nível de reservas e as boas perspectivas da balança comercial já eram perceptíveis no final de 2002.

Seja como reflexo da especulação preconizada pelo terrorismo eleitoral, seja como consequência das opções adotadas pela equipe econômica do governo anterior, o fato é que a desconfiança do mercado internacional sobre a postura econômica do novo governo contribuíram para que fossem realizadas uma série de transformações pré-eleitorais na candidatura de Lula. Conforme veremos adiante, algumas dessas alterações se consolidariam como *modus operandi* do governo mesmo após a conquista da presidência e o arrefecimento da vulnerabilidade econômica.

É um discurso de caráter tautológico afirmar que a transição presidencial de 2003 foi um marco na história política brasileira. Afinal, era um momento marcado – na esfera subjetiva – por contornos cinematográficos devido à singular e emocionante vitória pessoal de um retirante nordestino, ex-líder operário e sindical. O ineditismo também se fazia presente na esfera institucional, em razão da chegada ao Governo Federal daquele que foi intitulado – em determinado período – o “maior partido de esquerda do mundo”. Uma entidade cujas raízes eram advindas das reivindicações do

¹³¹ “De fato, essas variáveis encontravam-se, ao fim de 2002, em níveis indesejados. O dólar chegou a atingir R\$ 4 (fechou o ano em R\$ 3,50), a cotação do C-Bond ficou abaixo dos 50% do valor de face e o risco Brasil alcançou os 2 mil pontos” (PAULANI, 2008: 36).

movimento dos trabalhadores, da organização sindical, das comunidades eclesiais de base, dos setores de oposição ao regime militar e que historicamente opunha-se ao projeto neoliberal implementado no Brasil desde o princípio da década de 1990.

Os anos 1990 tiveram um gosto amargo para o PT e Lula que somaram consecutivas derrotas nas disputas pela Presidência da República. É importante destacar que esses insucessos não impediram que, ao longo de sua existência, o PT construísse um colégio eleitoral consistente. Os sucessivos reveses eram a confluência final diante de uma conjuntura internacional e nacional adversa. Em âmbito mundial e no plano político-ideológico, a proliferação das ideias neoliberais ratificadas no Consenso de Washington, a queda do Muro de Berlim e a derrocada do convencionalmente denominado “socialismo real” foram golpes muito duros a serem assimilados por todas as entidades e organizações localizadas no espectro da esquerda política, tingindo uma paisagem pouco prolífica aos discursos de caráter progressista, ou mesmo reformista.

Ao mesmo tempo, em uma dimensão objetiva, Maringoni (2006) lembra que a base social original do PT foi diretamente afetada pelas transformações no mundo do trabalho. O processo de reestruturação produtiva, aliado à precarização das condições de trabalho, modificou a morfologia da classe trabalhadora - principal base social do PT – promovendo sua fragmentação e enfraquecimento.

O reacionarismo dos setores conservadores, a instabilidade do mercado financeiro e o recrudescimento da vulnerabilidade econômica externa do país, bem como a falta de base sólida junto às camadas populares, conduziram Lula e o PT a lançarem mão de um conjunto de estratégias, amplamente criticado por setores historicamente vinculados à classe trabalhadora e ao campo da esquerda política.

Dentre as ações implementadas, destacam-se: *a)* ampliação da coligação partidária, alinhando-se a partidos de centro-direita; *b)* anúncio para o cargo de vice-presidente de personagem ligado ao setor industrial como subterfúgio para tranquilizar os representantes da indústria nacional; e, *c)* divulgação da conhecida “Carta ao Povo Brasileiro”¹³². Além disso, para superação da rejeição de uma imagem ligada a uma

¹³² No referido documento, Lula e o PT comprometeram-se a dar sequência às mesmas políticas econômicas adotadas até ali, bem como a respeitar todos os contratos firmados pelo Governo que estava saindo. Segundo Borges Neto (2003: 13), a *Carta ao Povo Brasileiro* “procurava apresentar uma face mais moderada, o que foi feito fundamentalmente com a definição da existência de um ‘período de transição’ entre a situação herdada e a plena implementação do programa”. Segundo Mercadante (2010b), os economistas do PT, para a eleição de 2002, que elaboraram o documento “Um outro Brasil é possível”, defenderam uma ruptura com o neoliberalismo por meio de políticas de inserção soberana no mercado mundial, de inclusão social e de crescimento econômico orientado pelo planejamento estatal. Entretanto, em 2002, em plena campanha presidencial, os analistas do PT refizeram sua análise de conjuntura e

possível revolução socialista e rompimento da ordem hegemônica, a figura do candidato Lula foi repaginada, substituindo a feição pouco palatável de um metalúrgico líder sindical pela representação tranquila e serena do “Lulinha paz e amor”.

Para Pomar (2006: 42), as escolhas feitas pelo Governo Lula em 2002 tem sua origem na trajetória seguida pelo PT, especialmente a partir de 1995, com destaque para três opções:

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

Embora essas escolhas fossem apoiadas por amplos setores da esquerda brasileira – inclusive por muitos que saíram do partido, vale mencionar que à época setores minoritários do PT se manifestaram sobre o risco de que aquelas opções poderiam se consumir no sentido oposto de suas pretensões. A título de exemplo, alertavam “*que as concessões feitas para viabilizar uma suposta aliança estratégica com o capital ‘produtivo’ terminariam resultando em concessões ao capital financeiro*” (POMAR, 2006: 43).

Segundo Pomar (2006), os custos estratégicos das escolhas políticas petistas só seriam visualizados com clareza anos mais tarde. Tratava-se de uma estratégia política eficaz para as disputas eleitorais à Presidência da República, porém inócua ou indiferente ao combate à hegemonia neoliberal, ao empoderamento da classe trabalhadora e à edificação de bases para o socialismo.

César Benjamin (2003) afirma que Lula e o PT obtiveram êxito na proposição iniciada em 1989 de chegar ao poder com a chancela da classe dominante. No entanto, conforme o autor, esse triunfo representou simultaneamente um auge e uma crise.

A chegada da Articulação¹³³ ao governo federal é, ao mesmo tempo, um êxito e a transformação dessa vanguarda em uma outra coisa. Hoje, a Articulação é essencialmente um grupo que negocia por dentro do aparato de Estado com um espectro de forças muito mais amplo: com a direita, com o grande empresariado, com os Estados Unidos etc. Negocia cargos, acesso ao dinheiro público, projetos regionais de poder. Isso ao mesmo tempo em que a torna mais forte, retira dela o caráter de vanguarda da esquerda. Tornou-se um grupo abertamente conservador, voltado para um projeto de poder, não um

chegaram à conclusão de que a correlação de forças era desfavorável a uma ruptura, e anunciaram, por meio da “Carta ao povo brasileiro”, uma “necessária revisão tática” de abdicar da ruptura e assumir “o compromisso com uma transição progressiva e pactuada”.

¹³³ É a tendência majoritária entre as muitas tendências partidárias que compõe o PT.

projeto de sociedade. [...] Do ponto de vista da esquerda, a herança que Lula e a Articulação vão deixar é uma nova geração composta por milhares de quadros formados dentro do pragmatismo, do oportunismo e do carreirismo político. É uma nova geração cujo *ethos...* é o da pequena política. Uma geração que abandonou qualquer vinculação com a ideia de transformação social profunda e, a meu ver, não tem sequer estatura para ser reformista. É uma esquerda liberal, muito fraca¹³⁴.

O quadro esboçado pela citação apresentada anteriormente parece bem distante das expectativas de Florestan Fernandes. Para Fernandes (1990), Luiz Inácio Lula da Silva seria capaz de desempenhar uma presidência que não poderia voltar-se para a reprodução da ordem, fundando a instauração de um novo padrão de democracia, com um polo burguês, outro popular e proletário. *“A história começará a correr para a frente, a partir de uma democracia de participação ampliada até chegar a uma democracia da maioria e ao socialismo fundado na igualdade com liberdade”* (IDEM, IBIDEM: 42).

De eleição em eleição o PT acumulou vitórias eleitorais em municípios e estados importantes. A cada conquista o partido dava prosseguimento a sua institucionalização, transformando-se em um enorme aparelho burocrático. Segundo Coutinho (2006), as vitórias eleitorais do PT, incluindo a Presidência da República, expandiu a lógica da burocracia e sua autorreprodução para os governos petistas. Diante de tal cenário, *“conservar o poder pelo poder passou a ser a única meta desta burocracia que empalmou o Partido. Isso explica as alianças espúrias que o PT passou a fazer com todo mundo, sobretudo com as forças do capital, em particular do capital financeiro”* (COUTINHO, 2006: 160). Para o referido autor, o PT foi responsável pela maior operação transformista da história política nacional.

Essa transformação teve como corolário uma centralização das decisões e o enquadramento das tendências mais a esquerda pelo campo majoritário, o que redundou na supressão de espaços de debates, formulações e questionamentos. Concomitantemente, o PT tornou-se um eficiente instrumento de ascensão econômico-social, engendrando, para seus integrantes, emprego, prestígio, e proximidade com o poder econômico e político. Esse transformismo¹³⁵ *“se refletiu diretamente no*

¹³⁴ Trecho da entrevista “As transformações do PT e os rumos da esquerda no Brasil”. *Bom Texto*, 2003.

¹³⁵ Segundo Coutinho (2010, *apud* PEREIRA-PEREIRA, 2012: 731), o transformismo é um fenômeno político caracterizado “pela cooptação de lideranças políticas e culturais das classes subalternas [visando] excluí-las de todo efetivo protagonismo nos processos de transformação social”. Na concepção gramsciana, o fenômeno também se refere à obtenção de consenso estratégico pelo bloco no poder,

financiamento das campanhas eleitorais, nos programas de governo, nos discursos, nas alianças político-eleitorais e, mesmo, nas formas de recrutamento e de fazer campanhas [...]” (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007: 186).

A título de ilustração, vale apresentar evidência empírica relativa ao financiamento de campanhas à Presidência da República em 2002 e 2006. Em ambas as oportunidades localizam-se entre os principais financiadores das campanhas as empresas ligadas à indústria da construção civil e do setor financeiro, ou seja, as empreiteiras e os bancos (vide Tabela 7). Evidentemente, tais setores não deixariam de cobrar essa conta – devidamente atualizada –, inclusive com repercussões sobre a política esportiva conforme demonstraremos mais adiante.

Tabela 7 – Financiamento das campanhas eleitorais para Presidência da República, segundo o setor econômico: 2002 e 2006 (valores em R\$ milhões e participação em %).

2002	Lula		Serra	
	Valor	Participação	Valor	Participação
Financeiro	6.080	10,9	12.750	22,9
Construção e imobiliário	2.490	4,5	750	1,3
Primário-exportador	1.610	2,9	4.440	8,0
Subtotal	10.180	18,3	17.940	32,2
Valor total	55.808	100	55.711	100

2006	Lula		Alekmin	
	Valor	Participação	Valor	Participação
Financeiro	12.705	10,5	13.461	11,1
Construção e imobiliário	18.028	14,9	5.051	4,2
Primário-exportador	12.511	10,4	9.666	8,0
Subtotal	43.244	35,8	28.178	23,3
Valor total	120.812	100	120.797	100

Fonte: Almeida (2007), *apud* Filgueiras & Gonçalves (2007: 187).

É possível que o PT tenha sido arrastado – sem ingenuidade e passividade – pelas rajadas de vento de um *tufão neoliberal* mais abrangente que atingiu a Europa, sobretudo seu correspondente britânico. Mészáros (2009a) afirma que, diante do encerramento da fase expansionista do segundo pós-guerra e com o advento da crise estrutural do sistema do capital, as ideias reformistas liberais e socialdemocratas um dia defendidas sinceramente foram substituídas pela cruel imposição do neoliberalismo com sua legislação antitrabalhista repressiva.

[...] os antigos princípios do liberalismo praticáveis na política foram permanentemente despachados ao passado e, ao mesmo tempo, os princípios socialdemocratas, orientados para a reforma de transformações substantivamente democráticas, foram *explicitamente* abandonados por toda a Europa por meio de um tipo de metamorfose

mediante a incorporação passiva de personalidades opositoras e/ou de grupos radicais, que se tornam moderados.

retrógrada que testemunhamos na conversão do Partido Trabalhista Britânico no Novo Trabalhismo (IDEM, IBIDEM: 249; grifo do autor).

Para Frigotto (2004), o desapontamento e confusão que tomou conta do campo da esquerda nos primeiros anos do Governo Lula se deveram ao fato de que o campo conservador, que repudiava e receava a vitória de Lula, passou a estampar o semblante de satisfação. Em contrapartida, o campo crítico, sem desconsiderar o peso da herança legada historicamente da era FHC, e que, portanto, não esperava alterações radicais, apresenta-se cada vez mais descrente. Frigotto (2004: 99) conclui que:

Talvez, se inverta, hoje, a relação esperança e medo. Se a vitória de Lula indicava que a “esperança venceu o medo”, neste momento o sentimento do campo mais crítico é de que “o medo está vencendo a esperança”.

As modificações sofridas pelo PT e Lula foram de uma grandeza e profundidade tão significativa que causaram estranhamento até mesmo nos setores mais conservadores.

Havia uma grande dúvida se o PT era um partido de esquerda, e o governo Lula acabou sendo um governo extremamente conservador... A visão era que o Lula iria levar o país para a linha socialista. O sistema financeiro estava tensionando, mas, como ele [Lula] ficou conservador, agora está para ganhar novamente a eleição e o mercado está tranquilo. Não tem diferença do ponto de vista do modelo econômico. Eu acho que a eleição do Lula ou do Alckmin é igual. Os dois são conservadores. Acho que o Lula vai conservar a premissa de superávit primário, de metas de inflação e tudo mais. São evoluções que estão consolidadas no Brasil e serão mantidas por qualquer presidente¹³⁶.

Retomando as estratégias que possibilitaram a vitória da “Coligação Lula Presidente, Um Brasil para Todos” em 2002, é imperioso verificarmos que o transformismo do PT foi acompanhado *pari passu* pela modificação da própria figura de seu fundador e candidato à presidência. Cavalcanti (2003) explicita que o *marketing* político em torno de Lula tentava trabalhar suas características pessoais para promover uma operação de transfiguração política. Segundo o autor, tratava-se de agregar valor ao seu perfil administrativo e reforçar sua imagem como gestor. Neste sentido, em determinado momento valorizava-se o perfil presidencial, colocando-o como homem capaz de julgar, avaliar situações e, por isso, ser confiável como presidente. Ao mesmo

¹³⁶ Trecho de entrevista concedida por Olavo Setúbal (fundador do Banco Itaú e presidente do Conselho Administrativo da Itaúsa) ao jornal *Folha de S. Paulo*, 13 ago. 2006.

tempo, reforçava-se a imagem de gestor capacitado para tomar as decisões de governo mais acertadas. Ao fim e ao cabo, o objetivo publicitário era transferir a imagem serena adotada durante a campanha para a figura de presidente da pacificação, o que neutralizaria a tática da oposição de semear o medo entre os eleitores e, posteriormente, acentuaria a conduta de presidente apto para construir politicamente¹³⁷.

Em síntese, fundou-se um novo e heroico personagem, “*capaz de conciliar todas as aspirações nacionais, por meio de negociações com todas as classes e setores sociais*” (BORGES NETO, 2003: 8). A adoção de tal postura possibilitou a construção de amplas alianças políticas e/ou partidárias, que permitiram a superação da crise política herdada do governo anterior e tinham como intuito a garantia da governabilidade.

Os cientistas políticos de olhar mais apurado e uma parcela dos intelectuais orgânicos do PT (inclusive do campo majoritário) identificaram com brevidade o transformismo e o processo de assepsia (*softização*) petista. Parte deles também foi responsável por localizar e denunciar a alteração na relação entre o Estado brasileiro e a burguesia, que culminou na conformação de um novo bloco no poder a partir da chegada de Lula à Presidência da República.

Malgrado o fato de um bloco dominante ser forjado desde os albores dos anos 1990, coube ao Governo Lula dar maior coesão política a esse conjunto. Todavia, é imprescindível compreender que o bloco dominante não é monolítico e, por conseguinte, sua hegemonia está em permanente disputa. Para Filgueiras e Gonçalves (2007: 179), a fração hegemônica deste bloco, atualmente, é composta pelos seguintes setores:

[...] capital financeiro internacional, cuja expressão mais evidente são os fundos de pensão, os fundos mútuos de investimento e os maiores bancos dos países desenvolvidos; os grandes grupos econômico-financeiros nacionais, que conseguiram sobreviver, até aqui, ao processo de globalização, em função de sua capacidade competitiva ou por meio da associação (na maior parte dos casos, subordinada) com capitais estrangeiros; e o capital produtivo multinacional (associado ou não ao capital nacional).

Filgueiras e Gonçalves (2007) ainda destacam que o bloco acima é complementado pelas frações situadas em posições subordinadas, representadas pelos

¹³⁷ A hipótese de que Lula assumiria o papel de pacificador foi confirmada pelo seu envolvimento direto em uma série de conflitos mundiais, sobretudo na América Latina e Caribe. Não podemos desprezar que por trás desse comprometimento pessoal, havia o desejo **do Governo em** incluir o Brasil entre os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU.

grandes grupos econômicos não financeirizados organicamente e os grandes e médios capitais com atuação nas atividades de agronegócio, indústria, comércio ou serviços, e alguns direcionados para o mercado externo.

Considerando que o agronegócio foi o grande trunfo nas relações comerciais do Brasil com o resto do mundo, possibilitando saldos extremamente positivos na balança comercial brasileira até 2007 e mantendo níveis superavitários após a crise econômica de 2008 (vide Tabela 8), Boito Jr. (2006) propõe um desenho diferente para as frações de classe dentro do bloco de poder forjado pelo Governo Lula, esquematicamente representado pela Figura 2, a seguir.

Figura 2 – Frações de classe burguesa dentro do Bloco de Poder formado pelo Governo Lula.



Fonte: Boito Jr. (2006), elaboração própria.

Tabela 8 – Balança comercial: 2003-2010 (variação em %, valor em US\$ milhões).

	Exportação		Importação		Saldo
	Valor	Variação%*	Valor	Variação%*	Valor
2003	73.084	21,1	48.283	2,2	24.801
2004	96.475	32,0	62.779	30,0	33.696
2005	118.529	22,6	73.600	17,1	44.929
2006	137.807	16,3	91.351	24,1	46.457
2007	160.649	16,6	120.617	32,0	40.032
2008	197.942	23,2	172.985	43,4	24.958
2009	152.995	-22,7	127.722	-26,2	25.272
2010	201.915	32,0	181.768	42,3	20.147

Fonte: Banco Central, elaboração própria.

* Variação sobre igual período do ano anterior.

É importante destacar que a afirmação da supremacia do capital financeiro internacional no interior desse bloco recrudescer o processo de financeirização da economia e de transnacionalização dos grupos econômicos nacionais (produtivos e

financeiros). Ademais, a hegemonia do setor financeiro se materializa em exorbitantes lucros das instituições bancárias, além de promover uma concentração de tais dividendos dentro deste setor.

A era Lula chega ao fim com um recorde na área financeira. O lucro líquido de uma amostra de nove bancos (entre eles, Banco do Brasil, Itaú e Bradesco) somou R\$ 174,075 bilhões entre 2003 e 2010, em valores nominais. Corrigida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), essa cifra pula para R\$ 199,455 bilhões, batendo de longe os resultados registrados durante a gestão do tucano Fernando Henrique Cardoso. As mesmas nove instituições, entre 1995 e 2002, acumularam um ganho nominal de R\$ 19,113 bilhões e R\$ 30,798 bilhões a valores atuais. A diferença entre os lucros corrigidos pela inflação nos dois períodos é de 550%¹³⁸.

De acordo com Boito Jr. (2006: 247), a singularidade do Governo Lula foi “*a promoção de uma operação política complexa que consistiu em possibilitar a ascensão política da grande burguesia interna industrial e agrária voltada para o comércio de exportação*”. Com o sucesso de seus negócios, a grande burguesia interna teve uma colocação favorável dentro da economia nacional durante o período Lula.

O estímulo à produção dentro dos limites estabelecidos pelos interesses do grande capital financeiro é possível devido a, basicamente, duas estratégias adotadas pelo Governo Lula, quais sejam:

Em primeiro lugar, ele [o Governo Lula] estimula a produção voltada para a exportação. Do ponto de vista das finanças, não teria sentido estimular a produção voltada para o mercado interno. O grande capital financeiro necessita reduzir o desequilíbrio das contas externas, sem que sua livre circulação e elevada remuneração possam ficar comprometidas. [...]. Em segundo lugar, mesmo na política de estímulo à exportação, tudo deve ser feito de modo a não ultrapassar a medida daquilo que interessa às finanças. Corrida aos dólares, sim, mas desde que os dólares obtidos sejam direcionados para o pagamento dos juros da dívida. Assim sendo, o superávit primário e os juros devem permanecer elevadíssimos, mesmo que isso limite o próprio crescimento das exportações. (BOITO JR., 2006: 254).

Ademais, são visíveis outras ações do Governo Lula que acabaram por beneficiar os rentistas do capital financeiro. Além de concluir a reforma da Previdência, iniciada no governo anterior, estendendo aos trabalhadores do setor público as alterações imputadas por FHC ao setor privado, o governo, com a Lei de Falências¹³⁹,

¹³⁸ Trecho de matéria intitulada “Na Era Lula, bancos tiveram lucro recorde de R\$ 199 bilhões”. *O Globo* (Caderno Economia), 21 out. 2010. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/na-era-lula-bancos-tiveram-lucro-recorde-de-199-bilhoes-2818232>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

¹³⁹ A referida legislação atribui maior prioridade às dívidas financeiras garantidas por bens móveis e imóveis, colocando-as à frente das dívidas tributárias e trabalhistas de valor superior a R\$ 39 mil.

aprovada em fevereiro de 2005, proporcionou aos credores do setor privado o mesmo aumento de direitos que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de FHC produziu para os credores do setor público. Destacam-se ainda nesse conjunto de mudanças: a autonomia do Banco Central (BCB); o aumento e a prorrogação da DRU; e a continuidade do processo de abertura financeira da economia.

O Governo Lula além de uma esfinge poderia ser comparado ao deus romano *Jano*, personagem que possui duas faces, uma olhando para frente e outra olhando para trás. Esse dualismo atende ao imperativo prático de quem quer gerir com taxas razoáveis de governabilidade. Para Cavalcanti (2003: 20): *“É o pragmatismo de quem governa. Uma dualidade administrativa que visa obter convivência política entre visão reformadora da sociedade e orientação conservadora da economia”*.

Dos Santos (2007) identifica nos processos de financeirização do capitalismo no Brasil, caracterizados pelos movimentos simultâneos da globalização e da privatização, a consubstanciação de uma nova relação entre Estado-mercado, que por sua vez engendrou uma nova classe (OLIVEIRA, 2003) ou uma nova fração de classe (COUTINHO, 2010b)¹⁴⁰. Apropriando-se das análises de Oliveira (2007b), Dos Santos (2007) conclui que assistimos atualmente a decomposição das classes, especialmente da classe trabalhadora, a exclusão das classes políticas e a própria desqualificação desta, sob a forma de um novo populismo, o lulismo-petismo.

A nova classe atuaria como vetor da reconstrução do sistema de poder, porém não se pode afirmar que ela detenha poder efetivo, uma vez que está tão somente preocupada em “negociar”, ou melhor, intermediar com o capital financeiro o acesso aos fundos públicos. Poulantzas (2000) avisa que ocupar o governo não significa controle real dos aparelhos de Estado. Neste sentido, em uma analogia à biomecânica, ainda que essa nova fração de classe seja a musculatura colada à ossatura do Estado, isso não significa que ela possa exercer a função do coração que pulsa e controla o fluxo sanguíneo e tampouco do cérebro que determina as conexões sinápticas do organismo estatal.

Rodrigues de Almeida (2012) ressalta que a chegada de Lula e do PT à Presidência da República não foi capaz de promover uma maior participação popular na política – acrescentaríamos que esse jamais foi um objetivo governista. Inversamente, o autor identifica um reforço ao entendimento de que a política se reduz à sua dimensão

¹⁴⁰ Para Frigotto (2004: 102), este grupo criaria “uma situação próxima àquela designada por Nicos Poulantzas de ‘classe detentora’ do aparelho de Estado”.

eleitoral, o que se verifica na forte despolitização das eleições. Rodrigues de Almeida (2012: 701) conclui que: “*o grande apoio político popular ao governo Lula se deu principalmente de maneira passiva*”, haja vista o apassivamento das lutas da classe trabalhadora pelo transformismo do PT.

Em dissonância com os argumentos expostos no parágrafo anterior, Dulci (2010) destaca que a participação social na definição das políticas públicas sempre esteve presente dentro do projeto histórico liderado por Lula. Para Dulci (2010: 133), já na campanha presidencial de 1989, Lula assumiu “*o compromisso de governar ouvindo e mobilizando a população, fazendo dos movimentos sociais e do conjunto da sociedade civil sujeitos ativos das decisões governamentais, não meros objetos da ação do Estado*”. De acordo com o autor, esse propósito foi solidificado e tornou-se um dos eixos programáticos de 2002 a partir das experiências de democracia participativa nas prefeituras petistas.

Para Mercadante (2006), desde o Governo Lula é possível assistir uma mudança significativa na relação com os movimentos sociais. De acordo com o autor, há uma interrupção da criminalização das lutas populares e a abertura de um canal de comunicação com os atores sociais, sobretudo por meio das Conferências (das Cidades, da Reforma Agrária, das Mulheres, da Segurança Alimentar, da Igualdade Racial, da Pesca, da Assistência Social, da Cultura, da Educação e da Saúde)¹⁴¹. A lamentar destaca-se o fato de, por vezes, essas instâncias de participação popular se converterem em espaços de legitimação de decisões previamente deliberadas nos espaços formais da administração pública.

Filgueiras e Gonçalves (2007) entendem que as sucessivas crises ético-morais do Governo Lula têm relação com o papel secundário que a democracia representativa ocupa no contexto liberal, obstaculizando o atendimento das demandas da classe trabalhadora. Conforme os autores, “*essa realidade se explicita de modo mais visível na balcanização do Estado, no crescimento da autonomia relativa do sistema político – descolando-se das suas bases de representação – e na profissionalização explícita da atividade política*” (IDEM, IBIDEM: 192).

Segundo Paulani (2008), confrontado com aquilo que parecia a escolha entre um projeto de nação e um projeto de poder, os novos mandatários preferiram ficar com o

¹⁴¹ De acordo com Dulci (2010: 136), foram realizadas “63 conferências nacionais que mobilizaram diretamente, em suas várias etapas, mais de 4,5 milhões de pessoas em cerca de 5.000 municípios brasileiros”.

último. Borges Neto (2005) discorda que o PT tenha optado por um projeto de poder, uma vez que possuía eixos de um programa de governo razoavelmente bem definidos em seus documentos oficiais e acúmulo de discussões programáticas de alternativas ao neoliberalismo. Independentemente do projeto adotado, tornou-se bastante arriscado – do ponto de vista político –, tanto para antigos aliados, como para manifestos opositores, assumir uma clara oposição ao PT e a Lula.

Romper com o governo e o PT é estratégia arriscada. Para quem ocupa cargos dirigentes no PT e em partidos aliados, ou tem cargos eletivos, além da perda da base institucional, romper pode significar o isolamento político. Para quem está fora, tratar de forma sistemática o PT e o governo como adversários a combater pode também conduzir ao isolamento. Estes riscos são ainda maiores com as dificuldades dos movimentos sociais, pressionados pela crise econômica, pela precarização do trabalho e pelo trabalho ativo dos dirigentes dos sindicatos e dos movimentos atrelados ao PT e à CUT (CARVALHO, C. E., 2004: 145).

A famélica e raquítica oposição a Lula resume-se a políticos profissionais de um espectro cada vez mais impotente e a parcela raivosa dos veículos de comunicação da grande imprensa. Em ambos os casos a virulência verbal é incapaz de disfarçar a perplexidade diante de um adversário que não apenas capturou o apoio do eleitorado pobre e tradicionalmente vinculado a políticos conservadores, mas também cativou amplos segmentos do que Marx e Engels (1974) chamaram de os membros ativos da classe dominante.

A praticamente inexistente oposição partidária e o monopólio do direcionamento político por parte da aliança lulo-petista parecem trilhar caminho distante daquele proposto por Pochmann & Dias (2010) de consolidação de convergência política para efetivação das medidas necessárias à construção do futuro da nação. Para esses autores, é uma questão premente e contemporânea a formação de uma nova maioria política apta a convergir um conjunto amplo de interesses sociais que, ao longo do tempo, foram marginalizados pelo neoliberalismo.

Em síntese, o Governo Lula estruturou um programa de classe. Um projeto que não se direciona para a classe trabalhadora, mas sim para determinadas frações de classe hegemônicas da burguesia internacional e nacional. Ao mesmo tempo, conquistou o apoio da fração de classe – denominada por Paul Singer – de subproletariado¹⁴². Para

¹⁴² De acordo com Singer (1981, *apud* SINGER, 2009), os subproletários são aqueles que “oferecem a sua força de trabalho no mercado sem encontrar quem esteja disposto a adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições normais”.

André Singer (2009), o apoio irrestrito dessa fração de classe ao ex-presidente teria dado origem ao *lulismo*¹⁴³, fenômeno capaz de assimilar pontos de vista, tanto conservadores, como progressistas, na perpetuação de um “conservadorismo popular”. Em que pese a extensão desta citação, Ricardo Antunes, em artigo publicado na *Folha de S. Paulo*, descreve barbaramente o processo de gênese e os traços característicos desse fenômeno.

Seu crescente papel de *tertius* dentro do PT, com um séquito de lulistas sempre dando suporte, ampliava sua tendência, que oscilava entre a liderança e o mandonismo, ainda que nublada pela (aparência de) simplicidade em suas ações. Como seus seguidores fiéis jamais faziam nenhum reparo, Lula acentuando seu traço bonapartista, consolidava a imagem de um farol sempre iluminado que mostrou sua plenitude no poder, depois das eleições de 2002. Distanciado da origem operária, submerso no novo *ethos* de classe média, galgando degraus ainda mais altos na escala social, tudo isso foi convertendo Lula em uma variante de homem duplicado que passou a admirar cada vez mais os exemplos daqueles que vem ‘de baixo’ e vencem dentro da ordem. [...] Sua nova forma de ser gerou uma consciência invertida de seu passado e um deslumbramento em relação ao presente. Preservada a empatia ‘direta’ com as massas, tendo se moldado celeremente pelo convívio com frequentadores dos palácios, o lulismo, com seus dotes arbitrais – num momento em que as frações dominantes não puderam garantir em 2002 a sucessão presidencial - se tornou expressão de um governo que fala para os pobres, vivencia as benesses do poder e garante a boa vida aos grandes capitais. Uma espécie de semibonapartismo, recantado frente à hegemonia financeira e hábil no manuseio de sua base social, que vem migrando dos trabalhadores organizados para os estratos mais pobres que recebem o Bolsa Família. E para qual o PT se tornou dispensável¹⁴⁴.

Segundo Oliveira (2007b), o carisma de Lula imobiliza os anseios populares que pululavam sob o Governo FHC e, concomitantemente, opera uma espécie de sequestro da sociedade organizada. “*É próprio do carisma sobrepor-se a quaisquer outras determinações da divisão da sociedade, e ele anula, sobretudo, a divisão de classes. O carisma é da ordem do mito e esse é o avesso da política*” (OLIVEIRA, 2007: 267). Para Dos Santos (2007), o carisma do ex-presidente possui um sentido conservador e até mesmo contrarrevolucionário, sumarizado pelas suas duas faces: por um lado, como poderoso anestésico das demandas sociais, conforme alerta de Francisco de Oliveira; de

¹⁴³ Segundo Poulantzas (1977, p. 238), “Marx verificou que o indispensável apoio dos camponeses parcelares ao Estado bonapartista baseava-se em todo um contexto ideológico relativo à ‘tradição’ e às origens de Louis Bonaparte”. Para o autor, “o Estado bonapartista ao apoiar-se nesses camponeses, não toma de fato qualquer medida politicamente apreciável em favor dos seus interesses. Limita-se a tomar certas medidas da ordem do *compromisso* a fim de continuar a alimentar a ilusão ideológica que se encontra na base desse apoio político” (grifo do autor). Essa constatação permite-nos comparar o fenômeno contemporâneo do *Lulismo* ao do *Bonapartismo*.

¹⁴⁴ Trecho de artigo intitulado “O migrante e os usineiros”. *Folha de S. Paulo*, 12 abr. 2007.

outro lado, pela capacidade que a autoridade de líder carismático concede a Lula para tomar soberanamente decisões que privilegiam o grande capital.

O transformismo do PT, aliado ao carisma letárgico do *lulismo*, concretiza o processo, denominado por Oliveira (2010), de hegemonia às avessas ou a hegemonia da política menor (Gramsci, 1976) ou da pequena política (Coutinho, 2010b) no Brasil. Se por um lado, a expressão fenomênica é de que os dominados dominam, por realizarem a “revolução moral”, por outro lado, mantém-se escondida a essência da transformação do consentimento em seu avesso, ou seja, de que os dominantes consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados desde que a “direção moral” não conteste a forma de exploração capitalista (OLIVEIRA, 2010).

Ao mesmo tempo, um consenso passivo estabelece a hegemonia da pequena política, que ocorre:

[...] quando a política deixa de ser pensada como arena de luta por diferentes propostas de sociedade e passa, portanto, a ser vista como um terreno alheio à vida cotidiana dos indivíduos, como simples administração existente. A apatia torna-se assim não só um fenômeno de massa, mas é também teorizada como um fator positivo para a conservação da “democracia” pelos teóricos que condenam o “excesso de demandas” como gerador de desequilíbrio fiscal e, conseqüentemente, de instabilidade social (COUTINHO, 2010b: 32).

Corroboramos com as conclusões de Coutinho (2010b) de que ainda que viéssemos a decifrar os enigmas de nosso tempo, tarefa ainda distante de acontecer, provavelmente continuaríamos a ser – como, de certo modo, já estamos sendo – praticamente devorados. De qualquer modo, o desafio lançado é o de resgatar o protagonismo da grande política na ordem do dia, que, conforme o autor, é o único modo de romper com a hegemonia da pequena política e, portanto, com o capitalismo em sua forma atual, a da servidão financeira.

3.1.1. O primeiro enigma da Esfinge: a política econômica.

Ao abordarmos a política econômica empreendida pelo Governo Lula, não pretendemos realizar um tratamento minucioso de todos os seus elementos constitutivos, expediente que exigiria uma longa problematização, extrapolando o escopo deste trabalho. Destarte, ao destacar a trajetória econômica de 2003 a 2010, somos guiados por, basicamente, dois objetivos: *i*) identificar as características gerais

(avanços e retrocessos) que marcam a política econômica brasileira durante esse período; e *ii*) enfatizar os objetivos e direcionamentos da área econômica que possuem ligação com a política social e esportiva do Governo Lula, temas que serão explorados posteriormente.

De início faz-se necessário destacarmos que, a despeito da referência ao Governo FHC em determinadas passagens, não é de nosso interesse realizar uma comparação direta entre os resultados econômicos obtidos pelas diferentes gestões presidenciais. Parece-nos que essa tem sido uma prática recorrente entre os críticos e os apoiadores da política econômica da “Era Lula”. Ao mesmo tempo, não buscamos colocar holofotes sobre os possíveis atributos de proximidade que, ao fim e ao cabo, nos permitiriam reforçar as hipóteses de que ambos seguem uma mesma cartilha e que, portanto, são projetos pautados por elementos de continuidade.

No que tange à área econômica, pressupomos que a busca incessante por uma aproximação ou distanciamento entre os distintos mandatos presidenciais, por vezes, põe em risco um exame mais apurado da realidade concreta da economia nacional, cedendo lugar a análises unilaterais e superficiais monopolizadas por interesses de cunho político-partidário. Reforça a coerência dessa hipótese o fato corriqueiro de, em nossa procura por referências, nos depararmos com estudos nos quais há um enorme esforço para a construção de uma organização discursiva – acrescida pela composição/manipulação dos dados estatísticos, financeiros e monetários – cujo objetivo é o conspícuo favorecimento a determinado ponto de vista e/ou posicionamento ideopolítico.

Segundo Castelo (2012), desde o advento das bases da economia moderna no país (década de 1930) o tema do nacional-desenvolvimentismo é recorrente nos espaços de debate político e ideológico, uma discussão que perdeu fôlego apenas com a hegemonia dos preceitos neoliberais no país. No entanto, a partir do segundo mandato de Lula (2007: 10), devido ao aumento das taxas de crescimento econômico e à acanhada melhora de alguns indicadores sociais, ocorreu um recrudescimento da ideologia desenvolvimentista, que ressurgiu acrescida dos prefixos “novo” e “social”, transformando-se em uma espécie de modismo candente nos estudos sobre a política contemporânea brasileira¹⁴⁵.

¹⁴⁵ De acordo com Castelo (2012: 624), “o novo desenvolvimentismo surgiu no século XXI após o neoliberalismo experimentar sinais de esgotamento, e logo se apresentou como uma terceira via, tanto ao projeto liberal quanto ao socialismo. Os primeiros escritos do novo desenvolvimentismo brasileiro

A flexibilização de alguns alicerces do projeto macroeconômico anterior, aliada ao maior dinamismo do mercado interno via consumo popular e à realização de uma política social mais abrangente e eficiente, alimentaram opiniões que passaram a enxergar, nesse conjunto de medidas, a construção de um novo modelo de desenvolvimento, com maior convergência entre o econômico e o social¹⁴⁶. Para compreendermos melhor as características desse novo arquétipo desenvolvimentista é imprescindível localizar os determinantes econômicos e sociais que estruturam a política do Governo Lula.

Embora tenha ensaiado seus primeiros passos na década de 1930, o Brasil alcançou o apogeu do desenvolvimentismo nos anos 1950-1960. De acordo com Castelo (2012: 620), nesse momento histórico, “*o modelo desenvolvimentista aprofundou-se com a implementação do capital financeiro no país*”. As relações e os setores econômicos privilegiados pelo segundo Governo Vargas e pelo Governo JK são pilares dessa fase do desenvolvimento capitalista brasileiro. Mais tarde, sob a batuta raivosa do regime autocrático militar, o protagonismo do projeto desenvolvimentista será entregue aos monopólios internacionais (CASTELO, 2012).

Passados os longos anos de autoritarismo e de crescimento econômico com exclusão social (1964-1985), o Brasil voltou a conviver com o regime democrático. No entanto, a pressão social e política, derivadas de um amplo leque de demandas reprimidas durante a ditadura, deparou-se com a *ratio essendi* neoliberal e com uma economia submetida ao baixo dinamismo das décadas de 1980 e 1990 e, portanto, incapaz de gerar empregos para todos e crescentemente reprodutora de regressão social. Além disso, sob o signo do espírito de modernização que imperava na época, o governo FHC, por meio da direção do BCB, deu prosseguimento aos preceitos estabelecidos pelo *Consenso de Washington*, garantindo a admissão do Brasil no circuito internacional de valorização financeira.

apareceram no primeiro mandato do governo Lula no tinteiro de Luiz Carlos Bresser Pereira, ex - ministro da Reforma do Estado, professor emérito da FGV - SP e então intelectual orgânico do PSDB. Em 2004, Bresser Pereira publicou na *Folha de S. Paulo* um artigo intitulado ‘O novo desenvolvimentismo’, no qual defendia uma estratégia de desenvolvimento nacional para romper com a ortodoxia convencional do neoliberalismo. Segundo seus apontamentos, o novo desenvolvimentismo se diferenciaria do nacional-desenvolvimentismo em três pontos: maior abertura do comércio internacional; maior investimento privado na infraestrutura e maior preocupação com a estabilidade macroeconômica”. De acordo com Castelo (2012), o paradoxal é perceber que o novo desenvolvimentismo brasileiro surgiu do seio da intelectualidade tucana que implementou o neoliberalismo no país.

¹⁴⁶ Algumas nomenclaturas atribuídas a esse novo modelo de desenvolvimento são: novo desenvolvimentismo (BRESSER PEREIRA, 2004; SICSÚ et al., 2005; MERCADANTE, 2010a), sociodesenvolvimentismo (MANTEGA, 2007; POCHMANN, 2010, CARNEIRO et al., 2012), liberal-desenvolvimentismo (BOITO JR., 2006) e liberal-periférico (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007).

Pochmann (2010) afirma que, durante o Governo Lula, o país deu passos importantes na passagem do neoliberalismo para o modelo social-desenvolvimentista. O autor entende que é um equívoco comparar a orientação – jacente na Era Lula – com aquela direção presente no modelo nacional-desenvolvimentista das décadas de 1930 e 1970. Para Pochmann (2010), entre os anos de 2003 a 2010, a atuação estatal se distinguiu por uma reafirmação da soberania nacional, incluindo o desempenho de novos papéis na conjuntura política internacional.

Barbosa e Souza (2010) reforçam as conclusões de Pochmann (2010) ao garantirem que o Governo Lula demarcou uma transformação na política econômica brasileira. De acordo com os autores, trata-se do início de “*uma nova fase de desenvolvimento econômico e social, em que se combinam crescimento econômico e redução nas desigualdades sociais*” (IDEM, IBIDEM: 57). Barbosa e Souza (2010: 57) também elencam como traço distintivo do governo lulista “*a retomada do papel do Estado no estímulo ao desenvolvimento e no planejamento de longo prazo*”.

O documento oficial que sintetiza o balanço das políticas brasileiras durante os anos de 2003 a 2010¹⁴⁷, publicado pela Presidência da República, reafirma a tese de uma inflexão na política econômica, que passou a ter como diretrizes o crescimento, a criação de empregos, a estabilidade macroeconômica e a redução da pobreza e da desigualdade. Ao mesmo tempo, o referido documento engrossa o coro sobre a existência de um novo ciclo de desenvolvimento no Brasil, que seria sustentado pelo tripé formado por estabilidade econômica, crescimento com geração de empregos e distribuição de renda.

Durante seus dois mandatos, de 2003-2010, o país deu um salto no enfrentamento da pobreza e da desigualdade, definido como eixo estratégico primordial. Dele decorreu a opção por uma inflexão na política econômica, que fortaleceu de maneira inédita as políticas de distribuição de renda e de inclusão social. Elas se somaram ao compromisso com a estabilidade, o crescimento e a expansão do emprego e estabeleceram as bases de um novo ciclo de

¹⁴⁷ Em junho de 2008, o então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, anunciou a determinação de registrar em cartório, ao final do seu mandato, a relação completa de todas as ações empreendidas pelo Governo Federal a partir de 2003. Segundo o presidente, o objetivo seria comparar seu programa de governo – e os compromissos que assumiu – com as realizações ao longo do mandato. Naquela oportunidade, foi determinado que cada ministério registrasse em cartório o histórico das ações e programas implementados e seus resultados. Diante dessa determinação, cada ministério foi responsável por elaborar o seu balanço temático, a partir de uma estrutura comum: uma breve informação acerca da situação do País em janeiro de 2003, os desafios encontrados pela administração que então assumia, os compromissos firmados durante a campanha eleitoral, a relação completa e detalhada das ações e realizações empreendidas até o final de 2010 (iniciativas, programas, marcos legais) e uma relação dos principais indicadores de resultado. Disponível em: <<http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 04 fev. 2013.

desenvolvimento de longo prazo, fundado em um modelo de produção e consumo de massa (BRASIL, 2010a: 11).

Em contraposição aos posicionamentos expostos até o momento, existem autores que não identificam uma clara ruptura das diretrizes orientadoras da política econômica nacional, bem como aqueles que são taxativos em afirmar que o direcionamento econômico do Governo Lula corresponde a uma mera continuação da alameda percorrida durante o período FHC.

Segundo Sampaio Jr. (2012), respostas positivas, que aparentaram uma resiliência do país frente à crise econômica mundial, abriram espaço para interpretações ilusórias de que o Brasil passava por um novo ciclo de desenvolvimento, representado teoricamente pelo neodesenvolvimentismo. Para Boito Jr. (2006), as medidas econômicas do Governo Lula são uma continuação ampliada das ações do segundo mandato de FHC, adotadas como resposta aos problemas engendrados pelo próprio modelo neoliberal periférico.

De fato, o comprometimento com o tripé macroeconômico em vigor desde o segundo mandato de FHC, formado por metas de inflação, de superávit primário e câmbio flutuante, é reafirmado pelo próprio documento “Brasil: 2003 a 2010” como estratégia para a superação do cenário econômico adverso no início do governo.

Para superar esse quadro [adverso], o Governo Federal reafirmou seu compromisso com o respeito aos contratos e obrigações do País, a preservação do superávit primário, a manutenção dos instrumentos do câmbio flexível e do regime de metas para a inflação, e a redução da vulnerabilidade externa (BRASIL, 2010a: 11).

De acordo com Paulani (2012), aqueles que ansiavam por rumos diferentes na economia se frustraram ao perceber que o período inicial do Governo Lula manteve o mesmo receituário de política econômica que vigorou durante os oito anos anteriores. Paulani (2012: n.p.) elenca algumas ações governamentais que deixam clara a opção pela manutenção - ao menos do ponto de vista econômico - de um projeto neoliberal, são elas: “*a continuidade da política de juros estratosféricos, o caráter ainda mais restritivo da política fiscal, o injustificável aperto de liquidez e, mais à frente, o aproveitamento, sem nenhum constrangimento, do contínuo processo de valorização de nossa moeda*”, o que - na opinião da autora - reeditou o populismo cambial da primeira gestão de FHC.

A compreensão afinada sobre a essência da transição político-econômica ocorrida em 2003 exige uma análise acurada das características gerais do cenário econômico herdado por Lula. Ao realizarmos o resgate analítico daquele momento histórico, é igualmente imprescindível apresentar e problematizar os argumentos que endossaram os primeiros passos da equipe econômica do governo empossado.

A palavra escolhida por Lula para iniciar e encadear seu discurso da cerimônia de posse, no Congresso Nacional (CN), no dia 1º de janeiro de 2003, foi “mudança”. De acordo com o recém-empossado presidente, seu triunfo condensava os anseios da sociedade brasileira por modificações no direcionamento da política. Nas palavras do Presidente da República: *“A esperança finalmente venceu o medo e a sociedade brasileira decidiu que estava na hora de trilhar novos caminhos”*.

O tom entusiástico e ardente das linhas introdutórias do discurso presidencial foi, posteriormente, arrefecido e substituído por uma visão mais serena e ponderada de que as transformações deveriam ser gradativas e contínuas, derivadas do diálogo e da negociação sem precipitações, com o intuito de que seus resultados fossem consistentes e duradouros. A fala de Lula solicitava que fossem controladas as muitas e legítimas *ansiedades sociais*, para que, em seguida, pudessem ser atendidas no ritmo adequado e no momento justo. A postura que deveria ser adotada é ilustrada pelo ditado popular *“de que ninguém pode colher os frutos antes de plantar as árvores”*. Em certa medida, essa alocução revive a lógica utilizada pela ditadura militar de aguardar o crescimento do “bolo” para depois reparti-lo.

A mensagem presidencial afirmava que a retomada do crescimento sustentado não poderia prescindir de uma estabilidade e gestão responsável das finanças públicas – raciocínio comumente utilizado por seus antecessores para justificar os cortes de gastos públicos nas políticas sociais. A entonação mais amena e cautelosa do discurso presidencial antecipava alguns dos argumentos que seriam posteriormente recrutados pela equipe econômica do governo para a manutenção de medidas anteriormente implementadas. Antes de listarmos algumas dessas ações, vejamos como se configurava o panorama econômico brasileiro nos albores de 2003.

No início de 2003, o cenário macroeconômico era de grande incerteza. A inflação e as finanças públicas sofriam os efeitos negativos da depreciação cambial de 2002, provocada inclusive por ataques especulativos ao Real ocorridos durante o processo eleitoral. De dezembro de 2001 a dezembro de 2002, a taxa de câmbio foi de 2,32 R\$/US\$ para R\$ 3,53 R\$/US\$, enquanto o risco país aumentou de 963 para 1.446 pontos base. A entrada líquida de capital externo em 2002

foi de menos de 30% do valor obtido em 2001(US\$ 8 bilhões contra US\$ 27 bilhões) (BRASIL, 2010a:11).

Paulani (2008) destaca que existem dois principais problemas que podem ser agravados em um país como o Brasil frente a um cenário econômico avesso. O primeiro deles seria o risco da inadimplência externa, no vocabulário econômico denominada de *default* e popularmente conhecido como “calote”. A segunda dificuldade corresponderia ao descontrole inflacionário, situação indesejada pela sua capacidade de desorganizar o sistema produtivo e estagnar o país.

Segundo Paulani (2008), a piora estrutural das contas externas brasileiras é certamente um dos mais nefastos legados do Governo FHC.

A abertura externa estabaneada, além de elevar a dependência do país em setores estratégicos como os de insumos básicos e bens de capital, produziu um substancial estoque de capital privado nacional bom e barato que foi transferido para as mãos do capital estrangeiro (IDEM, IBIDEM: 22).

O agravamento das contas externas aumentou a vulnerabilidade do país. O medo em não honrar os compromissos externos fez com que, entre julho de 2001 e agosto de 2002, o Brasil recorresse a dois empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI). O primeiro, de caráter preventivo, foi motivado pelo não atendimento das expectativas governistas sobre o volume de investimentos externos diretos no país. O segundo ocorreu em virtude da turbulência eleitoral causada pela liderança de Lula nas pesquisas. A dianteira petista engendrou um “terrorismo eleitoral”, ocasionando a subida do risco-país e a desvalorização dos títulos brasileiros no mercado externo, culminando na diminuição da entrada de recursos de capitais.

Todavia, Paulani (2008) demonstra que, em dezembro de 2002, devido ao comportamento estável do nível de reservas e aos surpreendentes resultados da balança comercial, havia condições adequadas para o pagamento dos compromissos externos, o que se converteu em uma melhoria na vulnerabilidade externa brasileira, conforme demonstra a Tabela 9, a seguir.

Tabela 9 – Indicadores de vulnerabilidade externa, Brasil e mundo: 1995-2006.

	Saldo de transações correntes do balanço de pagamentos (%PIB)		Reservas internacionais/ Importações de bens CIF, mensal (%)		Exportações de bens FOB/PIB (%)	
	Brasil	Mundo	Brasil	Mundo	Brasil	Mundo
1995	-2,4	-4,2	11,1	4,3	6,0	27,1
1996	-2,8	-4,7	12,4	4,6	5,7	27,2
1997	-3,5	-4,3	9,7	4,7	6,1	27,5
1998	-4,0	-5,7	8,4	4,8	6,1	27,4
1999	-4,3	-3,7	8,1	5,0	8,2	27,9
2000	-3,8	-2,0	6,6	4,9	8,5	31,2
2001	-4,2	-3,1	7,3	5,1	10,5	30,8
2002	-1,5	-2,9	9,1	5,9	11,9	30,9
2003	0,8	-2,2	11,6	6,0	13,2	31,6
2004	1,8	-2,1	9,5	5,8	14,5	33,6
2005	1,6	-2,5	8,3	5,8	13,4	34,3
2006	1,3	-2,1	10,7	5,7	12,9	36,4

Fonte: Banco Mundial, *apud* Filgueiras & Gonçalves (2007).

Guimarães (2007) assevera que o novo ciclo de desenvolvimento empreendido pelo Governo Lula possui três características, sendo a primeira delas a autonomia do Estado para agir frente ao dinamismo da economia mundial. De acordo com autor, essa condição seria corolário da superação da vulnerabilidade externa, que teria possibilitado a criação de um espaço maior para a atuação do Estado nacional frente ao dinamismo do mercado mundial, particularmente em relação às pressões dominantes do capital financeiro. Para Guimarães (2007: 3), essa “independência estatal” “*permite internalizar os centros de decisão macroeconômica em uma medida importante e inédita nas últimas décadas*”. Se as conclusões desse autor estivessem totalmente corretas, poderíamos afirmar que, ao menos nesse âmbito, o Governo Lula teria mantido fidelidade aos preceitos do documento expedido no XII Encontro Nacional do PT¹⁴⁸.

Além do temor da inadimplência externa, forjou-se o argumento em torno da preocupação com o risco de um crescimento inflacionário descontrolado. Para a equipe econômica de Lula, estrear no governo com um descontrole monetário comprometeria de imediato sua governabilidade. Essa (pseudo)apreensão governista justificou a conservação dos elevados índices da taxa de juros básicos e o aumento do compulsório dos bancos no início de 2003.

Paulani (2008) é incisiva em dizer que não havia indicativo algum que demonstrasse um descontrole do processo inflacionário.

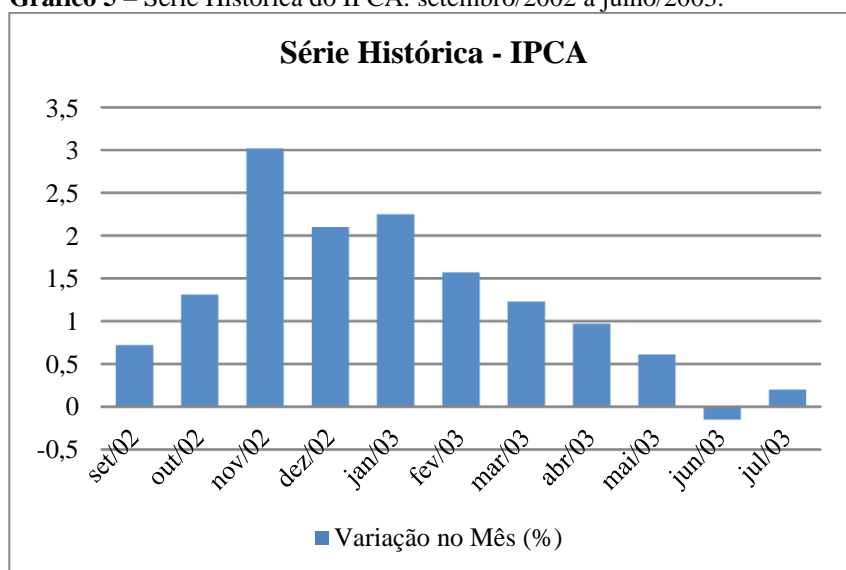
Evidentemente essa elevação súbita de um dos preços mais importantes da economia teria consequência do ponto de vista do

¹⁴⁸ Referimo-nos ao encontro realizado na cidade de Recife, em dezembro de 2001 e, mais especificamente, ao documento intitulado “Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil”.

comportamento dos índices de preço, mas era perfeitamente possível saber a extensão do estrago. Ele estava limitado a uma reconfiguração da estrutura de preços relativos, que, ao fim e ao cabo, não é de todo ruim para a economia brasileira – ao contrário -, visto que tende a reduzir os vazamentos e engrossar as injeções de demanda da economia doméstica. Não existia, por absoluta falta de oxigênio na economia, nenhuma possibilidade de essa reconfiguração de preços se transmutar num descontrole monetário e/ou desencadear mecanismos informais de indexação que ressuscitassem a inflação inercial. Na ausência do câmbio, a âncora do sistema de preços estava e está na taxa de salário (IDEM, IBIDEM: 26-27).

A plausibilidade do diagnóstico da autora pode ser comprovada pela mera verificação da trajetória dos indicadores de preço entre o final de 2002 e o primeiro semestre de 2003, período no qual os índices se elevaram entre Agosto/Setembro, atingindo pico em novembro, e iniciando queda acentuada a partir de Dezembro/Janeiro (vide Gráfico 5).

Gráfico 5 – Série Histórica do IPCA: setembro/2002 a julho/2003.



Fonte: IBGE (elaboração própria).

Conforme previa Löwy (2003), o Governo Lula foi alvo de enorme pressão por parte dos organismos internacionais econômicos (FMI, BIRD e FED), das multinacionais, de governos “amigos” da América Latina e Europa, das frações dominantes da burguesia nacional e até mesmo de “aliados políticos”. Uma coação que, em uníssono, recomendava ao presidente uma postura moderada e um amoldamento às regras estabelecidas do jogo assim como fizeram seus antecessores. Coagido por – ou compactuando com – essa espécie de constrangimento, a equipe econômica, para justificar suas políticas, jogou toda a responsabilidade na gravidade do quadro

econômico de 2002 e criou o palatável discurso de que, diante daquele cenário, seria preciso “acalmar os mercados” e “ganhar credibilidade” primeiramente e, depois, dar início ao “verdadeiro” programa do Governo Lula.

Carlos E. Carvalho (2004) afirma que existia no Brasil de 2003 alternativas além do bom comportamento e da reprodução do passado. De acordo com o autor, não se tratava de selecionar entre opções com ou sem risco, uma vez que todas envolviam riscos e ofereceriam vantagens, imediatas e potenciais. Carlos E. Carvalho (Idem) lamenta que a preferência pelo continuísmo não se trata apenas de uma opção de curto prazo, mas sim de uma escolha estratégica, o que fica evidente no documento “Política Econômica e Reformas Estruturais”, produzido pelo Ministério da Fazenda em 2003. Segundo o autor, ao reduzir o problema do Brasil ao desequilíbrio orçamentário e ao ajuste definitivo das contas públicas, o documento deixou claro que a prioridade do governo eram as próprias reformas, concebidas originalmente pela gestão anterior.

A despeito dos albores de melhoria da vulnerabilidade externa e do controle dos índices inflacionários no final de 2002, o Governo Lula foi enfático em decretar um cenário temerário e instável, mantendo inabalável sua decisão de promover um ajuste macroeconômico. Barbosa e Souza (2010) entendem que o ajustamento se fazia necessário para a retomada do controle da situação monetária, fiscal e cambial do país.

No campo monetário, optou-se pela elevação das metas de inflação fixadas pelo governo anterior como forma de acomodar o impacto inflacionário causado pela depreciação cambial e de evitar um sacrifício imódic do crescimento da economia¹⁴⁹. Dathein (2004: 7) destaca que as características da economia brasileira conformam uma política de metas de inflação baseada no suposto de que *“a taxa de juros deve ser fortemente elevada quando ocorrem desvalorizações cambiais e lentamente reduzida em caso de valorizações cambiais, por receio do aumento da demanda”*.

No âmbito fiscal, o governo aumentou a meta de superávit primário de 3,75% do PIB para 4,25%, superando a estimativa proposta pelo acordo com o FMI. Essa decisão acarretou uma diminuição dos gastos primários da União, o que, somado ao aumento da taxa de juros, resultou em declínio do nível de atividade econômica em 2003. Para Singer (2005: 174): *“as políticas fiscais do Governo Lula estão dominadas pelo objetivo de reduzir a dívida pública em relação ao PIB, para atender uma exigência do mercado financeiro”*.

¹⁴⁹ O BCB aumentou sua taxa básica de juros do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), de 25% ao ano, em dezembro de 2002, para 26,5% em fevereiro de 2003 (BARBOSA & SOUZA, 2010).

Na esfera cambial manteve-se a política de câmbio flutuante. Barbosa e Souza (2010: 60) destacam que, “*em razão do reduzido nível das reservas internacionais do país, o BC evitou combater a depreciação do real por meio da venda de moeda estrangeira no mercado doméstico*”. Em síntese, não existia necessidade de qualquer tipo de intervenção cambial por parte do Governo Federal para apreciação do real, tendo em vista que, durante as eleições de 2002, em termos reais a taxa de câmbio efetiva já havia se elevado para níveis bastante relevantes, demonstrando aos investidores internos e externos a tendência de valorização da moeda brasileira.

Resta saber se os primeiros passos dados pelo Governo Lula, principalmente na área econômica, foram guiados pelo objetivo de garantir a governabilidade ou se, efetivamente, tratava-se de uma convicção ideológica. Dito de outra forma, é imperioso analisar, em termos de política econômica, se o projeto que se apresentava como cautela tática não foi, na verdade, uma escolha estratégica. Para essa análise, faz-se necessário avançar para além dos anos iniciais do governo e identificar as características gerais que permearam a política econômica ao longo dos mandatos presidenciais (2003-2010).

Conforme adiantamos, a tônica inicial da estratégia econômica do Governo Lula foi sumarizada pela preocupação com a superação da vulnerabilidade externa, pelo desejo de retomada da credibilidade financeira e, por fim, pela busca incessante do crescimento econômico, que, segundo o próprio governo, deveria ser acompanhado e impulsionado pelo desenvolvimento social. Neste sentido, o estratagema governista tratou de prolongar a ortodoxia econômica da gestão anterior por um período inicial, para posteriormente - diante de um cenário mais estável e seguro - realizar as transformações prometidas e necessárias.

Contudo, o caráter provisório e transitório da postura econômica descrita acima se prolongou. Para Filgueiras e Pinto (2004: 12), é possível perceber que o argumento de criação das condições necessárias para a implementação de novas políticas econômicas e sociais caracterizou-se como “*um discurso político apaziguador conjuntural, que serviu de justificativa, durante os meses iniciais do governo, para a manutenção do mesmo modelo econômico*”. Entretanto, com o decurso do tempo, esse sofisma foi abandonado e trocado pela alocação de que existe uma única política macroeconômica no contexto atual, sendo possíveis apenas modificações epidérmicas nessa estrutura preconcebida.

Paulani (2008) explicita que no início do Governo Lula as autoridades econômicas utilizaram o jargão da “responsabilidade fiscal”, o qual foi suprimido e

substituído pelo argumento da “responsabilidade macroeconômica”; por fim, adotaram – por determinação vinda do Palácio do Planalto – o carimbo da “justiça social”. De acordo com a autora, essa atitude fez com que toda e qualquer ação do governo (fome zero, cortes orçamentários, focalização das políticas sociais, megassuperávits, reforma da Previdência, juro real elevado, valorização da moeda doméstica) fosse empreendida em nome da alcunha social.

Parece-nos evidente que não é possível atribuir uma identidade homogênea à política econômica desenvolvida entre 2003 a 2010. As contradições inerentes a esse período são reforçadas pela existência de diversas posições e interpretações que cingiam o Governo Lula, com especial destaque a duas dessas correntes: a primeira mais próxima do chamado consenso neoliberal (neoliberais) e a outra defensora de um papel mais ativo do Estado no desenvolvimento econômico (desenvolvimentistas). *Grosso modo*, é possível afirmar que os primeiros três anos do governo foram de domínio dos neoliberais nas determinações da área econômica. No entanto, devido ao insucesso do ajuste fiscal na promoção do crescimento da economia, a visão neoliberal foi se desgastando e sendo substituída pela desenvolvimentista.

Reformas administrativas, crises econômicas, oscilações cambiais, irracionalidade do mercado financeiro, são apenas alguns dos fatores externos e internos que moldaram o labiríntico caminho percorrido pela economia brasileira de 2003 a 2010. Na sequência, abordaremos alguns episódios e ações que podem ilustrar os avanços e retrocessos da política econômica do Governo Lula. Ao mesmo tempo, ao tratarmos desses momentos, almejamos identificar se aquelas características iniciais – já citadas nos parágrafos anteriores - se prolongaram ou foram realmente modificadas a partir da hegemonia de uma nova linha de pensamento econômico.

Dentre os avanços anunciados e aclamados por apoiadores e equipe econômica do governo, priorizaremos a análise das seguintes ações: *a)* ampliação e facilitação do acesso ao crédito como mecanismo para aquecimento do consumo interno; *b)* controle e combate ao crescimento inflacionário; *c)* redução da vulnerabilidade externa via maior dinamismo da pauta comercial em âmbito internacional; e *d)* redução da dívida pública externa. É importante destacar que essas ações possuem vínculos e se determinam mutuamente. Logo, a exposição separada de cada uma delas é meramente uma escolha didática.

Segundo Mercadante (2006), o somatório de um conjunto de fatores econômicos negativos produziu uma atrofia do sistema de crédito no país, tornando-o um dos

elementos explorados pelo rentismo exacerbado ligado à rolagem da dívida pública. Com uma participação cadente na economia nacional, o crédito perdeu gradativamente sua capacidade de impulsionar a expansão da produção e consumo. Diante desse contexto, Mercadante (2006) ressalta que:

[...] o Governo Lula editou medidas legais e ampliou a atuação dos bancos públicos em microfinanças para propiciar o crescimento da oferta de crédito no país, com destaque para o crédito consignado, o microcrédito, bem como uma melhor gestão dos recursos do FAT (IDEM, IBIDEM: 179).

Para Pochmann (2010), a expansão das operações de crédito, especialmente às pessoas físicas, compõe o rol das políticas de renda promovidas pelo Governo Lula. O autor destaca que de 2002 a 2008 houve um salto do volume de recursos alocados nessas operações de R\$ 90,5 bilhões para R\$ 444,1 bilhões. De acordo com Pochmann (2010), as estratégias de ampliação da oferta de crédito aumentou o volume de recursos disponíveis ao endividamento das famílias e fortaleceu – via ampliação do consumo - o mercado interno, possibilitando um novo ciclo de expansão econômica com repercussões sobre o mercado de trabalho.

O documento que realiza o balanço do Governo Lula, publicado pela Presidência da República, destaca a participação dos bancos públicos na ampliação da oferta de crédito, inclusive nos anos premidos pela crise econômica mundial.

O Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal passaram a oferecer recursos a setores com menor liquidez, como agropecuária, construção civil, produção de insumos básicos e bens de consumo duráveis. Com essas medidas, os bancos públicos aumentaram sua oferta de crédito em 33% entre setembro de 2008 e julho de 2009. Como comparação, entre as instituições privadas nacionais, esse índice foi de apenas 4%. Entre as estrangeiras, de somente 1,5% (BRASIL, 2010a: 19).

O aquecimento do mercado interno pela ampliação do acesso ao crédito, sobretudo em razão do crescimento vertiginoso do consumo popular guiado pelo fascínio de adquirir bens anteriormente inacessíveis, tem suas sequelas. A primeira delas é a “financeirização” de empresas que até então restringiam sua atuação a outros segmentos comerciais (vestuário, materiais de construção, varejo, entre outros). Com o intuito de potencializar o ingresso no mercado financeiro, essas empresas agem com insensatez e leviandade, realizando investimento maciço em anúncios publicitários e promovendo uma irresponsável flexibilização dos critérios de acesso ao crédito.

A sanha pelo consumo, acrescida à falta de um planejamento financeiro por parte das famílias, pode engendrar um crescimento do endividamento familiar em

patamares preocupantes. Ressaltando os efeitos infaustos da monetarização da política social, Pereira-Pereira (2012: 748) chama atenção que o crescente endividamento:

[...] funciona como uma bomba relógio porque, se por um lado o mercado lança na praça facilidades de compra, produtos antes escassos e fatura com as altas taxas de juros ao consumidor, por outro há o risco de inadimplência generalizada, gerador de futuras consequências que, em relação aos pobres, não terão nada de assistenciais.

Carlos E. Carvalho (2004) traz uma visão sobre a estratégia de ampliação do crédito vigente no Governo Lula, que contrasta com aquela disseminada por seus apoiadores e pela equipe econômica governista.

Em mais de uma ocasião, Lula ressaltou que os pobres são “bons pagadores”, para justificar programas de microcrédito e, principalmente, o desconto de empréstimos bancários diretamente nos salários. Séculos de lutas para reduzir o poder dos credores sobre o cidadão foram trocados por uma redução dos juros, desde que os assalariados aceitem dar como garantia seus salários e até mesmo sua futura indenização em caso de demissão! Para coroar, as regras devem ser negociadas pelos bancos com os sindicatos, sem exigências de contrapartida pelo governo, como sempre propõem os liberais quando os sindicatos estão enfraquecidos ou já foram cooptados pelo patronato. O presidente apresentou tal coisa como uma “conquista”, como um reconhecimento da disposição dos brasileiros pobres de privilegiar o pagamento de suas dívidas com os banqueiros por serem pessoas “honestas” (CARVALHO, C. E., 2004: 143-144).

A inflação como reflexo da desaprovação dos “mercados” sempre esteve no rol de preocupações dos governantes brasileiros. Ao mesmo tempo, o risco de altos índices inflacionários foi histórica e comumente utilizado como argumento justificador para a adoção de determinadas opções econômicas, tais como: elevação da taxa de juros e obtenção de elevados superávits fiscais primários. A partir de 1999 teve início uma política de metas inflacionárias, porém, tal iniciativa foi incapaz de superar a vulnerabilidade externa da economia e a fragilidade financeira do setor público – não possibilitando, portanto, a retomada sustentada do crescimento.

Considerando os contínuos insucessos dos governos anteriores, aponta-se como um diferencial da política econômica de Lula o seu desempenho satisfatório no combate ao crescimento desmedido da inflação. Mérito que passou a gozar de mais prestígio por estar conjugado ao êxito na reversão da vulnerabilidade externa. Vejamos melhor as características do comportamento da inflação durante os anos de 2003 a 2010!

Filgueiras e Gonçalves (2007) demonstram que a taxa média de inflação no período de 2003-2006 foi de 8,7%, resultado muito inferior à taxa média da história da

República, que é de 15,7%¹⁵⁰. Diante desses resultados, os autores confirmam que o Governo Lula teve êxito no combate à inflação. “*Em 2006, por exemplo, a inflação brasileira foi de 4,2% (preço ao consumidor) estava muito próxima da inflação média mundial (3,8%) [...]*” (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007: 129).

De acordo com fontes oficiais do governo (Brasil, 2010a), o aquecimento da economia brasileira a partir de 2006 gerou o receio de que as metas inflacionárias estivessem ameaçadas. No entanto, a valorização do real e a queda nos preços agrícolas provocaram a queda da inflação no período 2006-2007. O IPCA, que ficou em 5,7% durante o ano de 2005, caiu para 3,1% em 2006. Em 2008, observou-se um retorno do crescimento inflacionário a níveis inquietantes, aproximando-se do teto de 6,5% estabelecido pelo governo. Contudo, não houve descontrole inflacionário durante a crise econômica mundial – em 2008, o IPCA foi de 5,9% e, em 2009, de 4,31%.

Sem embargo do sucesso governamental no controle da inflação, é imprescindível destacar que a elevação dos índices inflacionários justifica a manutenção da política monetária altamente restritiva, o que dificulta a recuperação econômica. Ao mesmo tempo, ao assumir essa postura, o governo obtém credibilidade junto aos mercados financeiros internacionais, provocando a queda do risco-Brasil. Neste sentido, é possível afirmar que a política macroeconômica não prioriza o crescimento, mas sim a construção de credibilidade junto ao mercado, estando fortemente comprometida com metas inflacionárias e de superávit fiscal primário elevadas e rígidas.

Para Lima (2008), há uma interpretação equivocada sobre a inflação por parte do Governo Lula.

A inflação é vista como um problema eminentemente monetário, ou seja, trata-se de enxugar a base monetária porque há excesso de dinheiro circulando, o que provoca inflação por excesso de demanda. O povo brasileiro, por essa visão, estaria consumindo muitas mercadorias produzidas pela indústria capitalista. Daí o Banco Central utilizar a taxa de juros como mecanismo de contenção da taxa de inflação a fim de diminuir o excesso de demanda... em uma economia pré-falimentar como a nossa. Por essa perspectiva, a sociedade se alimenta em demasia e cabe ao Banco Central, juntamente com o Ministério da Fazenda, aplicar uma política econômica asséptica, intervenções cirúrgicas nas quais os cortes não pareçam o que são: sangramento dos gastos públicos sociais (LIMA, 2008: 12).

A reversão dos resultados negativos da balança comercial brasileira é outro ponto exaltado pelo *staff* econômico de Lula – malgrado o início dos saldos positivos

¹⁵⁰ A taxa média de inflação da história da República exclui o período de inflação exorbitante (1984-1994). Se incluirmos esse período, a média anual alcança 138,4%.

ser registrado no ano de 2001 (vide Tabela 10). Esse triunfo foi diretamente ligado à superação da vulnerabilidade externa, à diversificação dos parceiros comerciais do Brasil, ao crescimento das exportações, ao impulso concedido ao agronegócio e à valorização das *commodities*.

Tabela 10 - Saldo da balança comercial (FOB): 1999-2010 (US\$ milhões).

Ano	Saldo	Ano	Saldo
1999	-1.198,8680	2005	44.702,8783
2000	-697,7475	2006	46.456,6287
2001	2.650,4670	2007	40.031,6266
2002	13.121,2970	2008	24.835,7524
2003	24.793,9241	2009	25.289,8057
2004	33.640,5407	2010	20.146,8579

Fonte: IPEADATA (elaboração própria).

Pochmann (2010) destaca a diversificação das parcerias comerciais brasileiras como uma das iniciativas capazes de enfrentar a vulnerabilidade externa e garantir melhores resultados na balança comercial. Segundo o autor, houve um movimento do governo brasileiro no sentido de reduzir o peso das exportações para países centrais e um aumento da ênfase nas relações Sul-Sul, principalmente com a China que passou a ser o principal parceiro comercial do país. Para Mercadante (2006), as ações do Governo Lula contribuem para a consecução de novos espaços geopolíticos e de uma mudança na geografia internacional do comércio.

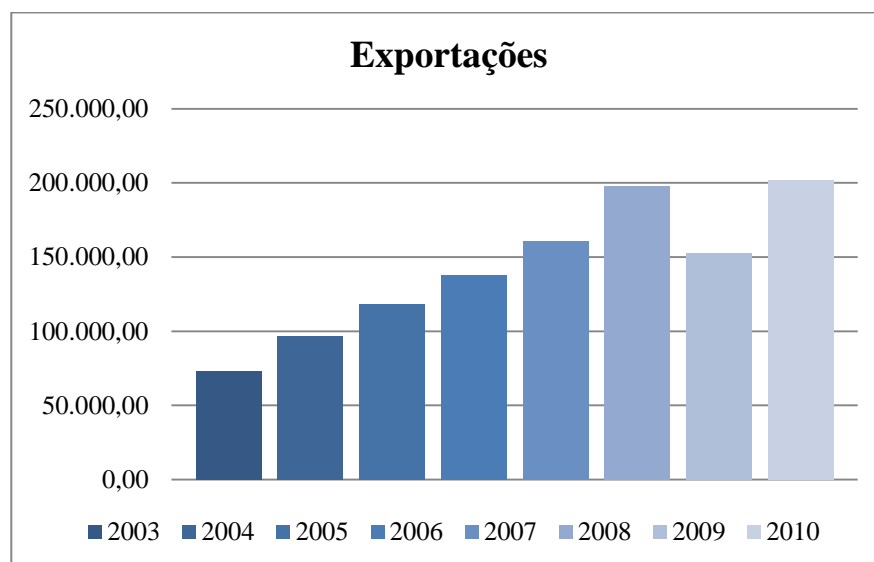
Em parte dedicada à descrição das especificidades do “Novo ciclo de desenvolvimento”, o documento “Brasil: 2003 a 2010” cita o vínculo entre a diversificação das relações comerciais com o exterior e o aumento das reservas internacionais.

No plano externo, houve a diversificação e ampliação dos negócios com diferentes parceiros comerciais, o que levou ao incremento de 228% nas exportações no período 2003-2008, bem como à inserção de outros destinos para as vendas internacionais, viabilizando a acumulação de reservas internacionais, que passaram de US\$ 37,8 bilhões, em dezembro de 2002, para US\$ 239 bilhões, no final de 2009. Em janeiro de 2008, o Brasil passou, pela primeira vez, a ser credor líquido externo: a dívida externa total do país somava então US\$ 196,2 bilhões, enquanto as reservas alcançavam US\$ 203,2 bilhões (BRASIL, 2010a: 21).

Mercadante (2006) explicita que nos três primeiros anos do Governo Lula ocorreu uma duplicação do valor das exportações, que passaram de US\$ 60,4 bilhões em 2002 para US\$ 118,3 bilhões em 2005. Esse aumento – com exceção de 2009 – manteve-se ao longo dos dois mandatos presidenciais, conforme demonstra o Gráfico 6. Conquanto reconheça a presença de preços externos favoráveis, Mercadante (2006)

atribui – com bastante vaguidão - o sucesso das exportações ao esforço exportador realizado pelo país.

Gráfico 6 - Exportações (FOB): 2003-2010 (US\$ milhões).



Fonte: IPEADATA (elaboração própria).

Segundo o documento “Brasil: 2003 a 2010”, os saldos positivos na balança comercial e o crescimento tanto das exportações, como das importações, que podem ser observados na Tabela 11, foram corolários de um comércio mundial em expansão, que elevou o volume e os preços das exportações brasileiras, sem que a valorização gradual do real afetasse esse desempenho.

Tabela 11 - Setor externo e câmbio: 2003-2009 (US\$ milhões).

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Balança Comercial	24.794	33.641	44.703	46.457	40.032	24.836	25.347
Exportação de bens	73.084	96.475	118.308	137.807	160.649	197.942	152.995
Importação de bens	-48.290	-62.835	-73.606	-91.351	-120.617	-173.107	-127.647

Fonte: Brasil (2010a) (elaboração própria).

Filgueiras e Gonçalves (2007) são taxativos em atribuir o protagonismo pela melhoria dos indicadores de vulnerabilidade externa da economia brasileira ao contexto mundial extraordinariamente favorável. De acordo com os autores, a conjuntura internacional provocou o crescimento da demanda de matérias-primas e produtos agrícolas (commodities) e o aumento de suas cotações internacionais com melhora nos termos de troca do Brasil. O caso mais evidente é representado pela demanda chinesa

por produtos primários, ocasionando a elevação dos preços internacionais. A título de exemplo, entre 2003-2006 as *commodities* acumularam aumentos de preços de 80%.

Observando a transformação de déficits elevados na balança comercial para superávits crescentes (vide Tabela 10), Filgueiras e Gonçalves (2007) afirmam que, para além das mudanças ocorridas no regime cambial e a desvalorização do câmbio, existem dois fatores endógenos que explicam as tendências recentes do comércio exterior brasileiro. O primeiro fator diz respeito ao aumento da produtividade e da competitividade da economia brasileira e, em particular, do setor agroindustrial. Já a segunda explicação refere-se ao acanhado crescimento econômico do Brasil, que estimula o setor produtivo a buscar a saída exportadora como alternativa ao baixo dinamismo do mercado interno.

Filgueiras e Gonçalves (2007) advertem que o Governo Lula não conseguiu romper com o modelo de inserção comercial em voga no país. De acordo com os autores, ocorreu a manutenção do padrão de especialização retrógrada que envolve a reprimarização das exportações, comprovado pela crescente participação de produtos primários no valor dessas transações. Face ao exposto, o país amargaria a incapacidade de promover o *upgrade* de seu padrão de comércio exterior, uma vez que se mantém a queda de importância da exportação de produtos com maior intensidade tecnológica e perpetua-se a acentuada participação de produtos com baixo conteúdo tecnológico e nos produtos intensivos em recursos naturais.

O perfil das exportações brasileiras não possibilita a consolidação da independência externa do país, idealizadas por Celso Furtado, cuja consolidação passaria pelo abandono das ideias convencionais sobre vantagens comparativas, pela adoção do planejamento como elemento primordial do Estado e pelo fortalecimento das instituições da sociedade civil. Ao mesmo tempo, reforça a fragilidade da pauta de exportação brasileira presa à armadilha da sobrevalorização da taxa de câmbio e condiciona o desempenho da economia nacional aos ciclos do comércio internacional, na medida em que não há avanços da estrutura produtiva.

Boito Jr. (2006) alerta que o aumento das exportações foi acompanhado *pari passu* pelo crescimento do superávit primário, que saltou de uma média de 1% do PIB, no primeiro mandato de FHC, para 3,5% no segundo mandato e no Governo Lula, atingiu 4,5%. De acordo com o autor, o governo brasileiro realiza uma caçada aos dólares, mas, uma vez capturados, são destinados ao pagamento dos juros da dívida.

Dessa forma, para manter o superávit primário e os juros elevados não se medem esforços, até mesmo comprometendo o crescimento das exportações.

A constatação de Boito Jr. (2006) nos conduz ao próximo tema de nossa problematização. Referimo-nos ao desempenho da dívida pública nos anos de 2003 a 2010. Na área econômica, provavelmente, a conquista mais decantada e enaltecida pelo Governo Lula tenha sido a “liquidação” da dívida externa.

Na tentativa de mostrar que o Brasil está bem preparado para enfrentar as turbulências do cenário internacional - e que, por isso, mereceria mais confiança do mercado financeiro e de agências de classificação de risco-, o Banco Central anunciou ontem que o país "zerou" sua dívida externa pela primeira vez na história. [...]. Segundo relatório publicado pelo BC na internet, em janeiro os ativos brasileiros no exterior superavam a dívida externa em cerca de US\$ 4 bilhões, revertendo o quadro observado até dezembro do ano passado, quando, ao contrário, o endividamento era maior do que as aplicações em US\$ 4,4 bilhões¹⁵¹.

Barbosa e Souza (2010) destacam que, a despeito da pequena redução do superávit primário do governo, a trajetória de queda do endividamento do setor público manteve-se em 2006-2008, principalmente em razão do crescimento econômico e da redução do pagamento de juros. Aqueles autores ainda informam que: “*considerando o período até o agravamento da crise financeira internacional, a dívida líquida do setor público caiu de 48,0% do PIB, ao final de 2005, para 40,5% do PIB, em agosto de 2008*” (BARBOSA & SOUZA, 2010: 79) (vide Tabela 12). Esse cenário reforçaria a visão defendida pelos desenvolvimentistas, ou seja, de que uma aceleração controlada do crescimento resultaria em uma redução gradativa no tamanho da dívida pública em relação ao PIB.

Tabela 12 - Dívida pública, em % do PIB (2002-2009).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dívida Líquida do Setor Público	51,32	53,53	48,23	47,99	45,89	42,82	37,34	42,80
Dívida Líquida Interna	37,72	42,37	40,52	44,71	46,94	49,84	47,98	51,96
Base Monetária	4,20	4,20	4,36	4,69	4,99	5,23	4,78	5,28
Demais	47,12	49,33	43,88	43,29	40,90	37,60	32,57	37,52
Dívida Líquida Externa	13,60	11,16	7,71	3,27	-1,05	-7,01	-10,64	-9,16

Fonte: Banco Central, *apud* Brasil (2010a).

Os dados da Tabela 13 confirmam a evolução das reservas internacionais durante o Governo Lula. Todavia, faz-se necessário um exame com acuidade sobre os mecanismos que possibilitaram o acúmulo de recursos em moeda estrangeira. Um

¹⁵¹ Trecho de matéria intitulada “País anuncia que ‘zerou’ dívida externa”. *Folha de S. Paulo*, 22 fev. 2008.

primeiro fator – já abordado neste tópico – diz respeito à balança comercial favorável, que estimulou o ingresso de dólares no país por meio do aumento das exportações. Entretanto, a entrada de dólares no país também ocorre através da ação dos especuladores que, atraídos pela valorização do real, trocam títulos da dívida externa por títulos da dívida interna, em real valorizado e com juros maiores, ao passo que os dólares, em desvalorização, ficam nos cofres do Banco Central. Por fim, grande parte das reservas advém do superávit primário, poupança que o governo faz cortando investimentos e aplicando uma política de arrocho nas contas públicas, bem como contingenciando recursos das áreas sociais.

Tabela 13 - Indicadores de solvência externa: 2002-2009.

Indicadores de Solvência	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dívida Total/PIB	41,8	38,8	30,3	19,2	15,8	14,1	12,1	12,9
Dívida Total Líquida/PIB	32,7	27,3	20,4	11,5	6,9	-0,9	-1,7	-3,9
Reservas (liquidez)/ Dívida Total (%)	18	22,9	26,3	31,7	49,7	93,3	104,3	118,0

Fonte: Banco Central, *apud* Barbosa & Souza (2010) (elaboração própria).

Paulani (2008) desmistifica os discursos sobre o fenecimento da dívida. A autora ressalta que se trata de um elemento constitutivo das relações que permeia o sistema capitalista, inclusive com importante funcionalidade para o circuito de valorização do capital.

Finalmente, esquecem ainda de dizer que a dívida não é para deixar de existir, não é uma anomalia, um pecado que o país tem de purgar para ganhar a recompensa do crescimento. Ao contrário, ela faz parte, como sempre fez, do capitalismo. Ela deriva das relações entre Estado e acumulação privada, entre poder e dinheiro, e se, noutros tempos, serviu como braço auxiliar para a garantia do “salário social”, chegando a desfeticizar a mercadoria força de trabalho e criando espaço do antivalor¹⁵², hoje ela afirma o espaço do valor e do capital, impedindo a queima de capital excedente e assegurando-lhe uma renda mínima (PAULANI, 2008: 47-48).

Outro ponto importante a respeito do zeramento da dívida externa brasileira refere-se ao movimento de troca da dívida externa, de maior prazo e menor juro, por dívida interna, de prazo menor e taxas de juros mais elevadas. Trata-se de uma engenharia assumida pelo próprio BCB.

O Banco Central (BC) vai zerar sua carteira de títulos da dívida pública federal externa. Aprovada pela Diretoria Colegiada do BC, a extinção será feita por meio da troca dos papéis da dívida pública

¹⁵² A autora faz referência à tese bastante conhecida de Chico de Oliveira. Ver *Os direitos do antivalor* (Petrópolis, Vozes, 1998, Coleção Zero à Esquerda).

federal externa por títulos da dívida pública federal interna a serem emitidos pelo Tesouro Nacional¹⁵³.

Vale destacar também o protagonismo exercido pelo pagamento da dívida no espectro de repartição do fundo público. Isso porque, uma parte relevante dos recursos do orçamento da União, que poderia ser destinada às políticas sociais ou alocada em investimentos de infraestrutura, é utilizada para a rolagem da dívida e amortização de juros. O valor total de investimentos programados para 2007 foi de R\$ 24,5 bilhões (R\$ 15,8 bilhões de investimentos do PAC e mais R\$ 8,7 bilhões da União), esse montante representava apenas 17% do pagamento líquido de juros da dívida pública previstos para aquele ano. Com base nos dados da Tabela 14, observa-se que os investimentos federais em infraestrutura corresponderam em média a 0,95% do PIB e os gastos de saúde e educação, respectivamente, 1,7% e 0,97%; já para o pagamento de juros foi prognosticada a utilização média de 4,7% do PIB¹⁵⁴.

Tabela 14 – Juros líquidos pagos, Investimentos e Gastos Sociais (% PIB).

	2007	2008	2009	2010	Média
Juros líquidos pagos*	5,6%	5,0%	4,4%	3,9%	4,7%
Investimentos do Governo Central	0,7%	0,9%	1,0%	1,2%	0,95%
Saúde	1,66%	1,63%	1,82%	1,68%	1,7%
Educação	0,88%	0,88%	1,02%	1,11%	0,97%

Fonte: IPEA, IBGE e Ministério da Fazenda (elaboração própria).

* Percentuais previstos pelo PAC em 2007.

A classificação do modelo econômico preconizado pelo Governo Lula como neodesenvolvimentista ou social-desenvolvimentista foi intensificada após os rumos adotados depois da crise econômico-financeira iniciada em 2007 e com auge em 2008¹⁵⁵. Evidentemente, o turbulento cenário da economia internacional engendrou

¹⁵³ Trecho de notícia intitulada “BC zera carteira de títulos da dívida pública federal externa”, publicada pela Assessoria de Comunicação do Banco Central do Brasil, em 15 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/paginas/bc-zera-carreira-de-titulos-da-divida-publica-federal-externa.aspx>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

¹⁵⁴ É importante destacar que o percentual médio de utilização do PIB para pagamento de juros pode ser mais elevado. O estudo “Carga Tributária Líquida e Efetiva Capacidade do Gasto Público no Brasil”, publicado pelo IPEA em julho de 2009, demonstra que nos anos de 2007 e 2008 foram utilizados 6,22% e 5,62% do PIB para pagamento dos juros, percentuais maiores do que aqueles previstos pelo PAC.

¹⁵⁵ Utilizaremos os termos “crise financeira” e “crise econômica” para os eventos decorridos do anúncio, em fevereiro de 2007, da quebra de instituições de crédito dos Estados Unidos, que concediam empréstimos hipotecários de alto risco (*subprime*). Todavia, faz-se necessário enfatizarmos nosso acordo com as análises arguciosas expostas por Mészáros (2009b) de que o colapso do sistema financeiro não é a causa, mas sim a manifestação de um impasse na economia mundial. Ou seja, de que as raízes da crise, na verdade, encontram-se no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo.

abalos no panorama nacional, materializado por uma retração econômica após anos de crescimento constante.

No final do ano [2008], o mercado brasileiro sentiu a rápida e acentuada contração na oferta de crédito. Houve então um grande fluxo de saída de capitais do país. Os preços dos produtos caíram com a retração do comércio global e os exportadores sofreram. A confiança dos consumidores e das empresas diminuiu e, com isso, caiu a demanda doméstica. Com a queda no consumo e nos investimentos, o Brasil passou dois trimestres seguidos com queda no PIB (BRASIL, 2010a: 18).

A resposta do governo brasileiro à crise financeira mesclou soluções emergenciais e temporárias durante o ápice da turbulência financeira com a manutenção de iniciativas que haviam sido tomadas anteriormente. Em síntese, o rol de ações do governo foi composto pelas seguintes medidas: *a)* aumento da transferência de recursos para as famílias mais pobres, que passou de 6,9% do PIB, em 2002, para 8,6%, em 2008, alcançando 9,3% em 2009; *b)* conservação da política de aumento do salário mínimo prevista para 2009; *c)* crescimento do investimento federal, especialmente por meio das empresas estatais, com destaque para a Petrobras; *d)* expansão da política de desonerações tributárias do Governo Federal (redução das alíquotas do IPI para o setor automotivo, bens de consumo duráveis, construção, bens de capital, motocicletas, móveis e alimentos); e *e)* manutenção, em 2009, do cronograma de reajustes salariais e contratações para o serviço público.

Para Faria (2010), ao fazer com que o Estado brasileiro assumisse uma postura de enfrentamento, com promoção de políticas públicas anticíclicas, o Governo Lula teve uma postura singular diante da crise econômica internacional, diferenciando-se do comportamento adotado por gestões anteriores. Segundo Pochmann (2010: 60), a manutenção da política fiscal de redução tributária e da taxa de juros, somada a ações na área social e a preservação da ampliação do gasto público, *“ajudou o país a ingressar mais tarde e sair mais cedo da crise internacional, continuando, inclusive, a observar a redução da taxa de pobreza e desigualdade na renda do trabalho”*.

Outra estratégia governista de contenção dos impactos da crise econômica mundial foi a conservação da oferta de incentivos creditícios à população, o que manteria o aquecimento do consumo interno. Nas palavras de Rodrigo Lima (2010: 269), essa opção demonstra, por parte do Governo Lula, o *“engajamento em desenvolver socialmente a estruturação permanente de um ‘crédito social’ para a manutenção do crescimento econômico”*. Todavia, esse caminho deixa um inventário

cuja herança possui faceta dupla. Se por um lado, possibilitou o acúmulo de capital político que garantiu a vitória da candidata governista nas eleições de 2010, por outro lado, a presidenta eleita herdou uma dívida da importância de 90 bilhões de dólares em déficit de conta corrente, que de imediato impôs a adoção de uma política contracionista.

De acordo com Castelo (2012), mesmo reconhecendo a existência de similaridades entre as políticas econômicas neoliberais e neodesenvolvimentistas, Bresser Pereira (2004)¹⁵⁶ e intelectuais tradicionalmente alinhados ao estruturalismo cepalino e ao keynesianismo defenderam a ideia de que o novo desenvolvimentismo corresponderia a um projeto político de superação do neoliberalismo. Em anuência a esse pressuposto, economistas e cientistas sociais que avaliam positivamente a trajetória econômica brasileira entre 2003 a 2010, identificando neste período uma competência para promover o crescimento econômico atrelado à redução da pobreza e redistribuição de renda, atribuíram-lhe o signo neodesenvolvimentista ou social-desenvolvimentista.

Segundo Mercadante (2010b), um dos principais defensores da tese do social-desenvolvimentismo, o social configurou-se no eixo estruturante do crescimento econômico no Governo Lula, distinguindo-o das demais fases do desenvolvimentismo. O próprio governo divulgou exaustiva e extensivamente a certeza de que houve de sua parte um comprometimento vigoroso com a distribuição de renda como motor do modelo de desenvolvimento.

Na contramão do entendimento acerca de um novo modelo/ciclo de desenvolvimento, aqueles que criticam as ações econômicas adotadas por Lula, como Boito Jr., garantem que tais medidas foram inócuas no que diz respeito à redistribuição da renda no Brasil, ao passo que se fizeram profícuas para a perpetuação da hegemonia do capital financeiro internacional e para o fortalecimento de determinadas frações de classe da burguesia nacional.

Para Boito Jr. (2006), o Governo Lula está comprometido integralmente com o grande capital, possibilitando a ascensão política da grande burguesia interna industrial e agrária. Boito Jr. (2006: 260) adverte que *“os interesses e objetivos que essa fração burguesa tem vocalizado na cena política não apontam para nenhum modelo econômico no qual os interesses dos trabalhadores possam encontrar um espaço importante”*. De acordo com o autor, o modelo econômico empreendido entre 2003-

¹⁵⁶ Referimo-nos ao artigo publicado na *Folha de S. Paulo*, em 19 set. 2004, cujo título é “O Novo Desenvolvimentismo”.

2010 mantém o perfil excludente do capitalismo brasileiro e, por conseguinte, resume-se a um liberal-desenvolvimentismo.

Segundo Sampaio Jr. (2012), apesar das diferenças e especificidades, os patronos do neodesenvolvimentismo buscam congregar os aspectos positivos do neoliberalismo e do “velho desenvolvimentismo”.

Acima de suas diferenças e idiosincrasias de ordem teórica e prática, os economistas que reivindicam o novo desenvolvimentismo compartilham um denominador comum: procuram uma terceira via que evite o que consideram o grave problema do neoliberalismo — a cumplicidade com o rentismo — e o que atribuem como as inaceitáveis perversidades do velho desenvolvimentismo — o nacionalismo anacrônico, a complacência com a inflação e o populismo fiscal. O desafio do neodesenvolvimentismo consiste, portanto, em conciliar os aspectos “positivos” do neoliberalismo — compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital internacional — com os aspectos “positivos” do velho desenvolvimentismo — comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado, sensibilidade social (IDEM, IBIDEM: 679).

Não obstante os êxitos do Governo Lula no que tange ao combate à inflação e à vulnerabilidade externa e na diversificação das relações comerciais, é notório que, em prol do argumento da estabilidade e da credibilidade, mantiveram-se atados os nós górdios da ortodoxia macroeconômica. Conforme alerta Paulani (2008: 21), “*a credibilidade/vulnerabilidade de economias como a brasileira é necessária para a valorização dos capitais especulativos que hoje dominam o processo de acumulação [...]*”.

Lula investiu no mercado interno, robustecendo frações da burguesia nacional, porém o fez sem afetar os interesses internacionais do capital financeiro e fictício, reforçando a dominância da valorização financeira. Ao mesmo tempo, com uma política de facilitação do acesso ao crédito, incrustou as classes subalternas no admirável mundo “novo” do consumo, o que não pode ser confundido com redução da pobreza e desigualdade social, mesmo porque, conforme alerta de Pereira-Pereira (2012: 748), acaba por transformá-las “*em uma significativa massa de pagadores de impostos, já que o sistema tributário brasileiro é altamente regressivo e grandemente incidente no consumo*”.

Outra possibilidade é a de que Lula seja um violinista autodidata. Afinal, dizem que governar é como tocar violino: “*pega-se o instrumento com a esquerda e toca-se*

com a direita”. Em verdade, o ineditismo do modelo de desenvolvimento conferido ao Governo Lula deve-se a uma suposta imbricação orgânica entre social e econômico. Entretanto, esse diferencial fica *sub judice*, uma vez que a harmonia entre social e econômico desafina quando observamos o servilismo da área social, algo que se reflete especialmente na distribuição do fundo público e no papel coadjuvante dos gastos sociais.

3.1.2. O segundo enigma da Esfinge: a política social.

Sem entrar em pormenores, Castro *et al.* (2012) entendem que a política social deve almejar a consecução de dois objetivos: *i*) proteger os cidadãos mediante segurança social, baseando-se na compreensão de solidariedade aos indivíduos, famílias e grupos localizados em determinadas situações de dependência, ou vulnerabilidade; e *ii*) realizar a promoção social por intermédio da geração de oportunidades e de resultados para indivíduos e/ou grupos sociais. Diante desses desígnios, o Estado brasileiro constituiu um conjunto de políticas públicas, que se desdobram em políticas sociais voltadas à proteção e promoção social, bem como aquelas de caráter transversal.

Retomando a circunspeção sobre os limites de nossa análise, iniciamos este tópico apresentando aquilo que não nos proporemos a abordar. Neste sentido, é premente enfatizar que o escopo do debate a ser realizado neste momento se restringirá às políticas sociais voltadas à proteção social, sobretudo aquelas vinculadas à Assistência Social. Por conseguinte, não ambicionamos empreender um exame minucioso de todas as áreas que compõem o rol dos direitos sociais promulgados no artigo sexto da Constituição Federal.

Ao mesmo tempo, é preciso salientar que não almejamos desenvolver uma apreciação particularizada de cada programa, projeto e ação do âmbito da Assistência Social no período do Governo Lula, nem tampouco um estudo pormenorizado das fontes de financiamento e da direção e magnitude dos gastos do Orçamento da Seguridade Social (OSS) – não obstante, por vezes, recorreremos aos dados financeiros e estáticos para embasar os argumentos apresentados. Por fim, ressaltamos novamente que a exposição separada da política econômica e social trata-se apenas de uma opção metodológica, uma vez que corroboramos com o entendimento de que uma consideração ensimesmada da política social acabaria por reificá-la.

Destarte, nosso objetivo restringe-se a uma análise crítica sobre as características gerais da política social desenvolvida no período de 2003-2010. Semelhante à análise dos caminhos econômicos do Governo Lula, buscaremos acentuar os avanços e retrocessos na trajetória de estruturação e implementação da agenda social daquele governo. Inicialmente, para consecução desse intento, ilustraremos o perfil histórico das políticas sociais legado à Lula. Além disso, na tentativa de apanhar a especificidade (diferencial) do período destacado, problematizaremos ações e programas pontuais da área social do Governo Lula, bem como nos debruçaremos – ainda que epidermicamente – sobre os Gastos Sociais Federais (GSF).

Partimos do pressuposto que, ao realizar o percurso analítico supracitado, seremos capazes de descortinar e compreender os interesses e finalidades contidos na política social empreendida entre 2003-2010, ressaltando as frações de classes beneficiadas e os resultados alcançados por essa política. Em síntese, esse tópico tem como um de seus objetivos colocar à prova argumento amplamente divulgado pelo Governo Lula acerca da estruturação e constituição de um novo modelo de desenvolvimento dotado da capacidade de harmonizar o econômico e social em prol de um crescimento sustentado.

A particularidade histórica da política social brasileira se relaciona e é determinada pela nossa dramática realidade social. De acordo com Telles (1999), as constantes mudanças na sociedade brasileira agravam a questão social, uma vez que elas se processam a revelia da garantia dos suportes básicos de igualdade social. Além disso, a autora destaca que o Brasil é entrecortado por enormes disparidades que são hipertrofiadas a depender das regiões e grupos afetados, soma-se a essa abissal desigualdade o apartamento de uma grande parcela da população das instâncias de decisão e das arenas organizadas de conflito.

Diante desse cenário, não é motivo para estranhamento a situação paradoxal que acompanha a trajetória das políticas sociais brasileiras. Pereira-Pereira (2012: 733) destaca que, *“enquanto nos países capitalistas centrais as políticas sociais conquistadas pela classe trabalhadora floresceram sob a égide das chamadas democracias burguesas, no Brasil floresceram e se adensaram nas ditaduras, sob as bênçãos da burguesia”*.

Para Carvalho (2012), do ponto de vista da construção da cidadania, o governo militar reproduziu a fórmula do Estado Novo, ou seja, ampliando os direitos sociais, ao mesmo tempo em que restringia os direitos políticos. Neste sentido, observa-se que as

políticas sociais do período ditatorial tinham uma dimensão utilitária, resumida pela intenção de neutralizar e cooptar politicamente os trabalhadores, especialmente aqueles localizados no setor urbano, e enfraquecer a politização da cúpula do movimento sindical.

Entretanto, a forte repressão imposta pelo regime militar e o esgotamento do chamado “milagre econômico” minaram a estratégia de cegueira popular diante da retirada dos direitos políticos. A classe média - histórica adepta do imobilismo - abandonou a inércia e, juntamente com os trabalhadores urbanos, engrossou a força oposicionista das cidades. Sem embargo das feridas abertas pela ditadura à consolidação democrática brasileira, em suma, o fenecimento do regime militar repôs em cena o protagonismo e a importância de uma ampla mobilização e organização social, que culminou com o movimento pelas eleições diretas em 1984.

Os movimentos sociais e sindical reestabelecidos com o fim do regime autocrático e fortalecidos pela atmosfera de intensa mobilização social envidaram esforços nos debates em torno da concepção da Constituição de 1988. Malgrado a perspectiva liberalizante que rondava os acordos em torno da ANC, reivindicações históricas foram carreadas para o interior da Carta Magna, criando um estatuto legal para instauração de uma seguridade social, de fato, universal. A CF de 1988 concebeu uma estrutura tripartite da seguridade social, composta por três sistemas: a Previdência Social (de natureza contributiva), a Assistência Social (gratuita e direcionada à população sem capacidade de contribuir) e o Sistema Único de Saúde (gratuito) - além do seguro desemprego, sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Todavia, Filgueiras e Gonçalves (2007) ressaltam que o país não teve a possibilidade de avançar e consubstanciar as proposições consignadas na CF de 1988.

Com a vitória, instauração e consolidação do neoliberalismo a partir da década de 1990, a ampliação dos direitos inseridos na nova Constituição e, em seguida, todos os direitos passaram a ser questionados - sempre em nome de ajustes fiscais (déficit público) e monetários (combate à inflação). Isso explica o ataque político-ideológico sistemático à Constituição de 1988, levado adiante pelas classes dominantes, desqualificando-a como “populista”, “irresponsável” e “desfocada da realidade econômico-financeira do Estado e do país” - com o patrocínio, nos últimos dezesseis anos, de inúmeras emendas que a desfiguraram paulatinamente (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007: 157-158).

Behring (2008) também analisou os efeitos do ajustamento neoliberal sobre as políticas sociais, cotejando o discurso em torno do déficit público com os reais motivos de crescimento da dívida.

As consequências do ajuste neoliberal para a política social, por sua vez, são enormes, não só porque o aumento do desemprego leva ao empobrecimento e ao aumento generalizado da demanda por serviços sociais públicos, mas porque se corta gastos, flexibiliza-se direitos (Telles, 1998) e se propõe, implícita ou explicitamente, a privatização dos serviços, promovendo uma verdadeira antinomia entre política econômica e política social ou, como dizem Lessa, Salm, Tavares e Dain (1997), transformando a política social preconizada na Constituição num “nicho incômodo”. O discurso da equipe econômica do governo federal à época [do Plano Real], como se sabe, afirmava que a ordem social consagrada em 1988 é perdulária/paternalista e amplia o déficit público. Na verdade, observa-se que o crescimento do déficit está relacionado ao endividamento instaurado, com a justificativa de cobrir a abertura precipitada e irresponsável da economia. A dívida cresce em ritmo acelerado em função das altas taxas de juros mantidas para atrair o capital financeiro (BEHRING, 2008: 161-162).

Pereira-Pereira (2012) é incisiva em afirmar que o período FHC foi marcado por um distanciamento entre as prioridades governamentais e os direitos sociais da CF de 1988. De acordo com a autora, o Governo Cardoso, através do Plano Real, desenvolveu uma política econômica desvinculada das demandas sociais. O resultado dessa opção foi que:

[...] o Brasil voltou a ostentar elevados índices de desemprego formal, de achatamento dos salários, de aumento da carga tributária, de privatização do patrimônio público, de desfinanciamento das políticas sociais, de repúdio à política de assistência social, cujas funções passaram a ser transferidas para o setor voluntário da sociedade, reeditando-se, assim, o velho assistencialismo (IDEM, IBIDEM: 743).

Pochmann (2010) engrossa a fileira daqueles que identificam como corolário da adoção do Plano Real o aprisionamento da política social à orientação neoliberal da economia. Segundo o autor: “*Com a vinculação do combate à inflação e à abertura comercial e à valorização da moeda nacional, o plano de estabilização monetária induziu a política social às ações residuais, focalizadas e compensatórias*” (IDEM, IBIDEM: 33-34).

As ruínas deixadas pela ofensiva neoliberal configuram uma herança indesejável e infausta. Neste sentido, Pereira-Pereira (2012: 743-744) assevera que o Governo Lula herdou um cenário

[...] desolador do ponto de vista das expectativas das esquerdas, caracterizado, de um lado, pelo refluxo das lutas sociais e da combatividade das hostes trabalhistas e, de outro, pela desfiguração da Constituição e desmonte das bases financeiras do sistema de Seguridade Social.

Diante dessa desertificação, em seu discurso de posse, Lula conclamou a população brasileira para a conformação de um pacto social que viabilizasse a superação da estagnação na qual o país se encontrava e que tornasse possível *navegar no mar aberto do desenvolvimento econômico e social*. No entanto, para Pereira-Pereira (2012), ante um legado “maldito”, o Governo Lula assumiu uma postura ambígua, uma vez que “*optou pela continuidade da herança recebida, mas sem descurar da incorporação de parte das reivindicações dos ‘de baixo’ com a bem orquestrada reação ao subversivismo esporádico das massas, representado pelo ‘transformismo de grupos inteiros’*” (BRAGA, 2010, *apud* PEREIRA-PEREIRA: 2012: 744).

Enfatizando a enorme desigualdade na distribuição de renda brasileira, o documento “Brasil: 2003 a 2010” afirma que o Governo Federal, a partir de 2003, elencou como prioridade a reversão desse quadro, estabelecendo um novo contrato social cujas metas foram: erradicação da fome, redução da pobreza e crescimento com distribuição de renda. De acordo com o referido documento, “*a atuação do Governo na área social deixou de ser emergencial para se tornar estruturante de uma grande transformação no País*” (BRASIL, 2010a: 116).

Refutando o “consenso” de que o desenvolvimento social recente do Brasil é fruto exclusivo de políticas focalizadas, Fagnani (2012) credita o êxito brasileiro à capacidade de montar uma estratégia macroeconômica articulada com o desenvolvimento social e ancorada no crescimento econômico; na geração de emprego e renda; na valorização do salário mínimo; no aumento do gasto social; no incentivo às políticas universais; e no avanço das políticas voltadas ao combate à pobreza, como, por exemplo, o Bolsa Família (PBF).

Marques e Mendes (2005: 143) compreendem que a política social empreendida pelo Governo Lula se estrutura a partir de três eixos, quais sejam:

[...] o primeiro deles veio a público antes mesmo de sua posse, sob o título de Fome Zero; o segundo, surpreendendo a todos, foi o envio e a aprovação da proposta de reforma da Previdência Social do setor público, com consequências também para o segurado do setor privado da economia, e o terceiro diz respeito a como sua equipe econômica considera e trata os recursos da Seguridade Social.

Passemos, na sequência, a debater algumas das singularidades da política social do Governo Lula destacadas anteriormente. Iniciaremos essa análise pelo exame acurado daqueles resultados amplamente decantados como os grandes sucessos de Lula na esfera social. Referimo-nos à redução da pobreza e desigualdade social.

Conforme documento oficial do governo, durante os dois mandatos de Lula (2003-2010), o país deu um salto no enfrentamento da pobreza e da desigualdade. Segundo Pochmann (2010), como consequência do aumento do gasto social promovido pelo Governo Lula, ocorreu uma queda na taxa de pobreza para bem menos de um terço da população e na desigualdade de renda do trabalho para cada vez mais próximo de 0,5 no índice de Gini (Tabela 15). O autor enfatiza que, entre março de 2002 e julho de 2009, a taxa de pobreza nas seis principais regiões metropolitanas do país caiu 28%, representando uma queda no contingente de pobres no Brasil metropolitano de 4,3 milhões de pessoas.

Tabela 15 – Redução da pobreza e desigualdade (2002-2009).

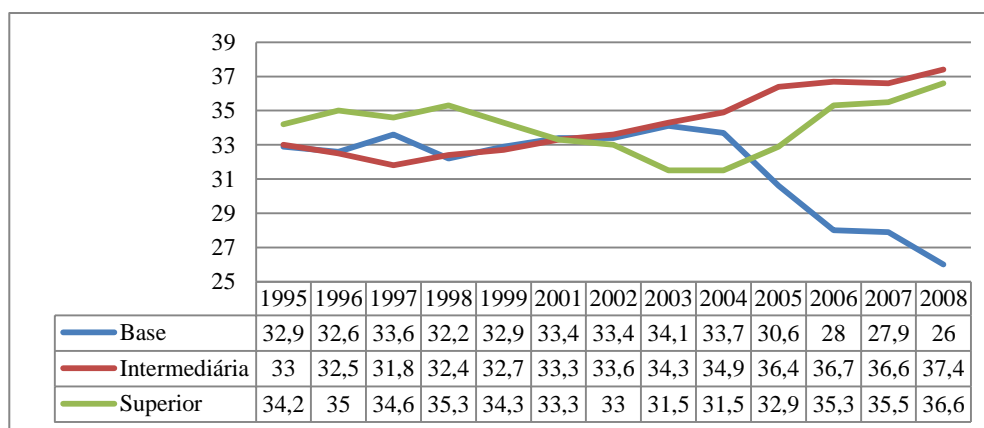
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Coeficiente de Gini	0,589	0,583	0,572	0,569	0,563	0,556	0,548	0,543
Famílias na pobreza em % (IPEADATA)	27,03	28,23	26,37	23,58	20,34	18,45	17,17	16,35
Famílias na pobreza (Classe E) em % (FGV/CPS)	26,66	28,12	25,40	22,80	19,32	18,26	16,02	15,54*

Fonte: IPEADATA e FGV/CPS (elaboração própria).

* O valor corresponde à estimativa preliminar da FGV/CPS, com base nos dados da pesquisa mensal de emprego do IBGE.

Ademais, Pochmann (2010) afirma que o quadro geral de melhora socioeconômica possibilitou a volta recente da mobilidade social. De forma otimista, o autor observa que a pirâmide social que identificava a distribuição pessoal da renda no país ganhou contornos mais simétricos. Conforme dados do Gráfico 7, é possível verificar que, entre 2004 e 2005, inicia-se uma rota ascendente dos níveis superior e intermediário de renda, ao passo que o nível inferior decresce.

Gráfico 7 – Brasil: evolução da estrutura social segundo três níveis de rendimento 1995 a 2008 (total = 100%).



Fonte: IBGE-PNAD, *apud* Pochmann (2010) (elaboração própria).

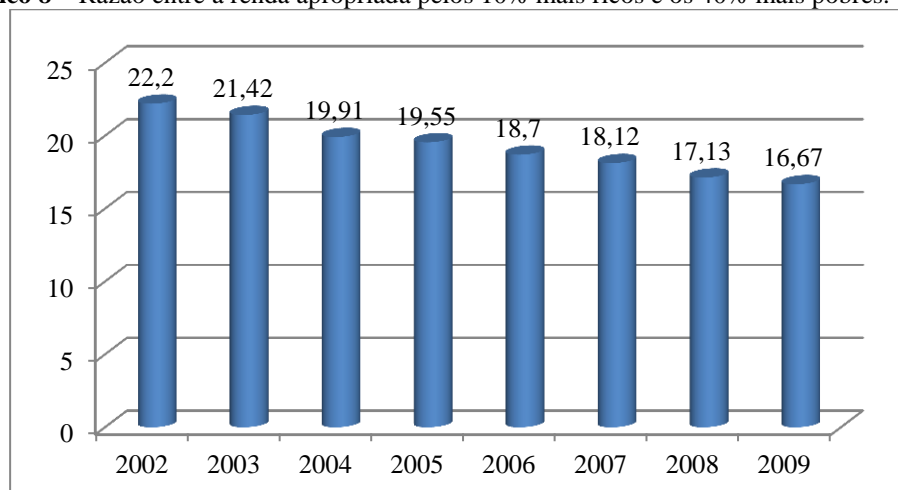
Base = até R\$ 188 mensais *per capita*.

Intermediária = de R\$ 189 a R\$ 465 mensais *per capita*.

Superior = acima de R\$ 465 mensais *per capita*.

Segundo Mercadante (2006), um conjunto de medidas voltadas para atendimento às famílias com escassez de recursos contribuiu para a redução da pobreza e desigualdade social¹⁵⁷. Para o referido autor, a confluência dessas políticas com a redução do desemprego e o aumento da formalização do mercado de trabalho propiciou a redução de aproximadamente 5,6% da desigualdade dentro da série histórica da PNAD, principalmente pelo aumento da renda dos 50% mais pobres. Ao mesmo tempo, Mercadante (2006) chama atenção para a queda na razão entre a renda média apropriada pelos 10% mais ricos e os 40% mais pobres, que passou de 22% em 2002 para menos de 20% em 2004 (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Razão entre a renda apropriada pelos 10% mais ricos e os 40% mais pobres.



Fonte: IPEADATA (elaboração própria).

¹⁵⁷ O conjunto de medidas a que se refere o autor inclui: ampliação do crédito, redução dos juros para financiamento de habitações populares, abertura de vagas em universidades privadas, desoneração da cesta básica, democratização do crédito e redinamização da reforma agrária.

Acertadamente, Mercadante (2006) identifica que o Brasil é um país estruturalmente injusto e historicamente marcado por profunda desigualdade econômica e social. A correção de sua observação estende-se para a ponderação de que a pobreza, no caso brasileiro, *“não é um fenômeno isolado, conjuntural ou residual, que possa ser resolvido pela via filantrópica ou assistencialista, nem constitui uma “deformação” do funcionamento da economia e da sociedade brasileiras”* (IDEM, IBIDEM: 113).

Mercadante (2006) está igualmente correto em considerar que a pobreza brasileira é, igualmente, decorrência do padrão de organização social da produção e de acumulação de capital de fisionomia dependente e excludente. Neste sentido, temos a consolidação de uma sociedade polarizada, na qual determinadas elites de índole autoritária concentram riqueza e capital político, protegendo e expandindo seus privilégios.

No entanto, a exatidão que acompanha a análise de Mercadante (2006) começa a se dissipar com a declaração de que a pobreza é a expressão da desigualdade de distribuição da riqueza e, em grande medida como subproduto desta, da concentração de renda. A afirmação em si não é errônea, porém, o entendimento de Mercadante (2006) pode conduzir à dedução imediatista de que a redução da pobreza – principalmente na sua condição extrema – significa um automático rebaixamento da desigualdade, ainda que o autor tenha a preocupação de citar outros elementos que podem ampliar e realimentar o processo de concentração e polarização da estrutura distributiva. Analisando a política social do Governo Lula, veremos que a queda dos índices de pobreza e desigualdade não conforma uma sinonímia.

Antes de problematizarmos a vinculação entre extrema pobreza, distribuição de renda e desigualdade social, é imprescindível realizar duas considerações a respeito das análises quantitativas acerca dessas temáticas. A primeira delas – e já destacada neste trabalho – refere-se ao rebaixamento dos ganhos mínimos para estabelecimento da situação de pobreza, acompanhado pela amplitude das faixas de rendimento. Essa reorganização apresenta duas consequências, sendo uma a possibilidade de camuflar a diminuição da extrema pobreza, uma vez que muitos indivíduos são retirados dessa condição por uma mera manobra estatística. Cabe enfatizar que essa visão minimalista dos limiares de pobreza também alimenta os programas focalizados voltados ao atendimento dos mais pobres entre os pobres. Complementarmente, exalta-se o crescimento da porcentagem da população vinculada a rendimentos superiores, sem se mencionar que em uma mesma categoria encontram-se rentistas e trabalhadores

assalariados, ou seja, cria-se uma faixa bastante eclética, cuja amplitude ofusca as intrínsecas diferenças de classe.

Uma segunda consideração a ser feita diz respeito às pesquisas de renda se limitarem aos rendimentos auferidos pelo trabalho. A própria PNAD mensura apenas a distribuição pessoal da renda do trabalho, que, embora revele uma extrema concentração de renda na distribuição, subestima a renda do capital (juros, lucros e aluguéis), influenciando no cálculo do Coeficiente de Gini (SALVADOR, 2010a). Ao mesmo tempo, essas pesquisas subsidiam a construção de políticas públicas que:

[...] ao se restringir as desigualdades ao âmbito dos rendimentos do trabalho, a busca de menor desigualdade (pelas políticas sociais) se restringe à redução das disparidades salariais e de outros rendimentos do trabalho, deixando de fora qualquer reforma que afete a distribuição da propriedade fundiária (rural e urbana), bem como a estrutura e o funcionamento do sistema financeiro (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007: 144).

Voltando à relação entre pobreza e desigualdade, verificamos uma clara aproximação entre os argumentos utilizados para justificar as ações focalizadas no combate à extrema pobreza do Governo Lula e as teses defendidas nos estudos publicados pelos organismos internacionais. De acordo com o Banco Mundial (2006)¹⁵⁸, a pobreza seria uma das principais causas do baixo crescimento das economias latino-americanas; por conseguinte, os governos desses países precisariam combater a pobreza para alcançarem melhores resultados econômicos. Entretanto, Filgueiras e Golçalves (2007: 151) asseveram que:

Ao transformar a pobreza numa variável exógena à estrutura e à dinâmica do processo de acumulação capitalista específico da região, omitindo as responsabilidades das reformas e das políticas econômicas liberais na (re)produção da pobreza e no diminuto crescimento econômico, esse relatório recente do Banco Mundial elege a redução da pobreza como condição para se obter taxas de crescimento mais elevadas – juntamente com a ampliação do “livre comércio” e o aprofundamento permanente das reformas liberais, em especial a continuação do processo de desregulamentação das várias instâncias da sociedade e da economia.

Ao mesmo tempo, o estudo afirma que os motivos que aprisionam os pobres à pobreza são os mesmos que os impedem de acessar o mercado, quais sejam: a insuficiente e desqualificada escolaridade. Diante desse diagnóstico, o Banco Mundial traz como receituário a necessidade de aumento do investimento nos pobres,

¹⁵⁸ *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington: Banco Mundial, 2006.

direcionando os escassos recursos fiscais existentes para programas de transferência de renda focalizado e condicionados a exigências como, por exemplo, a manutenção dos filhos na escola e a procura por cuidados básicos com a saúde. Segundo o Banco Mundial (2006), essa estratégia seria capaz de majorar a renda das regiões pobres, compensando a escassez de acesso ao crédito nas franjas empobrecidas e estimulando a formação de “capital humano” nessas famílias. Novamente, é possível identificar a proximidade com o desenho da política social brasileira empreendida de 2003 a 2010.

Com o intuito de questionar o entendimento apresentado pelo estudo do Banco Mundial (2006), destacamos perspicaz análise de Boschetti (2012) de que o crescimento do PIB não significa que a riqueza produzida socialmente está sendo repartida e nem tampouco que o crescimento esteja provocando redução significativa na estrutura da desigualdade.

É certo que a confluência entre crescimento do PIB, pequeno aumento das taxas de ocupação e redução do desemprego aberto – tendências presentes na maioria dos países da América Latina – provocou pequena redução da pobreza e indigência, sobretudo pelo aumento dos rendimentos do trabalho. Mas é certo, também, que permanecem fortes desigualdades estruturais no acesso à propriedade, na qualidade do trabalho e emprego, no tipo e valor dos rendimentos e no acesso aos direitos e políticas sociais. [...] A heterogeneidade entre os países [da América Latina e Caribe] também se revela na condição de pobreza e indigência de sua população e mostra de modo inegável que não há uma relação direta entre crescimento e redução da desigualdade (BOSCHETTI, 2012: 44).

Gonçalves (2012) ressalta que a redução da desigualdade brasileira acompanha movimento realizado por toda a América Latina durante a primeira década do século XXI. Além disso, o autor demonstra que os países da região, a despeito da queda na desigualdade, continuaram a ostentar os mais elevados indicadores de desigualdade de renda do mundo (Tabela 16).

Tabela 16 – Coeficientes de Gini em ordem decrescente (dez países com maior desigualdade de renda): meados dos anos 1990 e primeira década do século XXI.

Gini, meados anos 1990			Gini, 2000-2010	
1	Suazilândia	60,9	Colômbia	58,5
2	Nicarágua	60,3	África do Sul	57,8
3	África do Sul	59,3	Bolívia	57,2
4	Brasil	59,1	Honduras	55,3
5	Honduras	59,0	Brasil	55,0
6	Bolívia	58,9	Panamá	54,9
7	Paraguai	57,7	Equador	54,4
8	Chile	57,5	Guatemala	53,7
9	Colômbia	57,1	Paraguai	53,2
10	Zimbábue	56,8	Lesoto	52,5

Fonte: PNUD, *apud* Gonçalves (2012).

Boschetti (2012) destaca que o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 2010, publicado pelo PNUD, demonstra que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da América Latina e do Caribe (0,704) está acima da média mundial (0,624), porém fica aquém da média dos países da OCDE (0,879). Essa informação, acrescida aos dados da Tabela 16, indica uma desigualdade perene na região, o que, conforme Boschetti (2012: 46), reforça a premissa de que *“as políticas econômicas e sociais que geram leve aumento de rendimentos não atacam as causas estruturais da desigualdade econômica e social”*.

As análises sobre os possíveis vínculos entre combate à pobreza (extrema) e redução da desigualdade no interregno do Governo Lula, nos conduzem ao encontro das conclusões de Pereira-Pereira (2012). De acordo com a autora, a política social de Lula é marcada por uma situação paradoxal, que, ao fim e ao cabo, compromete sua aspiração neodesenvolvimentista.

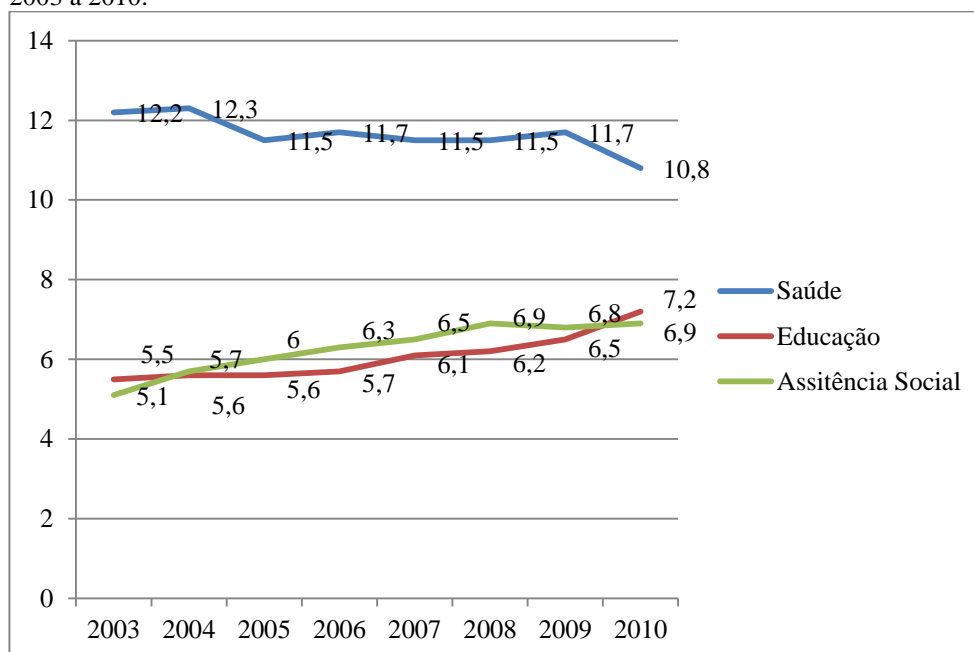
[...] esse governo melhorou, sim, as condições sociais de muitos brasileiros, mas, ao mesmo tempo, melhorou muito mais a remuneração do capital financeiro, industrial e do agronegócio que operam no país. Ou seja, foi no governo Lula que o enfrentamento da pobreza absoluta teve a maior visibilidade política de sua endêmica existência, mas, paradoxalmente, isso foi acompanhado da garantia “de altos lucros, comparáveis com os mais altos da história recente do Brasil” (Antunes, 2011, p. 131) a diversas frações do capital. Portanto, se a pobreza absoluta ou extrema diminuiu a desigualdade, não sofreu decréscimos; e se a pobreza absoluta ou extrema preocupou o governo, o combate à concentração de riqueza não foi alvo dessa preocupação. E o país continua injusto (PEREIRA-PEREIRA, 2012: 746).

Para Mercadante (2006), o Governo Lula foi responsável por alçar os programas de transferência de renda a um novo patamar de qualidade. Essa qualificação/valorização se deve à colocação desses programas nas prioridades de ação do Estado, além de conjugar o desenvolvimento de ações de combate à pobreza a outras políticas complementares. Segundo o autor, essa articulação, com foco nas famílias mais pobres, criou possibilidade de fuga da condição de pobreza.

A importância dos programas de transferência de renda se evidencia no acompanhamento longitudinal dos Gastos Sociais Federais (GSF). Os dados do Gráfico 9 demonstram que, na comparação com a Saúde e a Educação, a Assistência Social é a única que apresenta um crescimento constante na participação dos GSF, inclusive superando em importância a Educação como área de atuação social em termos de

destinação de recursos no período de 2004 a 2008. As informações da Tabela 17 reforçam a atenção dada à Assistência Social, uma vez que demonstram tanto o crescimento do volume de recursos direcionados a essa política - em valores deflacionados mensalmente para R\$ constantes de dezembro de 2011, pelo IPCA -, quanto o aumento de seu percentual em relação ao PIB – como indicador de prioridade macroeconômica.

Gráfico 9 – Participação percentual da Saúde, Educação e Assistência Social no total do GSF: 2003 a 2010.



Fonte: Castro *et al.* (2012) (elaboração própria).

Tabela 17 – Trajetória dos gastos públicos em Assistência Social: 2003 a 2010.

	Em R\$ Bilhões Constantes Dez/2011 (corrigidos pelo IPCA mensal).							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Assistência Social	17,4	21,4	24,4	28,3	31,5	35,4	39,4	44,2
	Em % do PIB							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Assistência Social	0,66	0,75	0,83	0,91	0,93	0,97	1,06	1,07

Fonte: Castro *et al.* (2012) (elaboração própria).

Castro *et al.* (2012), ao estudarem os GSF de 1995 a 2010, apontam que a área de assistência social foi a que obteve maior crescimento relativo no seu volume de recursos, deixando de ser uma área incipiente em termos de volume de recursos – apenas 0,7% do GSF em 1995 –, tornando-se uma das principais áreas da política social

federal – 6,9% do GSF em 2010 (Gráfico 9). Segundo os autores, esse comportamento é explicado devido:

[...] à expansão das políticas de garantia de renda: nos primeiros anos, a implantação do Benefício de Prestação Continuada determinado pela Constituição; na segunda metade do período, o surgimento das políticas de transferência de renda com condicionalidades, e logo em seguida, a criação e veloz expansão do Bolsa Família (IDEM, IBIDEM: 22).

No âmbito da política social do Governo Lula e no quesito “redução da pobreza” – nenhuma ação gozou de maior prestígio e atenção governamental do que o programa Bolsa Família. “*O Programa Bolsa Família (PBF), instituído pela Lei 10.836/2004, principal programa social do Governo Federal, articulou transferência de renda, condicionalidades e programas complementares*” (BRASIL, 2010a: 118, grifo nosso). Ufanisticamente exaltado pelo governo, o PBF foi considerado um programa singular, especialmente pela ruptura com as ações desempenhadas pela gestão anterior.

O PBF representou uma ruptura com o paradigma de proteção social vigente até então, pois unificou o público-alvo, os critérios de elegibilidade e a estrutura de gestão. O modelo de gestão intersetorial, descentralizada e com controle social inovou ao viabilizar por meio de mecanismos eficientes o acompanhamento da frequência escolar e do cumprimento da agenda de saúde básica pelas famílias beneficiárias (BRASIL, 2010a: 116).

Concebido como uma ação unificada de transferência de renda, o PBF foi criado em 2003 como resultado da unificação de programas anteriores com natureza semelhante, são eles: programa Bolsa Escola, programa Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. De acordo com o governo, a concentração dos programas anteriores no escopo do PBF permitiu a diminuição dos custos gerenciais do Governo Federal, melhorou a eficiência administrativa, reduziu as duplicidades de pagamentos, permitiu que os benefícios fossem mais bem distribuídos entre as famílias, conferiu maior eficiência aos critérios de elegibilidade dos beneficiários e elevou o valor médio do benefício pago.

Segundo Silva e Silva *et al.* (2008), a proposta de unificação presente no PBF modifica a histórica heterogeneidade contida no conteúdo e nas especificidades dos programas de transferência de renda brasileiros. Para os autores, uma análise sobre o conteúdo e debates que acompanham esses programas, a partir de 2003, permite identificar um discurso preocupado com o papel da transferência de renda como uma política pública concebida no âmbito do direito à cidadania, capaz de promover o acesso

dos trabalhadores informais ao Sistema de Proteção Social Brasileiro e com potencial para complementação de outras políticas (educação, saúde e trabalho).

Em relação aos limites do PBF, um primeiro aspecto a ser realçado – ainda que possa parecer uma obviedade – diz respeito ao fato de tratar-se apenas de um programa e não de um direito a exemplo do piso previdenciário e do BPC. Em suma, o PBF é a síntese de uma decisão/opção governamental, mas permanentemente exposta às tensões entre as concorrentes e conviventes interpretações no âmbito do governo, bem como sujeita aos dissabores da descontinuidade que, por vezes, acompanha a transição no poder ou mesmo a simples troca de gestão no interior de um mesmo mandato. Se hoje o PBF parece imune a esses ataques, muito se deve ao forte apelo popular conquistado, o que se traduz em uma relevante capacidade para mobilizar capital político¹⁵⁹.

Oliveira (2010) identifica no PBF um importante instrumento de consolidação da hegemonia às avessas. Segundo o autor, alçado à condição de *condottiere* e de mito, Lula protagonizou um movimento de despolitização da pobreza e da desigualdade, transformando-as em assuntos de solvência administrativa, o que, ao fim e ao cabo, acaba funcionalizando a pobreza. Há, portanto, uma renúncia em se combater as causas estruturais da desigualdade e da pobreza brasileiras.

Ademais, a utilização de programas de transferência de renda como proposta governamental para o combate à pobreza e desigualdade não é uma particularidade ou inovação tupiniquim, além de clarear as perceptíveis influências das teses levantadas pelos organismos internacionais. Não obstante esses mesmos organismos alçarem o PBF ao status de *case* internacional (Fagnani, 2012), como arquétipo de políticas sociais, Gonçalves (2012) comprova que há uma tendência em toda América Latina na utilização de programas dessa natureza, o que ocorre independentemente do posicionamento ideopolítico do governo (Tabela 18).

Tabela 18 – Programas de transferência de renda: 2007 a 2010 (América Latina).

	Programa	Gasto como percentual do PIB
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	0,20
Bolívia	Bono Juancito Pinto	0,33
Brasil	Bolsa Família	0,47

¹⁵⁹ Uma prova das fragilidades e, ao mesmo tempo, do apelo popular e da força política do PBF pode ser visto nos rumores, em maio de 2013, sobre o seu cancelamento. Um alarme falso, de natureza e origem ainda indefinidas, foi orquestrado, sobretudo no Norte e Nordeste do país, levando milhares de beneficiários às casas lotéricas e agências da Caixa na tentativa de sacar o benefício. Tais boatos engendraram acusações entre oposição e situação no Congresso, conduzindo à necessidade de uma investigação por parte da Polícia Federal. Todavia, um elemento que não pode ser desprezado é o potencial político da mobilização de dezenas de milhares de pessoas em um curto espaço de tempo devido ao receito de retirada de um benefício social.

Chile	Chile Solidario	0,11
Colômbia	Familias em Acción	0,39
Equador	Bono de Desarrollo Humano	1,17
Honduras	Programa de Asignación Familiar	0,24
México	Oportunidades	0,51
Paraguai	Tekoporã	0,36
Peru	Juntos	0,14
Uruguai	Asignaciones Familiares	0,45
Venezuela*	Misiones (e.g., Madres del Barrio)	-

Fonte: Cepal (2010, *apud* GONÇALVES, 2012).

* O autor inclui apenas os denominados programas de transferência condicionada. O programa Misiones da Venezuela abarca 28 projetos, inclusive aqueles de transferência condicionada como Madres del Barrio.

As informações da Tabela 18 explicitam outro limite do PBF, referimo-nos ao baixo gasto dedicado ao programa. Conquanto tenha registrado uma abrangência de 50 milhões de beneficiados em 2010 (Brasil, 2010a), em razão do baixo valor unitário dos benefícios – desvinculados do salário mínimo como referencial, o PBF atingiu em 2010, aproximadamente, R\$ 13 bilhões. Para termos uma ideia da timidez desse montante, basta mencionar que ainda em 2006 foram destinados ao pagamento de juros ao capital financeiro mais de R\$ 160 bilhões. Boschetti (2012: 52) resume bem as virtudes e limites do PBF: *“trata-se, nitidamente, de um ‘pobre’ programa, que ‘custa’ pouco, não atinge a estrutura da desigualdade, mas possui forte impacto político”*.

Castro *et al.* (2012) alertam que estudar o que foi efetivamente gasto nas políticas sociais, em comparação com o total de recursos arrecadados pelo Governo Federal, localiza a direção de sua atuação e transparece os ajustes realizados nas políticas públicas em razão das disputas entre as diferentes frações de classe e seus respectivos interesses junto ao fundo público. Face ao exposto, retomamos a questão sobre o financiamento e orçamento público, apresentando estudo de Castro *et al.* (2012), no qual os autores identificam que - entre 1995 a 2010 - os GSF vêm crescendo, embora esse crescimento não se reflita em uma participação mais significativa dentro do PIB.

De acordo com Castro *et al.* (2012), a explicação para esse aparente paradoxo está no ritmo mais pujante de crescimento da economia brasileira, o que permitiu que o PIB absorvesse um GSF mais elevado sem que isso significasse um esforço maior para a economia. Sem desconsiderar as informações apresentadas por Castro *et al.* (2012), é imprescindível destacar dois problemas que persistem na repartição do fundo público e que afetam diretamente os GSF. O primeiro deles – destacado pelos autores - é que o aumento do GSF não foi absorvido de modo homogêneo pelas diversas áreas sociais. A título de exemplo, verifica-se que a Educação (à exceção de 2010) e a Saúde possuem

crescimentos módicos, quando não decréscimos, em termos de porcentagem do PIB e de volume total de recursos.

Um segundo obstáculo, malgrado o crescimento do GSF, diz respeito à acentuada disparidade entre os gastos sociais e os recursos destinados ao pagamento de juros e amortização da dívida pública. Por conseguinte, conforme alerta Behring (2012), a política social, independentemente de receber a alocação de parcela importante do fundo público, aufere-a em uma condição subordinada, nomeadamente sob a tensão da supercapitalização (MANDEL, 1982)¹⁶⁰.

Em síntese, a captura do fundo público pelo capital financeiro, tem sido uma característica compartilhada pelos distintos governos brasileiros¹⁶¹ e nesse aspecto o Governo Lula não apresentou dessemelhança. Ademais, considerando que no Brasil possuímos uma carga tributária altamente regressiva, é imperioso destacar que uma relevante parte dos recursos do fundo público advém da arrecadação dos impostos pagos pela classe trabalhadora. Neste sentido, Brettas (2012:94) assevera que *“a alocação de boa parte desse dinheiro nos circuitos que alimentam e ampliam as possibilidades de rentabilidade financeira significa uma transferência de recursos oriundos do trabalho para as mãos da burguesia financeira – nacional e internacional”*.

Uma prova inconteste de continuidade no desequilíbrio dos gastos públicos pelo Governo Lula foi a decisão de manutenção da Desvinculação de Receita da União, mecanismo que - associada ao intento de reduzir a Seguridade Social a mero seguro - retira anualmente 20% do OSS (excetuando as receitas previdenciárias). Para Brettas (2012), a desvinculação e repasse de parcela do OSS para o orçamento fiscal compromete os gastos com saúde, assistência social e previdência social. Baseada em dados do Senado Federal¹⁶², Brettas (2012) informa que, entre 2007 a 2010, a DRU desvinculou R\$ 195,3 bilhões.

Mercadante (2006) apresenta um argumento – no mínimo cínico – para justificar a conservação da DRU. De acordo com o autor, era preciso respeitar o ambiente de normalidade institucional e jurídica. Em suma, trata-se de uma tentativa de justificar o

¹⁶⁰ O termo supercapitalização é utilizado por Mandel (1982) para caracterizar a irradiação do capital para zonas antes não mercantis.

¹⁶¹ Lima (2008) ressalta que o Brasil possui a única Constituição do mundo com um dispositivo que garante os pagamentos para serviço da dívida. Na opinião do autor, isso demonstra a dependência da economia brasileira aos ditames do capital internacional e nacional.

¹⁶² Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>>. Acesso em: 06 mar. 2013.

injustificável, utilizando-se de um argumento que coloca em xeque o discurso do próprio governo de ruptura e distinção no desempenho das políticas econômica e social.

Outro instrumento utilizado para hipertrofiar o montante de recursos destinados ao superávit primário são os decretos de contingenciamento do orçamento, que reduzem os valores autorizados a serem gastos pelos órgãos do governo e atingem, principalmente, aquelas funções orçamentárias que não possuem gastos obrigatórios ou receitas vinculadas. Segundo Salvador (2010a: 189):

O contingenciamento orçamentário é um recurso que vem sendo bastante utilizado nos últimos anos como meio de assegurar metas de superávit primário, funcionando como um apêndice da política econômica adotada pelo governo federal. Trata-se de um instrumento que limita o empenho, a movimentação financeira e os pagamentos de despesas discricionárias no âmbito federal.

Boschetti (2012) explicita que apenas em 2011 o governo cortou R\$ 50 bilhões do orçamento destinado às políticas sociais e para o ano de 2012 anunciou um corte de R\$ 55 bilhões, afetando especialmente áreas como saúde e educação. Para a autora, a realização de cortes orçamentários para viabilizar o pagamento dos juros da dívida retira do Estado brasileiro a capacidade de garantir os investimentos indispensáveis à consolidação das políticas públicas, além de demonstrar a prioridade da política macroeconômica governamental, em detrimento das políticas sociais.

Pochmann (2005 *apud* LIMA, 2008) destaca a importância de que, diante de uma dívida social desmedida (7,2 trilhões), ocorra uma inversão das prioridades governamentais no que se refere ao financiamento público. Para Fagnani (2012: 46): *“Nas políticas sociais universais (educação, saúde, previdência, assistência e seguro-emprego), o maior desafio é restabelecer das bases de financiamento sustentáveis que haviam sido definidas pela Constituição Federal em 1988 [...]”*.

Fagnani (2012) alerta que o desafio acima demanda a tomada de decisões complexas e de difícil consenso político. Ademais, o autor descreve quais são essas ações: *a)* extinguir a DRU; *b)* efetuar a reforma tributária progressiva; *c)* aplicar integralmente os recursos do OSS na própria Seguridade Social; *d)* flexibilizar a LRF, por seus efeitos nefastos na terceirização da contratação de pessoal nas áreas sociais; *e)* regulamentar a EC nº 29, para assegurar bases sustentadas de financiamento do SUS; *e)* ampliar o gasto público com educação, que são escassos se comparados internacionalmente.

O conjunto de ações que constitui a política social do Governo Lula – especialmente a priorização aos programas de transferência de renda, a elevação real do salário-mínimo e a ampliação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) – apresentou resultados positivos, sobretudo no que concerne à redução da pobreza (extrema) e ao mercado de trabalho. Para Sicsú (2012), há uma perceptível mudança do país nos últimos dez anos. Uma transformação marcada pela queda acentuada do desemprego, pela drástica elevação do valor do salário mínimo e pela significativa ampliação do crédito.

Na opinião de Sicsú (2012), as modificações na estrutura socioeconômica brasileira, possibilitaram que milhares de brasileiros fossem economicamente incluídos, sem, no entanto, alcançarem uma inclusão social plena. Discordamos parcialmente da opinião do autor de que tenha ocorrido uma inclusão econômica das classes subalternas, tendo em vista que o acesso facilitado ao crédito e o crescimento do salário-mínimo, além de serem engolidos pelo endividamento familiar crescente e pela carga tributária regressiva, são risíveis se comparados aos ganhos que o capital financeiro continua a abocanhar do fundo público. Ademais, perpetua-se no Brasil uma abissal diferença de distribuição de renda.

Uma política social liberta dos grilhões da servidão financeira e insubordinada ao protagonismo/mandonismo macroeconômico exigiria uma condução autônoma, composta por alianças para baixo e por concessões às classes populares. Todavia, diante do contexto atual, trata-se de uma opção inimaginável e execrada pelos altos custos políticos e econômicos que enseja. Não são poucos aqueles que engrossam o coro conservador e tacham essa postura “soberana” de irresponsável e divisionista.

Sem querer pagar os altos custos de uma “outra” política social, o Governo Lula foi incapaz de romper com o servilismo dessas políticas ao direcionamento macroeconômico, assumindo o modelo presente na cartilha dos organismos internacionais e priorizando os programas de transferência de renda. Face ao exposto, os órgãos da estrutura governamental responsáveis pela área econômica acabaram ditando cortes orçamentários aos ditos “gastos sociais” e determinando o direcionamento da ação social.

[...] Não se pode dizer que o governo Lula tenha realizado políticas sociais significativas, a despeito do seu empenho em acabar com a fome no país, por meio do Programa Fome Zero, cujo carro-chefe se tornou o Programa Bolsa Família, e de ter conseguido expressivo crescimento econômico (PEREIRA-PEREIRA, 2012: 745).

Boschetti (2012) identifica limites nos programas de transferência de renda com destaque no Governo Lula. Alguns dos aspectos restritivos, localizados pela autora, são: *a)* utilização de condicionalidades para acesso ao programa; *b)* valores reduzidos do benefício com repasses inferiores ao salário-mínimo; *c)* quando são incorporados à renda, podem desempenhar o papel de armadilha da pobreza, pois impedem o beneficiário de melhorar sua renda e condição de vida; e *d)* por fim, como são benefícios assistenciais e não direitos constituídos podem ser facilmente capturados pelo populismo e clientelismo político.

Aliás, a ampliação e a utilização mais profícua da política social como instrumento de captura política caracterizam o grande diferencial de Lula em relação ao governo anterior ou, como apelidou André Singer (2009), o “pulo do gato de Lula”. Segundo o autor, o ex-presidente soube, sobre o pano de fundo da ortodoxia econômica, construir uma substantiva política de promoção do mercado interno voltado aos menos favorecidos (*subproletariado*), potencializando a sensação dos membros das classes subalternas de aumento da capacidade de consumo, o que não estava presente nas políticas econômicas e sociais recessivas do início de seu mandato.

Segundo Gonçalves (2012), grupos dirigentes, obstinados pela perpetuação do poder, reconhecem a influência das políticas de redução da desigualdade em geral, e de combate à pobreza, em particular, nos pleitos eleitorais.

Gastos públicos sociais focalizados, transferências e benefícios específicos transformam-se em instrumentos eficazes de conquista de votos junto aos grupos sociais de menor renda. Ou seja, a política de distribuição de renda é funcional na luta pelo poder político (IDEM, IBIDEM: 24).

Enquanto as políticas sociais focais, compensatórias e transitórias tiverem prosseguimento e protagonismo, a população de renda mais baixa continuará acreditando que Lula - assim como seus sucessores - mudou sua vida para melhor. Considerado que são histórica e permanentemente bombardeados por argumentos nefastos que os culpabilizam pela condição desfavorável em que sobrevivem, não conseguem perceber que o problema de fato localiza-se na estrutura social, econômica e política do país que reproduz sem cessar fatores que criam a pobreza onde se encontram. Para muitos, não há com o que se indignar desde que o fluxo das transferências não seja interrompido. É imperioso dizer que, em razão das condições sociais, culturais, econômicas e até mesmo fisiológicas adversas - não é possível atribuir equívoco a essa leitura.

Conforme visto anteriormente, conquanto beneficie parcela significativa da população brasileira, a manutenção dos programas de transferência de renda não envolvem montantes de recursos públicos significativos, especialmente quando comparados àqueles destinados ao atendimento do capital financeiro. Isso significa que sua continuidade e aprofundamento não apresentaram maiores problemas, uma vez que não contrariaram as demais propostas do Governo Lula. Pelo contrário, programas dessa natureza, de caráter assistencial e, por conseguinte, compensatório, fazem parte de qualquer agenda neoliberal, a começar pelo Banco Mundial, tendo em vista que são necessários para reprodução das relações capitalistas.

Boschetti (2012: 54-55) afirma que:

O investimento em programas assistenciais pífios, focalizados e recheados de condicionalidade, aliado à manutenção do desemprego estrutural e ao não investimento em políticas universais, longe de indicar um novo modelo de desenvolvimento social, é uma estratégia útil ao capitalismo para regular o mercado a baixo custo.

Pereira-Pereira (2012) alerta que, a despeito de um propagado novo desenvolvimentismo, a política social brasileira foi ineficiente na tentativa de romper com tendências de sua história recente. De acordo com a autora, perpetuam problemas como a direitização¹⁶³, monetarização¹⁶⁴, laborização¹⁶⁵ e descidadanização¹⁶⁶ da política social.

Até o momento, destacamos as características gerais das políticas econômicas e sociais do Governo Lula por meio de uma exposição dialética, na qual enfatizamos as contradições que permeiam seus avanços e retrocessos, buscando coteja-los com dados estatísticos. Esse percurso teve como intuito desvendar e problematizar os interesses, objetivos e frações de classe hegemônicas dessas políticas no período de 2003 a 2010. Na sequência, apresentaremos a estruturação e implementação da política esportiva do

¹⁶³ De acordo com Pereira-Pereira (2012: 748), a direitização refere-se ao domínio do ideário neoliberal no âmbito das políticas sociais, iniciado desde os anos 1980. Diante desse cenário, essas políticas, inclusive no Brasil, viveriam sob o império de (ultra) direita.

¹⁶⁴ A monetarização da política social diz respeito ao fato de “que esta não mais visa concretizar direitos sociais, mas fortalecer o mérito individual do pobre de conseguir, por meio do mercado, a satisfação de suas necessidades” (PEREIRA-PEREIRA, 2012: 748).

¹⁶⁵ Para Pereira-Pereira (2012: 749), há uma “laborização precária da política social, visto que a principal responsabilidade desta, principalmente da assistência, é a de ativar os demandantes da proteção social para o trabalho”.

¹⁶⁶ A descidadanização da política social ocorre, tendo em vista que “a maior parte do trabalho oferecido pela ética da autorresponsabilização dos pobres pelo seu próprio sustento e bem-estar é dissociada da cidadania; ou melhor, trata-se de trabalho precário (apesar de primar pela intensificação qualitativa dos ritmos produtivos, haja vista o caso dos operadores de telemarketing), flexível, mal pago e desprotegido” (PEREIRA-PEREIRA, 2012: 749).

Governo Lula, identificando os mesmos aspectos ressaltados na área econômica e social e dando prosseguimento ao percurso histórico iniciado no segundo capítulo.

3.2. O Esporte no Governo Lula.

No segundo capítulo desta tese realizamos resgate histórico do desenvolvimento do esporte no Brasil, acentuando suas interfaces com o Estado e com a configuração e consolidação do sistema capitalista no país. Iniciamos essa abordagem sócio histórica pela década de 1930 - momento embrionário da industrialização nacional - e finalizamos com o último mandato de FHC - interregno singular de supremacia dos ideais neoliberais no país.

Naquela oportunidade, concluímos que o período examinado é sumariamente representado pelo processo de modernização conservadora, situação na qual são realizadas mudanças epidérmicas com o intuito de preservar uma essência conservadora e antidemocrática. Segundo Coutinho (2006: 146): *“É uma forma de transição que reproduz o velho, que repõe o velho sob novas formas, mas que certamente também introduz o novo: não se trata, portanto, de uma simples contrarrevolução”*.

As modificações se reduzem a acomodações no bloco no poder com a finalidade de contemplar os diferentes interesses de suas frações de classe. Diante desse cenário, verificamos que o esporte granjeou maior atenção estatal a depender de sua funcionalidade para a consecução dos determinantes hegemônicos da agenda governamental e dos grupos políticos que a influenciam, normalmente vinculado às pautas econômico-corporativas. Outra possibilidade identificada é o uso da prática esportiva em ações residuais dentro da fragmentária política social promovida pelo governo.

No entanto, o fato de a política esportiva brasileira manter sua essência inalterada não inviabiliza pequenas mudanças nos papéis exercidos pelos sujeitos envolvidos em sua implementação. Segundo Castellani Filho (2008), o período premido pela lógica do neoliberalismo marcou uma nova configuração da presença do Estado no âmbito esportivo. Partindo de uma concepção na qual a base organizativa do esporte deveria ficar a cargo das entidades com personalidade jurídica de direito privado, criou-se um arranjo caracterizado pela submissão do esporte à lógica do mercado, ao passo que Estado deveria ser reposicionado em um plano secundário.

Concomitantemente, as entidades esportivas exigiam o afastamento estatal, amparados pelo argumento da garantia de uma ação autônoma. Entretanto, é curioso notar que essas mesmas representações não adotaram uma postura independente em relação aos recursos públicos, uma vez que em momento algum abdicaram dessa fonte de financiamento. Em verdade, nota-se que a saída de cena do Estado correspondeu apenas a uma variação de papéis, no qual o protagonista interventor cede lugar ao personagem coadjuvante do financiador.

Grosso modo, o esporte jamais gozou de prestígio junto ao governo FHC. Imbuído de uma concepção minimalista de Estado e de um projeto de contrarreforma, a gestão de FHC elencou o esporte como mais uma daquelas áreas que deveriam ser expurgadas da estrutura estatal e entregues às regras do mercado, intuito que ficava evidente no conteúdo da legislação esportiva da época. Nem mesmo o capital simbólico (ideológico e político) e econômico do esporte atraiu a atenção do mandatário do Planalto.

É importante ressaltar que não podemos entender o desprestígio citado acima como sinônimo de total omissão estatal. Isso porque, trata-se de um período marcado por registros importantes na política esportiva nacional e que afetaram diretamente o setor e seus representantes. No governo FHC ocorreram: *a*) edição da Lei nº 9615/98 (Lei Pelé), legislação com implicações na política atual de esporte¹⁶⁷; *b*) criação do Ministério do Esporte e Turismo (MET); *c*) realização das CPIs da Câmara e Senado, que investigaram o futebol brasileiro e sua principal entidade, a Confederação Brasileira de Futebol (CBF).

No caso das CPIs é importante destacar que esses episódios tiveram implicações importantes sobre as frações de classe que formavam o bloco de poder à frente do esporte brasileiro. Em primeiro lugar, os holofotes acesos pelas investigações expuseram - aos olhos do parlamento, da mídia e da sociedade - o *ethos* que caracteriza a atuação das entidades de administração esportiva no país, exibindo o caráter conservador, retrógrado, reacionário e corrupto que permeia esses segmentos¹⁶⁸. Um segundo impacto diz respeito ao alargamento da fenda que separava o Governo Federal e as entidades de administração esportiva, sobretudo a CBF – representada por seu então

¹⁶⁷ Recentemente, em 08 de abril de 2013, foi publicado o Decreto nº 7.984, que regulamenta a Lei nº 9.615/98.

¹⁶⁸ Para detalhes sobre os bastidores das corrupções e outros atos ilícitos das entidades de administração esportiva, recomendamos os livros do repórter britânico Andrew Jennings (SIMSON & JENNINGS, 1992; JENNINGS, 2011).

presidente, Ricardo Teixeira, que se sentiu constrangida com a ingerência do Estado em sua autonomia financeira e administrativa de ente privado.

É importante destacar o posicionamento, no mínimo, incoerente da entidade responsável pela administração do futebol nacional. Isso porque, enquanto vocifera seu caráter privado para defender sua ação autônoma e escapar da regulação/fiscalização estatal e do controle social democrático, ao mesmo tempo, a CBF apropria-se e explora comercialmente patrimônios públicos como os símbolos nacionais por meio da seleção brasileira de futebol.

E, quando, por alguma razão, alguém consegue fazer uma Comissão Parlamentar de Inquérito, como se fez no ano 2000, aí não pode porque a CBF é uma entidade privada. Aliás, é a entidade privada mais engraçada do mundo: na hora em que a seleção entra em campo é o hino do Brasil que toca, não é o da CBF. A cor da camisa também é da bandeira, certo? Ou seja, ela é privada sempre que interessa. Quando não interessa, ela passa a ser patrimônio do país¹⁶⁹.

A CPI da Câmara dos Deputados - cujo relatório final foi arquivado – trouxe uma série de denúncias e comprovações, com destaque para a parceria entre a CBF e uma empresa de *marketing* esportivo, que promoveu o enriquecimento de ambos, ao passo que os clubes brasileiros acumulavam dívidas impagáveis. Os trabalhos dessa comissão evidenciaram as relações espúrias entre a CBF e as federações estaduais, levando à deterioração da organização confederativa e à transformação dessas entidades em lócus do continuísmo, nepotismo e corrupção (REBELO & TORRES, 2001).

A investigação das contas da CBF comprovou a administração ruinosa da entidade por meio da má aplicação dos recursos em despesas duvidosas e não justificadas, além do pagamento de altos salários e remunerações indevidas¹⁷⁰. As apurações permitiram identificar a realização de doações políticas, cuja finalidade seria sustentar influências no Parlamento, especialmente junto ao grupo alcunhado por “bancada da bola”¹⁷¹ (REBELO & TORRES, 2001).

A lista de atos ilícitos dos responsáveis pela gestão da CBF é longa e inclui os crimes de sonegação de receita e evasão de divisas. Em 2000, a CBF foi autuada pela Receita Federal do Brasil (RFB) por irregularidades de sonegação de imposto de renda,

¹⁶⁹ “O Brasil não é o país do futebol” (entrevista com o jornalista Juca Kfourri). *Le Monde Diplomatique*, 07 jun. 2010.

¹⁷⁰ Ricardo Teixeira, então presidente da CBF, recebeu R\$ 126 mil em 1998 e R\$ 418 mil em 2000. No ano de 2001, sua remuneração mensal era de R\$ 35 mil (REBELO & TORRES, 2001). Rendimento bem superior - na época - ao subsídio recebido pelos ministros do Supremo Tribunal Federal, que corresponde ao teto do funcionalismo público.

¹⁷¹ Nas campanhas eleitorais de 1998, a CBF doou o total de R\$ 612,5 mil a candidatos ao Parlamento.

de COFINS e de CSLL, além de omissão de receita e fraude fiscal, devido à criação de receitas indevidas. À época, a CBF acumulava uma dívida de R\$ 14,4 milhões com a RFB. Peritos, que investigaram os empréstimos tomados pela CBF no exterior junto ao *Delta Bank*, comprovaram a aplicação de juros extorsivos incompatíveis com aqueles praticados no mercado financeiro, o que resultou em elevados prejuízos para a entidade, com indícios de evasão de divisas.

Os fatos apurados pela CPI da Câmara elucidaram o contexto no qual se desenvolvia as relações entre Estado e esporte no Brasil. Esse cenário tortuoso foi herdado pelo Governo Lula, que, em seu início, buscou estruturar administrativamente o esporte brasileiro em uma lógica diferente de seu antecessor. Um suposto marco dessa tentativa seria a criação, pela primeira vez, de um ministério específico para o setor. Conquanto a criação de novas estruturas ministeriais refletisse a necessidade de acomodar os diferentes apoios da coalizção partidária vitoriosa, a estruturação do ME sinalizava/apontava para uma maior participação do Estado nas questões atinentes à esfera esportiva.

Ignorando a existência de interesses políticos e os fatos apurados pela CPI “CBF-Nike”, o Governo Lula justificou o estabelecimento de uma pasta ministerial específica para o esporte a partir de critérios que viabilizassem a melhoria da gestão administrativa e financeira. Segundo o governo, a necessidade de instituição do ME legitimava-se pela ausência, até o ano de 2003, de uma política com programas e ações contínuas e articuladas, de abrangência nacional, apta a relacionar o público e o privado no desenvolvimento do setor. Neste sentido, criticava-se o fato de as ações estatais serem oferecidas por programas e por projetos localizados e de pequeno porte, sem extensão para o âmbito estadual ou municipal.

Diante desse diagnóstico, optou-se pela destinação de uma pasta ministerial exclusiva para o setor esportivo. O ME foi criado através da medida provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, seção II, artigo 27. O referido documento separou o Ministério do Esporte e do Turismo, manteve a estrutura existente para o Turismo e criou uma nova composição para o Ministério do Esporte. Na opinião do próprio governo, a criação do ME inaugurou uma nova fase da relação entre Estado e esporte no país.

Desde 2003, com a criação do Ministério do Esporte, o País incorporou uma nova concepção de gestão pública para esporte e lazer. Ao considerar a atuação do Ministério um importante meio para efetivar direitos sociais, afirmados na Constituição Federal, o Governo Federal mudou o rumo do tratamento que se deu tradicionalmente a esta área (BRASIL, 2010a: 195).

Outro elemento ressaltado pelo Governo Lula na defesa da criação do ME foi o financiamento restrito para o esporte. Conforme análise governamental, essa limitação orçamentária devia-se, por um lado, às poucas condições que justificassem a ampliação de recursos no setor, engendradas pela falta de um plano nacional e políticas estruturantes. Por outro lado, o governo sinalizava a inexistência de uma política de financiamento que garantisse a diversificação de recursos, inclusive aqueles oriundos de isenção fiscal, nos moldes do que ocorria na Cultura desde 1991.

Adiante retomaremos a questão do financiamento público para o esporte brasileiro. Neste momento, vale destacar que, para superar a carência de recursos para o esporte, o Governo Federal aumentou progressivamente os repasses ao ME – embora sua participação no OGU continuasse irrisória (Tabela 19). “*O orçamento do Ministério do Esporte cresceu nos últimos oito anos mais de 500%, passando de R\$ 371 milhões, em 2003, para R\$ 2,12 bilhões, em 2010*” (BRASIL, 2010a: 195).

Tabela 19 - Valores em R\$ autorizados e liquidados pelo ME, deflacionados pelo IGP-DI, bem como a participação no OGU liquidado pelo Poder Executivo.

Ano	Autorizado (milhões)	Liquidado (milhões)	Participação (%)
2004	568,96	402,56	0,09
2005	928,23	573,37	0,12
2006	1.302,63	943,22	0,19
2007	1.979,68	1.777,64	0,32
2008	1.682,96	1.154,49	0,19
2009	1.576,60	1.058,24	0,17
2010	2.195,29	1.095,98	0,16

Fonte: SIGA Brasil – Senado Federal. (Elaboração própria).

Para sanear a ausência de renúncias fiscais no âmbito esportivo, o governo se empenhou na aprovação, dentro do marco legal esportivo, da Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) - Lei n.º 11.438/2006 e Lei n.º 11.472/2007 -, trazendo para o setor benefícios já concedidos a outros segmentos¹⁷². Com a publicação da LIE as empresas tributadas com base no lucro real passaram a deduzir até 1% do imposto de renda devido ao apoiar projetos chancelados pelo ME. O governo afirma que essa iniciativa permitiu “*financiar desportistas e paradesportistas por meio de incentivo fiscal. [...] Assim, em 2009, foram avaliados 586 projetos, aprovados 354, e captados mais de R\$ 100 milhões*” (BRASIL, 2010a: 196).

¹⁷² Vale ressaltar que, conforme Behring (2008), a renúncia fiscal é mais um elemento que contribui para a reorientação do fundo público para as demandas do empresariado, alimentando a crise fiscal.

De acordo com Castellani Filho (2008), a chegada de Lula à Presidência da República foi marcada pelo compromisso de mudança, o que gerou expectativas de transformações no setor esportivo. Os setores progressistas da Educação Física e Ciências do Esporte ansiavam pelo estabelecimento de uma política que reconhecesse o esporte como direito social e, portanto, como parte da cultura popular¹⁷³. Além disso, almejava-se que esse reconhecimento estivesse aliado a uma responsabilização estatal na implementação de políticas públicas que garantissem o acesso da população brasileira – independentemente de seu nível socioeconômico, status e classe social – ao exercício desse direito.

Após a revelação dos bastidores de uma das mais importantes entidades de administração esportiva do Brasil promovida pela CPI, uma primeira expectativa de transformação engendrada foi a de que o Governo Lula estabelecesse um novo padrão de relacionamento com os representantes dessas entidades. Uma relação que mantivesse o afastamento necessário e, concomitantemente, exigisse como contrapartida do financiamento estatal a adoção de um modelo de gestão pautado em preceitos democráticos e de transparência na execução orçamentária. Todavia, uma vez mais, anseio popular, vontade política e ação estatal se desconstruíram.

Uma combinação entre ações estratégicas e perspicazes orquestradas por Ricardo Teixeira – à época presidente da CBF – e o gosto pessoal do presidente Lula pelo futebol possibilitou uma reaproximação entre o Governo Federal e a principal entidade de administração do futebol nacional¹⁷⁴. Uma aliança imprescindível para o “sucesso” da Copa de 2014 e para atendimento às garantias exigidas pela FIFA.

Um episódio que ilustra claramente a confluência de interesses que solidificou essa relação ocorreu no ano de 2004 em amistoso entre as seleções de futebol do Brasil e do Haiti – país com o pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do continente americano, devastado por uma guerra civil e por constantes desastres naturais.

Em 2002 Luis Ignácio Lula da Silva venceu as eleições presidenciais, e o Brasil passou a ter no seu comando um presidente apaixonado por

¹⁷³ Segundo Castellani Filho (2007, *apud* CASTELAN, 2011), no período de 2003 a 2010, o setor progressista do campo esportivo foi composto pelo Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte e seus membros dirigentes. Por outro lado, os dirigentes de clubes, Federações e Confederações formavam a parcela mais conservadora deste campo.

¹⁷⁴ É importante destacar que sob a vigência do governo Dilma essa proximidade sofreu certo esgarçamento. Primeiramente, a troca de Orlando Silva por Aldo Rebelo à frente do ME – embora motivada por outros aspectos – foi uma clara demonstração de que o trânsito de Ricardo Teixeira pelo Planalto estava obstaculizado. Provavelmente, a presidenta não contava que em seu lugar assumisse um aliado da Ditadura Militar, fato que, até a Copa das Confederações de 2013, manteve certo afastamento entre a Presidência da República e a CBF.

futebol, como jamais visto na sua história desse país. Quando o presidente Lula sugeriu que se fizesse um jogo festivo contra a seleção do Haiti, para consolidar e publicizar a missão de paz chefiada pelo Brasil naquele país, em 2004, Ricardo Teixeira não perdeu a oportunidade. Ao invés de recrutar uma equipe de suplentes, mais do que suficiente para golear a frágil equipe haitiana, Teixeira mandou o técnico convocar os titulares, entre os quais incluíam-se Ronaldinho Gaúcho e Ronaldo Nazário - o primeiro seria eleito o melhor jogador da FIFA naquele mesmo ano e o segundo, que já havia sido escolhido em três edições, havia sido o grande nome da conquista brasileira de dois anos antes. Os haitianos, que adoram a seleção brasileira, não cabiam em si quando os Ronaldos e sua trupe desembarcaram em Porto Príncipe em agosto de 2004. Os jogadores foram saudados como pop stars, da chegada à partida. Desfilaram em tanques sob o delírio da população nas ruas e golearam a seleção local por 6 a 0, um placar elástico para um evento denominado como "jogo da paz". Em todo o caso, a guerra era civil, e não entre brasileiros e haitianos (DAMO, 2012: 64-65).

Castellani Filho (2008) observa que as entidades jurídicas de direito privado – que historicamente determinam a direção da política esportiva brasileira – Comitê Olímpico Brasileiro, Comitê Paraolímpico Brasileiro, as Confederações, as Federações e os clubes - continuaram, sob a vigência do Governo Lula, com a mesma força que tiveram em momentos passados, inclusive contando com maior aporte de recursos governamentais. O autor cita fato emblemático que é a caricatura dessa aproximação. Refere-se ao lançamento da Política Nacional de Esporte, em 19 de agosto de 2005, no clube Pinheiros, ocasião na qual Carlos Nuzman (presidente do COB) afirmou que o presidente Lula em seu governo tinha feito pelo esporte, em apenas dois anos, mais do que os outros governos fizeram em 20 anos.

Com Lula, o Palácio do Planalto foi palco constante de visitas do comando do Comitê Olímpico Brasileiro. Tanto no Pan de Santo Domingo quanto na Olimpíada de Atenas, ele recepcionou os esportistas e vestiu o agasalho da competição¹⁷⁵.

No discurso, ele [Carlos Arthur Nuzman] agradeceu a todos os envolvidos na candidatura [dos Jogos Olímpicos de 2016] e a Lula. "Nada disso seria possível sem o presidente", afirmou, acrescentando que Lula trabalha no projeto do país "há dois anos", desde o fim do Pan-07¹⁷⁶.

Castellani Filho (2008) afirma que a busca desesperada por legitimação no campo esportivo – essencial para a manutenção de seu status na esfera governamental – conduziu, paulatinamente, os gestores e o partido à frente do ME (PC do B) a uma

¹⁷⁵ “Lula, principal financiador do Pan, deve ser ‘figurinha fácil’ no evento”. *Folha de S. Paulo*, 13 jul. 2007.

¹⁷⁶ “Nuzman festeja vitória política”. *Folha de S. Paulo*, 03 out. 2009.

submissão consentida aos setores conservadores, culminando na capitulação e aprisionamento dos responsáveis pela definição e execução da política esportiva aos interesses daquela fração. Segundo o autor, essa aproximação pode ser ilustrada pela *Síndrome de Estocolmo*, situação na qual as vítimas de sequestro acabam se identificando ou simpatizando com seu sequestrador.

A comparação proposta por Castellani Filho (2008) é extremamente perspicaz e pertinente. No entanto, é preciso problematizar qualquer tipo de interpretação, que a partir de uma leitura superficial da análise deste autor, preconize a ideia de uma ação autônoma do PC do B devido à desarticulação petista no âmbito esportivo. Se por um lado, é verdadeiro que os rumos ministeriais contraditavam com o compromisso programático assumido por sujeitos históricos do Setorial Nacional de Esporte e Lazer do PT, por outro lado, é igualmente verdade o desinteresse e/ou consentimento do alto escalão governamental aos caminhos tomados pela gestão do ME.

É possível dizer que essa anuência é o resultado de uma relação dialética entre convicção e omissão, sendo ambas decorrentes de um somatório de fatores. Primeiramente, malgrado o apreço pessoal do presidente Lula pelo futebol, havia uma depreciação do esporte no interior do próprio governo, o que ficava evidente pela inexistência de um quadro político de projeção nacional organicamente vinculado a essa pauta¹⁷⁷, pela ausência do esporte entre as históricas bandeiras de luta do partido¹⁷⁸ e pelo papel secundário atribuído ao esporte dentro do chamado projeto neodesenvolvimentista.

Um segundo aspecto é que o ME - recentemente criado - também não despertava grande interesse nos partidos de maior expressão no interior da coligação que formava a base governista. Tal desinteresse era corolário das características inerentes a uma pasta ministerial *in statu nascendi*, quais sejam: acanhado prestígio e repercussão política, além de uma dotação orçamentária extremamente reduzida e altamente suscetível a contingenciamentos. Essas particularidades não costumam atrair o fisiologismo que caracteriza a ação partidária da pequena política brasileira¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Referimo-nos, basicamente, àqueles que poderíamos denominar de “políticos de carreira”. Isso porque, não ignoramos a existência de intelectuais ligados à Educação Física, com experiência em gestão de políticas de esporte e lazer, no interior do PT.

¹⁷⁸ A ausência ressaltada não deve ser compreendida como a inexistência de uma discussão sobre o tema no âmbito das reuniões partidárias. Mesmo porque, desde 1992, o esporte era debatido e sistematizado, o que se comprova pela publicação do caderno “O Modo Petista de Governar” (Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais do PT, 1992), com um capítulo intitulado “Direito ao ócio”.

¹⁷⁹ Segundo Gramsci (1976: 159): “A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, com a luta pela destruição, a defesa, a conservação de determinadas estruturas orgânicas

Um terceiro fator, que se coaduna com a tese da *Síndrome de Estocolmo*, diz respeito ao alinhamento entre os interesses dos setores conservadores, que hegemonomizam o campo esportivo, e a visão que orientou a política econômica e social do governo, com larga supremacia dos determinantes atrelados ao capital financeiro, à especulação imobiliária e ao agronegócio. Esse amálgama se homogeneizou e se fortaleceu especialmente com a vinda dos grandes eventos esportivos.

Frente a esse cenário, assistimos novamente o fenômeno esportivo ter sua importância reduzida ao capital ideopolítico e econômico. No tocante ao potencial econômico, o esporte assumiu o papel de elemento funcional ao processo de acumulação capitalista, com ênfase em sua capacidade de auxiliar no projeto de mundialização de determinadas frações da burguesia nacional, nomeadamente aqueles setores tão fiéis ao financiamento das campanhas eleitorais (empreiteiras e banqueiros)¹⁸⁰.

Castellani Filho (2008) conclui que assistimos - durante os seis primeiros anos do Governo Lula - a vigência de um modelo híbrido de intervenção estatal, caracterizado por uma política na qual o Estado intervém, mas não sob a ótica de restituição do sentido público dessa prática social chamada esporte. O autor adverte que a participação estatal *“não se dá pelo reconhecimento do esporte como patrimônio da cultura corporal esportiva de um povo; mas se dá no sentido de reforçar a ideia do esporte como um produto da economia brasileira, responsável por aproximadamente 4% do PIB nacional”* (IDEM, IBIDEM: 141).

Para Castellani Filho (2008), existem setores no esporte, representados pelas entidades esportivas com personalidade jurídica de direito privado, com forte capacidade de influência sobre a agenda governamental e que, por conseguinte, são agraciadas com um aporte de recurso público jamais observado na história do país¹⁸¹.

econômico-sociais. A política menor compreende as questões parciais e quotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida, em virtude de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política”.

¹⁸⁰ De acordo com Tautz *et al.* (2010), a tendência à mundialização de empresas brasileiras, que se estende da América Latina até a África lusófona, encontra exemplos na Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Correa, Vale do Rio Doce, Petrobras, Eletrobrás. Estas empresas reproduzem fora, muitas vezes de forma mais dramática, os impactos sociais e ambientais que produzem no interior do país. Na visão de muitos movimentos e organizações sociais destas regiões, o BNDES vem substituindo o BID e o Banco Mundial no papel de financiador de projetos com graves impactos socioambientais em territórios e que implicam também o endividamento destes Estados.

¹⁸¹ Matéria do UOL Esporte, intitulada “O porquê de CBF e COB serem os mais ricos do mundo”, informa que a CBF e o COB atingiram níveis de faturamento jamais vistos na indústria do esporte. No ano de 2012, a CBF recebeu R\$ 400 milhões e o COB arrecadou um pouco mais de R\$ 100 milhões.

Nunca houve antes, nesse país, tanto dinheiro público bancando o esporte de alto rendimento: “Lei Piva”, “Lei de incentivo fiscal”, “Timemania” (que é, também, uma forma de renúncia fiscal)¹⁸²; recursos estatais de patrocínio a clubes e atletas; o próprio orçamento do Ministério que, apesar de pequeno, é quase todo destinado ao esporte de rendimento (CASTELLANI FILHO, 2008: 141).

As problematizações realizadas por Castellani Filho (2008) são uma demonstração inicial de que a trajetória tomada pela política de esporte do Governo Lula distanciou-se do caminho marcado pela mudança e afastou-se da possibilidade de alçar o esporte à condição de direito de cidadania por meio da democratização de seu acesso. Neste sentido, faz-se necessário aprofundar o debate acerca da organização e estruturação da política esportiva brasileira, bem como sobre o financiamento público destinado ao setor. Essas temáticas constituíram os objetos de análise da parte final deste terceiro capítulo.

3.2.1. A organização e estruturação da Política de Esporte no Brasil.

Na primeira mensagem enviada ao Congresso Nacional, em 2003, o Governo Federal faz referência ao esporte como importante instrumento de socialização e de mudanças da realidade e, concomitantemente, ressaltou a dificuldade de não se ter, sequer, dados oficiais sobre infraestrutura esportiva nos municípios brasileiros. No documento de balanço da gestão do ME no Governo Lula, o ministério reconhece que o primeiro grande desafio do governo seria desenvolver uma política nacional de esporte como mecanismo de promoção social.

O discurso governista evidencia o papel secundário historicamente ocupado pelo esporte na agenda pública, mas, ao mesmo tempo, acentua a necessidade em se estruturar diretrizes políticas para o setor esportivo. Entretanto, antes de iniciarmos propriamente a análise das especificidades que constituem o labiríntico percurso de

Disponível em: <<http://negociosdoesporte.blogosfera.uol.com.br/2013/04/23/o-porque-de-cbf-e-cobserem-os-mais-ricos-do-mundo/>>. Acesso em: 24 abr. 2013.

¹⁸² A Timemania é uma loteria destinada ao “desenvolvimento da prática desportiva, a participação de entidades desportivas da modalidade futebol nesse concurso e o parcelamento de débitos tributários e para com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço” (BRASIL, 2006). Da arrecadação total referente à realização do concurso, 46% é destinado ao pagamento do valor do prêmio, 22% para a remuneração dos clubes de futebol profissional participantes e apenas 3% ao Ministério do Esporte, os quais terão a seguinte divisão: dois terços para órgãos gestores de esporte nos Estados e Distrito Federal para aplicação exclusiva e integral em projetos de desporto educacional desenvolvido no âmbito da educação básica e superior e um terço para ações dos clubes sociais, de acordo com projetos aprovados pela Confederação Nacional de Clubes.

organização e estruturação da política esportiva durante o Governo Lula, faz-se necessário situar o leitor sobre o marco conceitual que referencia nosso entendimento acerca da política.

Concordamos com a afirmação de Pereira-Pereira (2009b: 88) de que a política, em seu sentido clássico, “*indicava toda atividade humana que tinha como referência a esfera social, pública e cidadã*”. Complementarmente, a autora ressalta que - com o passar do tempo - o termo política foi se distanciando de seu significado inicial e englobando outros sentidos; mas esse distanciamento não alterou seu centro de atuação política, que se manteve localizado no Estado.

Não obstante as modificações sofridas pela política, uma observação inescapável, apresentada por Pereira-Pereira (2009b), diz respeito ao caráter conflituoso da política. Em suma, a política se traduz por uma situação em que “*homens e mulheres se organizam politicamente para atingir objetivos e, assim, fugir do caos que se instalaria se cada um se entrincheirasse na defesa de seus interesses e objetivos particulares*” (PEREIRA-PEREIRA, 2009b: 88).

Evidentemente, existe uma possibilidade bem concreta de que o processo de construção de consensos seja perpassado por conflitos, que advêm nomeadamente do não atendimento das demandas subjetivas. Essas contestações recíprocas devem ser solucionadas politicamente, evitando que se consubstanciem em entraves a uma situação consensual ou que engendrem um cenário caótico.

Pereira-Pereira (2009b: 90) destaca que, ao conjecturarmos a possibilidade da política solucionar conflitos, devemos não só estar atentos a sua capacidade de regulação, mas também ao fato de que “*ela, assim como tudo que lhe diz respeito (incluindo o Estado), é dialeticamente contraditória – isto é, não contém apenas aspectos positivos*”. A autora alerta que é justamente devido a essa característica que a política se apresenta como um espaço e tempo de florescimento de posições contra-hegemônicas e, portanto, suscetível a conquistas das classes subalternas e à ampliação da cidadania.

Para Gramsci (2002), a política possui dois sentidos, que podem ser denominados de “ampla” e “restrita”. Em sua concepção amplificada, a política relaciona-se a princípios de liberdade, universalidade ou, de forma mais precisa, a toda ação humana que supere uma recepção meramente contemplativa ou uma simples manipulação dos dados imediatos da realidade. Por conseguinte, ao contrário de uma atitude acrítica, refere-se a ações conscientes da totalidade das relações objetivas e

subjetivas. Segundo Coutinho (2011: 110), diante dessa concepção gramsciana, depreende-se “*que todas as esferas do ser social são atravessadas pela política, ou seja, que todas elas contêm a política como elemento real ou potencial ineliminável*”.

Em Gramsci (2002) encontra-se o entendimento de que a grande política ou a política ampla é marcada por um efeito catártico de transição do momento meramente econômico (egoístico-passional) para o momento ético-político. De acordo com Coutinho (2011: 110), nessa elaboração gramsciana temos o equivalente “*da passagem da ‘classe em si’ à ‘classe para si’ (Marx) ou da elevação da consciência sindicalista à consciência político-universal (Lenin)*”.

Se em sua acepção ampla a política é vista por Gramsci “*como um momento ineliminável e constitutivo da própria estrutura ontológica do ser social*”, por outro lado, em sua percepção restrita a política é entendida “*como algo historicamente transitório*”, caracterizado pelo “*conjunto das práticas e das objetivações diretamente ligados às relações de poder entre governantes e governados*” (COUTINHO, 2011: 112).

Mais recentemente, a política tem assumido o significado de política pública. Para Pereira-Pereira (2009b: 96), a política pública constitui “*uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual, tanto o Estado como a sociedade, desempenham papéis ativos*”. Devido a essa característica, o estudo da política pública privilegia a análise do Estado em ação, considerando suas interfaces com a sociedade. Contudo, Pereira-Pereira (2009b: 97) pondera que:

[...] política pública não significa só *ação*. Pode ser também *não-ação* intencional de uma autoridade política frente a um problema ou responsabilidade de sua competência. Daí sucinta definição de Thomas Dye (1972): uma política pública é o que o governo decide ou não realizar.

As concepções sobre a política expressas nos parágrafos anteriores nortearão nossa abordagem da política esportiva do Governo Lula. Seja por entendermos que a organização e estruturação da política de esporte nacional constituem momentos dialeticamente contraditórios e, portanto, espaços privilegiados da mediação de conflitos entre os diferentes interesses e grupos que a influenciam e participam de sua constituição. Seja por identificarmos que as deliberações decorrentes dessa política são eixos orientadores das políticas públicas para o setor, bem como parâmetros para a ação e omissão (não-ação) estatal.

No que tange à política de esporte do Governo Lula, partimos do pressuposto de que um momento privilegiado para visualização da dupla dimensão política está condensado na realização das Conferências Nacionais de Esporte (CNE). Tais acontecimentos clarificam as frações que disputam a hegemonia do setor e, conseqüentemente, configuram-se em espaços relevantes para a mediação de conflitos e formação de consensos, além de se constituírem em instâncias deliberativas para o direcionamento e/ou reconfiguração das políticas públicas esportivas. Neste sentido, priorizaremos a análise das CNEs tendo como base estudos realizados sobre as suas deliberações, bem como os documentos oficiais preparatórios e conclusivos expedidos pelo ME.

Inicialmente é importante abirmos um parêntese para enfatizar que o campo esportivo é bastante heteróclito e comporta uma ampla gama de interesses antagônicos. Segundo Castelan (2011), trata-se de um campo de disputa política que mistura desde interesses pessoais até questões ideológicas relativas à compreensão do papel do Estado e das políticas sociais. Esses embates e heterogeneidades se expressam nas diversas ações do Estado relativas ao esporte e lazer. Por conseguinte, uma compreensão mais apurada das particularidades desse campo pode auxiliar no entendimento do papel das CNEs¹⁸³.

Neste trabalho já destacamos a teoria relacional do Estado de Poulantzas (2000). Será justamente ela que nos auxiliará a compreender as rupturas no bloco hegemônico que administra/direciona a política esportiva nacional. De acordo com Poulantzas (2000), a noção de bloco de poder permite identificar o favorecimento dos interesses econômicos de uma ou mais frações da classe dominante, considerando tanto sua ação política como a posição particular que ocupa no processo de produção em um momento e situação determinados. Dessa forma, o Estado se constitui como agente organizador da hegemonia de frações de classe no seio do bloco no poder (MASCARENHAS *et al.*, 2012).

¹⁸³ Um exemplo da heterogeneidade do campo esportivo é a composição da Comissão Organizadora Nacional da I CNE, que contou com os seguintes representantes: Secretaria Executiva do Ministério do Esporte (ME), Secretaria Nacional de Esporte Educacional (ME), Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (ME), Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer (ME), Senado Federal, Câmara dos Deputados, Comissão Nacional de Atletas (CNA), Fórum Nacional de Secretários e Gestores do Esporte, Associação Nacional de Secretários Municipais de Esporte e Lazer (ASMEL), Comitê Olímpico Brasileiro (COB), Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB), Confederação Brasileira de Futebol (CBF), Conselho Federal de Educação Física (CONFEF), Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação Nacional das Associações dos Moradores (CONAM), dentre outras representatividades nacionais (BRASIL, 2004).

Entretanto, desarticulações neste bloco podem ocorrer, especialmente quando há uma crise de hegemonia em seu interior. Jessop (2009) afirma que esse tipo de crise é capaz de produzir uma forma excepcional de Estado, além de sintomas, tais como:

[...] uma crise da representação partidária, isto é, uma ruptura entre diferentes classes ou frações de classe e seus partidos; tentativas de várias forças sociais para contornar os partidos políticos e influenciar diretamente o Estado; esforços de diferentes aparatos do Estado para impor a ordem política independentemente de decisões vindas dos canais formais do poder. Tais fenômenos podem minar a unidade institucional e de classe do Estado, mesmo onde ele continua a funcionar, e provocar uma ruptura entre altos escalões no sistema estatal e seus níveis inferiores (JESSOP, 2009: 136).

No caso do esporte no Governo Lula, os sintomas acima e as primeiras fissuras no bloco no poder surgiram ainda no momento inicial de criação do Ministério do Esporte¹⁸⁴.

Malgrado a gestão do ME fosse concedida ao PC do B, que tratou de ágil e habilmente aparelha-lo e hegemonizá-lo, esse fato não impossibilitou que uma pequena parte da estrutura ministerial fosse ocupada pelo próprio Partido dos Trabalhadores. À contragosto, o PC do B foi obrigado a aceitar que uma das secretarias ministeriais fosse destinada a um grupo petista de legitimidade na área, formado majoritariamente por docentes vinculados a Instituições Públicas de Ensino e com experiências anteriores na gestão de políticas de esporte e lazer. Confirmando um cenário que já era esperado, o convívio entre os diferentes grupos não se desenvolveu de forma harmônica, sendo permeado por embates engendrados pelas disparidades ideológicas e políticas em relação ao modelo de gestão, ao marco conceitual e à prática social das ações governamentais destinadas ao setor esportivo.

Os primeiros anos de atuação do ME foram marcados pelo acirramento das altercações com o crescimento das divergências entre os grupos gestores das secretarias ministeriais. Ambas as frações tentaram blindar e reforçar sua penetrabilidade/ramificação consolidando apoio junto a parceiros históricos, localizados na ossatura estatal e na sociedade civil. No caso específico daquelas secretarias a cargo do PC do B houve também um movimento no sentido de costurar novas alianças independentemente de qualquer alinhamento ideopolítico, opção já destacada e

¹⁸⁴ Instituído pela Medida Provisória n.º 103, de 1º de janeiro de 2003, em seu início o ME estruturou-se em três secretarias, quais sejam: a) Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR); b) Secretaria Nacional do Esporte Educacional (SNEE); e c) Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL). Cada uma dessas unidades gestoras possuía uma série de competências e obrigações, com destaque para a atribuição de serem os responsáveis pelos principais programas finalísticos do ME.

batizada, por Castellani Filho (2008), de *Síndrome de Estocolmo*. Essa costura caracteriza o que Portelli (1977:104) denomina de reequilíbrio regressivo, movimento no qual

[...] uma fração de classe dirigente apoia-se sobre certos grupos auxiliares para reequilibrar, em seu favor, o sistema hegemônico. Um tal reequilíbrio pode ser regressivo se tende a apoiar-se sobre forças mais atrasadas e ligadas à antiga classe dirigente.

O embate entre as instâncias ministeriais foi crescente até o ano de 2006, quando uma articulação interna no PT decidiu substituir seus representantes no ME e colocar novos sujeitos, incumbidos pelas tarefas de manutenção do *status quo* e de apaziguamento das contradições. Entretanto, já haviam corolários dos embates travados até aquele momento, uma vez que eles permearam importantes ações da primeira gestão do ME, tais como: a construção da Política Nacional de Esporte (2005); a constituição e reformulação do Conselho Nacional de Esporte; e as deliberações das duas primeiras Conferências Nacionais de Esporte. Passemos, de agora em diante, ao estudo das características e resultados das CNEs.

A história de consolidação do capitalismo brasileiro denota sua orfandade em relação a experiências democráticas. Para Coutinho (1967), no Brasil a evolução do capitalismo não foi precedida por aspirações humanistas, nem tampouco por tentativas de concretizar efetivamente a figura do cidadão e da comunidade democrática. Na medida em que as transformações políticas se apresentavam como necessárias, elas eram construídas “pelo alto”, através de “*conciliações e concessões mútuas, sem que o povo participasse das decisões e impusesse organicamente a sua vontade coletiva*” (COUTINHO, 1967: 142-143).

A presença histórica de um sistema democrático disforme e apartado da participação popular é um dos aspectos que justificam as observações de Nogueira (1998) acerca do processo eleitoral no Brasil. De acordo com o autor, não é motivo para estranhamento a grande importância das práticas eleitorais na vida política nacional, além do fascínio despertado por esses momentos sobre o imaginário popular. Isso porque, as eleições converteram-se em um dos pouquíssimos espaços de educação política do povo e no centro das disputas políticas mais significativas. Ademais, a despeito de todos os problemas que ainda marcam esses momentos, trata-se de um episódio no qual a democracia faz-se mais próxima e ao alcance de grande parcela da população, tornando seu sentido mais palpável e palatável.

Segundo Moroni (2005), durante o processo constituinte, a questão da participação e controle democrático foi aprofundada. Como reflexo do adensamento das questões atinentes à presença popular nas esferas decisórias, a CF de 1988 incorporou os conselhos e as conferências como mecanismos de democratização e de controle social. Para Moroni (2005), a incorporação de um sistema descentralizado e participativo na CF de 1988 é uma tentativa de suprir a ausência de mecanismos eficazes de controle da população sobre os atos do Estado, bem como de transformar as políticas governamentais em políticas públicas e, portanto, construídas conjuntamente pelo governo e pela sociedade civil.

Avritzer (2009, *apud* FLAUSINO, 2013), ao analisar os processos participativos no país, conclui que o Governo Lula desde o seu início promoveu mecanismos participativos. Essa orientação materializou-se em ações governamentais, tais como:

[...] a participação de entidades da sociedade civil para a elaboração do PPA, criação de conselhos de políticas em áreas sem tradição de participação e a realização de um conjunto de conferências para auxiliar o estabelecimento das prioridades dos ministérios (FLAUSINO, 2013: 33).

Segundo o próprio governo, as conferências nacionais consistem em instâncias de deliberação e de participação destinadas a prover diretrizes para a formulação e o controle de políticas públicas em âmbito federal. O balanço “Brasil: 2003 a 2010” afirma que as conferências adquiriram – na vigência do Governo Lula - um caráter inovador, com a realização de etapas municipais e estaduais, culminando em uma etapa nacional, desenho organizacional que possibilitava aos mais variados segmentos da sociedade civil expressarem suas demandas e propostas.

As 73 conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010 mobilizaram diretamente mais de cinco milhões de pessoas em inúmeros municípios brasileiros. Diversas políticas públicas foram objeto de debate, tais como: desenvolvimento, geração de emprego e renda, inclusão social, saúde, educação, meio ambiente, direitos das mulheres, igualdade racial, reforma agrária, juventude, direitos humanos, ciência e tecnologia, comunicação, diversidade sexual, democratização da cultura, reforma urbana e segurança pública, entre muitas outras (BRASIL, 2010a: 275).

No que se refere ao esporte, o governo afirma que - assim como em todas as suas esferas - ocorreram iniciativas no intuito de privilegiar a participação social na elaboração e no controle das políticas públicas. Neste sentido, sob a responsabilidade do Ministério do Esporte, são destacadas as seguintes ações: *a)* realização de três edições

da Conferência Nacional do Esporte (2004/2006/2010); *b*) estímulo ao funcionamento dos conselhos; e *c*) reestruturação do Conselho Nacional do Esporte em 2009.

Em 2004, o ME, por meio de Decreto Presidencial de 21 de janeiro de 2004, instituiu as Conferências Nacionais do Esporte (CNE). As CNEs deveriam se configurar como espaços de debate, formulação e deliberação das políticas públicas de esporte e lazer do país, cuja finalidade central seria:

[...] democratizar a elaboração de Políticas na área de Esporte e Lazer, envolvendo e valorizando a participação de todos os segmentos da sociedade brasileira, com o fim de avançar na criação de mecanismos de controle e investimentos realmente eficazes e de uma política diferenciada para o desenvolvimento de regiões menos favorecidas (BRASIL, 2009a: 5).

A organização das CNEs respeitava o modelo deliberado pelo Governo Federal, que previa a realização de três etapas distintas e interligadas (municipal/regional, estadual e nacional). A primeira etapa era aberta ao público em geral e, ao final, retirava delegados que participariam do debate em âmbito estadual. Posteriormente, a segunda etapa elegeria os representantes do Estado para a etapa nacional. Esse escalonamento procurava garantir uma ampla participação da sociedade e incorporar questões relevantes aos municípios e estados nos debates. Os principais apontamentos consubstanciados nas deliberações das três edições da CNE foram: a formação da Política Nacional do Esporte (I CNE); a construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer (II CNE); e a aprovação do Plano Decenal do Esporte e Lazer (III CNE). Vejamos, mais detalhadamente, o processo realizado para o alcance de cada uma dessas deliberações.

A etapa nacional da I CNE foi realizada em Brasília, entre os dias 17 e 20 de junho de 2004, e teve como tema central: “Esporte, lazer e desenvolvimento humano”. Os participantes da I CNE foram divididos em convidados, palestrantes e delegados, estes últimos com direito a voz e voto. O processo de realização da I CNE envolveu a participação de aproximadamente 83 mil pessoas em todas as suas etapas (municipal, regional, estadual e nacional). Foram realizadas 60 conferências municipais, 116 conferências regionais, que aglutinaram representantes de 873 municípios, 26 estaduais e o Distrito Federal, sendo eleitos 861 delegados para a etapa nacional (BRASIL, 2009a).

A metodologia de trabalho contemplou a realização de mesas redondas, que foram sucedidas por debates em grupos temáticos e plenárias. Para subsidiar as

discussões e organizar a elaboração de propostas de ação, o ME publicou documentos orientadores, construídos com base em eixos temáticos, a saber: *i)* Esporte de alto rendimento; *ii)* Esporte educacional; *iii)* Futebol; *iv)* Esporte, lazer e qualidade de vida; *v)* Direito ao esporte e ao lazer; *vi)* Esporte, economia e negócios; *vii)* Esporte, administração e legislação; *viii)* Esporte e conhecimento (BRASIL, 2004).

Para Flausino (2013), o texto base da I CNE apresenta um conteúdo caracterizado pela ênfase na inclusão social e na democratização e universalização do esporte e lazer como direitos sociais. Castelan (2011) afirma que o documento em questão traz a ideia de que a política pública de esporte e lazer tem como finalidade assegurar o direito de cada um e o dever do Estado em promover atividades para toda a população, democratizando as práticas esportivas e o direito ao lazer. Além disso, Castelan (2011) conclui que - devido ao debate conceitual adotado - o texto básico apresenta um conteúdo e direcionamento progressista.

Uma pauta importante e que ratifica o viés progressista daquela Conferência diz respeito às deliberações aprovadas na plenária final da I CNE referentes à preocupação em regular a autonomia das entidades de administração esportiva, garantindo o controle social e a transparência na gestão de Confederações, Federações, clubes e associações.

Aperfeiçoar a estrutura organizacional do futebol garantindo a gestão democrática e transparente das suas entidades organizadoras bem como o controle social destas por meio da organização de ouvidorias e conselhos comunitários (BRASIL, 2004: 23).

Entre os objetivos que o ME pretendia alcançar com a realização da I CNE, aqueles que mobilizavam maior atenção do Governo Federal eram a construção da Política Nacional do Esporte (PNE) e a edição da Lei de Incentivo ao Esporte (LIE). Ambos os objetivos seriam concretizados nos dois anos posteriores à realização da conferência. A LIE - conforme destacado anteriormente - foi promulgada em 29 de dezembro de 2006. A PNE, aprovada pelo Conselho Nacional do Esporte em junho de 2005, apresentava um referencial teórico-conceitual avançado e em sintonia com as deliberações da I CNE, ligação que fica evidente pela perspectiva do esporte e lazer como direito e questão de Estado, bem como pelo intuito de desenvolvimento de políticas intersetoriais.

O Ministério do Esporte apresenta aos gestores e à sociedade brasileira a Política Nacional do Esporte. Pela primeira vez na história do País, o Conselho Nacional de Esporte aprovou com a participação da população brasileira diretrizes específicas para o desenvolvimento do esporte. Com este instrumento, o Brasil passa a tratar o esporte como uma questão de Estado. Trata-se de uma política de traços bem

definidos em favor da inclusão social. Consolida-se em definitivo o preceito constitucional do esporte e lazer como direitos de todo cidadão, compromisso político do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva (BRASIL, 2005: 4).

Este Ministério, que alarga sua visão do esporte à luz de um preceito humano fundamental, a “cidadania”, como garantia de um conjunto de direitos civis, políticos e sociais, não o dissocia – juntamente com o lazer – do direito à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, à segurança, à previdência social, à proteção da maternidade e da infância e à assistência aos desamparados (BRASIL, 2005: 12).

As deliberações da I CNE cumpriram com uma de suas principais finalidades ao balizar a PNE. No entanto, fugindo - em certa medida - dos interesses governamentais imediatos, a principal deliberação da I CNE apontou para a construção de um Sistema Nacional do Esporte em um documento final que se divide em três partes: a Carta de Brasília; a resolução da criação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer (SNEL) e, por fim, a proposta de ação aprovadas na plenária final.

Desse intenso processo de debates, surgiu a vigorosa proposta de criarmos o Sistema Nacional do Esporte e Lazer, com eixos em políticas nacionais de gestão participativa e controle social, de recursos humanos e de financiamento (BRASIL, 2004: 5).

Nas propostas básicas contidas no documento da resolução de criação do SNEL são apresentados seus princípios norteadores, quais sejam: *i)* o do projeto histórico de sociedade comprometido com a reversão do quadro de injustiça, exclusão e vulnerabilidade social ao qual se submete grande parcela da nossa população; *ii)* o do reconhecimento do esporte e lazer como direitos sociais; *iii)* o da inclusão social, compreendido como a garantia do acesso aos direitos sociais de esporte e lazer a todos os segmentos, sem nenhuma forma de discriminação, seja de classe, etnia, religião, gênero, nível socioeconômico, faixa etária e condição de necessidade especial de qualquer natureza; *iv)* o da gestão democrática e participativa, com ênfase na transparência no gerenciamento dos recursos (BRASIL, 2004).

Castelan (2011) afirma que se esses princípios tivessem sido levados adiante poderiam empreender uma mudança profunda na organização do esporte nacional. No entanto, a autora demonstra que a política esportiva seguiu uma trajetória contrária.

Atualmente nenhum destes quatro princípios é observado na estrutura do esporte nacional, que continua pautado em uma estrutura piramidal, subordinada ao esporte de rendimento, excludente, que não tem compromisso com um projeto histórico de sociedade diferente da atual e com uma gestão que mistura o dinheiro público com a ação de entidades de direito privado, nada transparentes ou democráticas (IDEM, IBIDEM: 71).

A etapa nacional da II CNE foi realizada na cidade de Brasília, de 04 a 07 de maio de 2006, e teve como tema: “Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer”. A II CNE contou com a participação de 44 mil pessoas em todas as suas etapas. Foram realizadas 326 conferências municipais e regionais, que tiveram a participação de 2.242 municípios, o que corresponde a mais que o dobro dos municípios envolvidos na I CNE. Além disso, foram realizadas 27 conferências estaduais, incluindo o Distrito Federal, sendo eleitos 846 delegados estaduais, dos quais 835 compareceram à fase nacional. (BRASIL, 2009a).

A estrutura básica de organização da II CNE preservou o modelo utilizado em sua primeira edição, o que pode ser verificado pela manutenção da diversidade de representações do setor na Comissão Organizadora e pelas modalidades de participação na etapa final. Segundo Flausino (2013), os documentos mantiveram o foco do discurso no direito social, sobretudo na democratização e universalização do acesso ao esporte e lazer.

No âmbito da II CNE, foi dado prosseguimento aos apontamentos principais da edição anterior, ou seja, a construção do SNEL e a consolidação da PNE. As discussões travadas durante a II CNE culminaram com a elaboração de um documento final, cujo conteúdo foi consolidado a partir do processo de debate sobre a criação de um SNEL, que, por sua vez, deveria ser orientado pela PNE, documento no qual constam as resoluções referentes aos eixos temáticos debatidos (Eixo I – Estrutura: organização, agentes e competências; Eixo II – Recursos Humanos e Formação; Eixo III – Gestão e Controle Social; e Eixo IV – Financiamento).

Flausino (2013) identifica, nos debates da II CNE, a continuidade do entendimento de que se fazia necessária a construção de uma política para o setor e que, uma vez elaborada, essa política viesse a ser implantada por um sistema com capacidade para colocá-la em prática. Fato é que, embora as resoluções da II CNE apontassem para a constituição do SNEL, o sistema jamais foi implantado.

Vale destacar outras duas pautas da I CNE que foram retomadas pelas deliberações da segunda edição. Em primeiro lugar, esteve presente a tentativa de garantir a democracia e a transparência no uso do dinheiro público por entidades privadas, sugerindo que estas deveriam estabelecer eleições diretas de seus dirigentes com tempo de mandato definido. Outro ponto, que apareceu nas conclusões do eixo que tratava do financiamento, diz respeito à necessidade de fixação de um percentual

mínimo de 1% de repasse - nos três níveis da federação - para programas e ações de esporte e lazer (CASTELAN, 2011).

Malgrado as duas edições da CNE praticarem um discurso pautado na participação popular, responsabilização estatal pela efetivação da universalização dos direitos sociais ao esporte e ao lazer, no controle democrático e na descentralização de programas e ações públicas, verifica-se, conforme Flausino (2013: 44), que a descentralização e a participação popular restringiram-se ao “*sentido de legitimação das políticas públicas, reservando à população o caráter de diagnóstico e não de proposição, a qual ficou centralizada no Governo, na iniciativa privada e nas entidades esportivas*”.

Considerando que mais uma vez coube ao Governo Federal, à iniciativa privada e às entidades de administração e prática esportivas centralizar as decisões sobre a política de esporte no Brasil, concluímos que, novamente, observa-se o fenômeno - identificado por Coutinho (1967) - de conciliação de interesses “pelo alto”, inviabilizando a imposição da vontade coletiva.

Segundo Coutinho (2006), Caio Prado Júnior¹⁸⁵ e Gramsci, em análises contemporâneas, identificam, respectivamente, na Independência brasileira e no *Risorgimento* italiano processos de transição que se dão pelo alto, resultantes de acordos entre as frações das classes dominantes cujo objetivo principal é a exclusão de qualquer protagonismo das camadas subalternas. Coutinho (2006) afirma que neste tipo de transição existe uma manifestação das camadas subalternas por meio de “um subversivismo esporádico e elementar” (expressão retirada de Gramsci), ao passo que as classes dominantes reagem a esse movimento embrionário com manobras pelo alto, que implicam um acordo e uma conciliação entre segmentos “modernos” e os segmentos “arcaicos” dessas classes. Em suma, trata-se do que Gramsci (2002) denominou de “revoluções passivas”, em que, ao mesmo tempo, introduzem novidades e conservam muitos elementos da velha ordem. Uma composição comumente registrada na história política brasileira.

A consumação em si da III CNE, em junho de 2010, foi uma prova incontestada da deliberação “pelo alto” dos rumos da política de esporte nacional, deslegitimando o processo construído ao longo das Conferências anteriores. Envolvido com a reformulação de sua gestão, com as pendências dos Jogos Pan-americanos de 2007 e

¹⁸⁵ Coutinho refere-se ao seguinte livro de Caio Prado Junior: *Evolução política do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

com os preparativos para concorrer ao direito de sediar os Jogos Olímpicos de 2016, o ME decidiu romper com a periodicidade biennial da CNE – embora essa frequência tivesse sido estabelecida nas edições precedentes. Esse seria apenas o sinal inicial de que as deliberações da I e II CNE seriam ignoradas.

A realização da III CNE envolveu a participação de 220.470 pessoas em todas as suas etapas. Foram realizadas 1.457 conferências municipais e regionais, envolvendo 3.112 dos 5.565 municípios brasileiros, 26 estaduais e o Distrito Federal, sendo eleitos 1.030 delegados estaduais (BRASIL, 2010).

Segundo Castelan (2011: 81): *“Além de romper com a periodicidade biennial de CNEs, a III Conferência também muda radicalmente o foco do debate feito e aprovado nas CNEs anteriores”*. Após dois eventos em que o foco era o desenvolvimento humano e a democratização/universalização do acesso às práticas de esporte e lazer, como dever do Estado e direito do cidadão, a III CNE traz em suas discussões e documentos o objetivo de projetar o país como potência olímpica e paraolímpica. Neste sentido, seria necessário construir um Plano Decenal do Esporte com essa finalidade, estabelecendo *“metas e ações exequíveis que no intervalo de dez anos possa colocar o país entre as dez maiores potências esportivas do mundo”* (BRASIL, 2010b: 5).

A mudança de enfoque da CNE estava diretamente vinculada ao compromisso assumido pelo Governo Federal - sem que tivesse entrado na pauta de qualquer Conferência anterior – de organização e realização dos grandes eventos esportivos, a saber: Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

[...] ao lado dos Jogos de 2016, o Brasil sediará ainda os Jogos Mundiais Militares de 2011, a Copa das Confederações de 2013, a Copa do Mundo FIFA de 2014 e a Copa América de 2015. Por conseguinte, os megaeventos esportivos passaram a constituir o princípio organizador da agenda de esporte e lazer do país. A III Conferência Nacional do Esporte (CNE), realizada no primeiro semestre de 2010, evidencia tal suposto. Depois de pautar-se pelos temas “Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano” (I CNE, 2004) e “Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer” (II CNE, 2006), a III CNE apresentou para discussão o “Plano Decenal de Esporte e Lazer” que, subordinado ao slogan “Por um time chamado Brasil”, foi construído a partir de metas e ações em torno de “10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais” (Brasil, 2010). Estes são, portanto, os termos do debate que atualmente circunscrevem a agenda esportiva brasileira (MASCARENHAS *et al.*, 2012: 16-17).

O Caderno 3 da “Coletânea Esporte e Lazer – Políticas de Estado” referente à III CNE, intitulado “Programas e ações do Ministério do Esporte”, afirma que o Governo Federal foi envolvido pela disputa de sede dos grandes eventos esportivos,

especialmente as Olimpíadas de 2016, após a decisão já ter sido tomada pela prefeitura e governo do Estado do Rio de Janeiro. O documento desconhece qualquer tipo de influência do COB ou COI, bem como de alguma Federação, Confederação, Associação ou organização de direito privado no processo. Com relação ao envolvimento da União na campanha carioca à sede do evento, o texto aponta que houve uma reciprocidade de interesses entre as diferentes esferas governamentais e que a cidade não conseguiria sediar os jogos sem o protagonismo e as garantias do Governo Federal.

O Sistema Nacional do Esporte, que foi principal deliberação da primeira Conferência e pauta única da segunda edição, aparece na III CNE como mais uma linha estratégica, entre outros nove temas. Castelan (2011) destaca que, além da depreciação que o tema do SNEL sofreu, chama atenção o fato de um assunto tão debatido em Conferências passadas ser retomado sem qualquer tipo de avanço no sentido de implantá-lo. Ademais, na linha estratégica que trata do Sistema não há novidade, uma vez que são apenas reproduzidas as deliberações da I e II CNE.

Ao mesmo tempo, outras temáticas relevantes e recorrentes nas edições anteriores são relegadas a um plano secundário, tais como: o controle democrático das entidades de direito privado que recebem recursos públicos e a universalização/democratização dos direitos sociais. As conclusões da III CNE reproduzem os limites observados nas anteriores, pois, novamente, subjugam a descentralização e a participação popular ao papel de instrumentos de legitimação das políticas públicas.

Mascarenhas (2012) concorda que o direcionamento da agenda governamental para os Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro exclui a participação popular e o controle democrático. O chamado “projeto olímpico” é um típico exemplar de *top down policies*, pois foi construído de forma verticalizada pelo COB e por representantes de governo, sem qualquer discussão junto à sociedade civil. Segundo Mascarenhas (2012), há o redirecionamento das ações do ME, antes orientadas por uma agenda de viés social vinculada ao discurso de democratização do acesso à prática esportiva via programas sócio esportivos. Não obstante os megaeventos já constituírem o princípio organizador da agenda esportiva nacional antes mesmo da realização da III CNE, uma vez que a candidatura do Rio de Janeiro data de 2006, não podemos ignorar que a III CNE consubstancia-se em um tipo de “revolução passiva” e sinaliza a mudança de trajetória ministerial, conferindo legitimidade às políticas em curso.

As CNE passam ao largo de qualquer possibilidade de socialização da política, que - segundo Gramsci (2002) - possibilitaria “*o recuo das barreiras econômicas*”, permitindo a ampliação da autonomia e da influência política sobre a totalidade da vida social. Neste sentido, é possível afirmar que as CNE contribuíram para o sobrestamento do desenvolvimento da sociedade civil, inibindo que os processos sociais fossem determinados pela ação teleológica (da “vontade coletiva”), permanecendo reféns da coerção da causalidade automática da economia, o que fica evidente pela priorização aos megaeventos esportivos.

Seguindo as pistas de Castelan (2011), neste momento, é preciso verificar as possíveis relações entre as resoluções das Conferências Nacionais de Esporte analisadas e o financiamento público destinado ao esporte no Brasil. A análise da magnitude, das fontes e do direcionamento dos gastos públicos com o setor esportivo é um elemento fundamental para demonstrar a coerência dos argumentos sobre o redirecionamento das prioridades governamentais no âmbito esportivo e do abandono a determinadas pautas debatidas durante as I e II CNE. Ao mesmo tempo, evidencia quais grupos ou frações determinam/influenciam os caminhos da política esportiva e abocanham os dividendos desse direcionamento.

3.2.2. A disputa pelo fundo público na política de esporte do Governo Lula.

Partindo do pressuposto de que a constituição e repartição do fundo público são reflexos do contexto social, político e econômico inerente à formação da sociedade brasileira, pretendemos - nesta parte do terceiro capítulo - esmiuçar as características gerais do financiamento público destinado ao esporte durante o Governo Lula. Nossa investigação é guiada pelas seguintes questões: Quais são os interesses que perpassam o financiamento da política esportiva brasileira? O que revela a configuração dos recursos públicos destinados ao setor? Ao tentar responder tais perguntas, pretendemos desvelar interesses privilegiados, agentes beneficiados e tendências da política esportiva nacional, complementando as problematizações iniciadas durante a análise das Conferências Nacionais de Esporte.

Cabe destacar que abordaremos os dois mandatos do Governo Lula, mais detidamente o período de 2004 a 2010. Portanto, para a análise orçamentária excluiremos o ano de 2003, uma vez que a distribuição dos recursos daquele ano estava

vinculada ao PPA do governo anterior. Focaremos nos recursos do Orçamento Geral da União (OGU) destinados à função “Desporto e Lazer”, nomeadamente aqueles transferidos ao Ministério do Esporte. Contudo, é imprescindível ressaltar que, ao fazer esse levantamento, não teremos como objetivo um estudo pormenorizado de cada ação ou programa ministerial.

Antes de iniciarmos as discussões e a apresentação de informações relativas ao financiamento público do esporte brasileiro, faz-se necessário expor a interpretação sobre a composição e o papel do fundo público que orienta este trabalho. Neste sentido, é preciso mencionar que nossa compreensão alinha-se aos estudos de Behring (2010), que buscam identificar - na obra *O Capital*, de Karl Marx - aproximações entre as categorias ontológicas da economia política capitalista e o fundo público.

De acordo com Behring (2010), no âmbito do capitalismo monopolizado e tardio¹⁸⁶, o fundo público é composto, tanto por trabalho excedente como por um *quantum* de trabalho necessário. Uma parcela dessa presença justifica-se pela aplicação de uma carga tributária altamente regressiva na qual os trabalhadores são obrigados a pagar - direta ou indiretamente -, por meio do consumo, impostos introduzidos nos preços das mercadorias. Behring (2010: 21) adverte que esse cenário de “exploração tributária” agrava-se “*em espaços geopolíticos nos quais a luta de classes não conseguiram historicamente impor barreiras a sistemas tributários regressivos*”, exemplo que se aplica à realidade brasileira.

De maneira geral, o fundo público desempenha uma dupla função atuando no socorro e manutenção à reprodução do capital, bem como na reprodução da força de trabalho, cujo exemplo emblemático são as políticas sociais. De um lado, é possível localizar as diferentes frações de classe burguesa, disputando internamente, o auxílio estatal para assegurar as bases de acumulação, por outro lado, a classe trabalhadora participa deste embate, em condição desfavorável, retomando parte do trabalho necessário sob a forma de salários indiretos (políticas sociais) ou na forma de bens públicos de maneira geral. Face ao exposto, podemos afirmar que as disputas hodiernas que envolvem a repartição do fundo público sintetizam – no espectro político e social - a luta de classe contemporânea.

Devido a especificidades como a não generalização da condição de assalariamento, a configuração limitada da previdência social, as dificuldades de

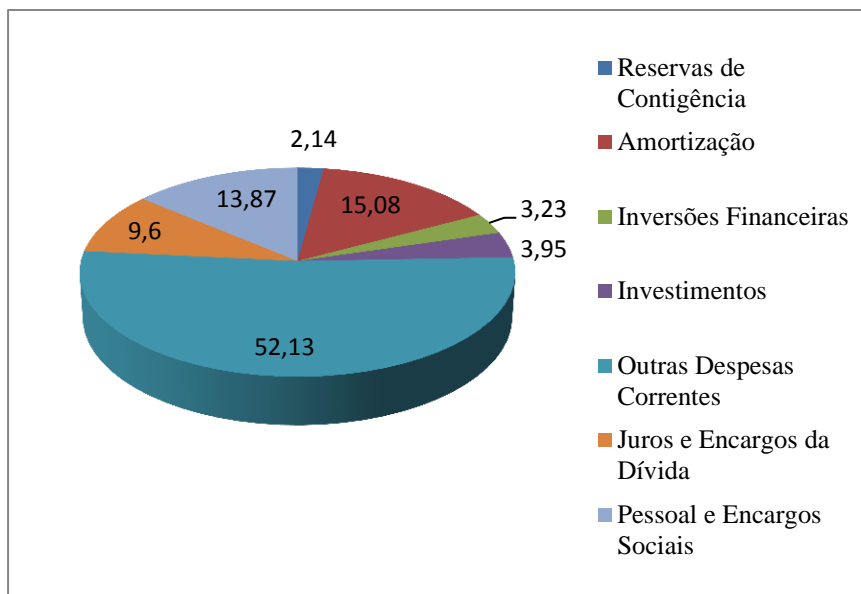
¹⁸⁶ Designação utilizada por Mandel (1982) na análise desta fase do capitalismo inaugurada na passagem dos anos sessenta aos setenta, do século passado.

efetivação de políticas sociais e a implantação de um padrão regressivo de tributação, o fundo público brasileiro assume algumas funções e efeitos distintos dos países centrais. Uma dessas particularidades refere-se à expressiva parcela do fundo público destinada ao atendimento do capital rentista. Estudo realizado pelo Tesouro Nacional (2012) evidencia que mais de 70% da dívida pública brasileira está sob o domínio de Instituições Financeiras (31,5%), Fundos de Investimento (25,3%) e Fundos de Pensão (15,4%). Essa distribuição demonstra claramente a captura do fundo público pelo capital portador de juros.

Segundo Behring e Boschetti (2008), desde o acordo assinado pelo Governo Federal com o FMI, em 1998, o Brasil vem comprometendo significativas parcelas do orçamento público com a produção do superávit primário, atingindo percentuais crescentes do PIB e superando as próprias metas estabelecidas pelo FMI. Dessa forma, engendra-se um cenário no qual os recursos das políticas sociais são reduzidos com o objetivo de assegurar os interesses das frações de classe burguesas detentoras da dívida pública.

Nota técnica nº 174 do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), de novembro de 2011, demonstra que, subtraindo os recursos vinculados à rolagem da dívida e considerando os investimentos das Estatais, a previsão da despesa com a dívida pública (juros e amortizações) representava 22,99% do projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2012, ao passo que a parcela de recursos para Investimentos correspondia a 10,48% (R\$ 164,8 bilhões). Todavia, excluindo a participação das Estatais, os juros e a amortização da dívida sobem para 24,7% do desembolso previsto para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social em 2012 e os Investimentos caem para apenas 3,23% (R\$ 57,93 bilhões) – conforme apresentado no Gráfico 10, a seguir.

Gráfico 10 - PLOA 2012 por GND - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto refinanciamento da dívida pública – em %.



Fonte: INESC (2011).

Diante do exposto, verifica-se que, no Brasil, o fundo público também expressa a clivagem existente na sociedade de classes, onde em um polo os trabalhadores buscam garantir o uso da verba pública para financiamento de suas necessidades, materializadas em políticas sociais públicas. Enquanto, na outra extremidade, o capital - com sua hegemonia - garante o apoio do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos e de participação no mercado financeiro, com destaque para a rolagem da dívida pública.

Conforme demonstramos no segundo capítulo, a década de 1930 é o marco inicial do processo de consolidação do sistema capitalista no Brasil com o estabelecimento das bases da moderna economia nacional, especialmente com a transição de um modelo agrário-exportador decadente para o advento de uma estrutura produtiva de base urbano-industrial. Ao mesmo tempo, trata-se de um decênio igualmente marcado pelo estreitamento das relações entre Estado e esporte, vínculo que se consolidaria durante a vigência do Estado Novo (1937-1945).

A junção entre os interesses políticos e a predominância da concepção amadora de esporte contribuiu para que o financiamento público para o setor fosse bastante incipiente e esporádico neste período inicial. Inexistia um planejamento - por parte do governo e das entidades esportivas - sobre quais setores e ações deveriam ser priorizadas do ponto de vista do aporte financeiro do Estado. A maior parte do investimento estatal se voltava para a construção de estádios e praças esportivas, que

eram utilizados para realização de comícios e outras manifestações públicas de enaltecimento ao Estado Novo, ao nacionalismo e ao trabalhismo.

As mudanças significativas no ordenamento jurídico-legal, dotadas de capacidade para modificar estruturalmente o padrão do financiamento público para o esporte, são recentes, datadas de período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988. A própria CF/1988 introduziu determinações relevantes em seu artigo nº 217, exigindo que os recursos públicos fossem direcionados prioritariamente ao desporto educacional e, em casos específicos, para o desporto de alto rendimento. Com essa iniciativa, ao menos no conteúdo do texto constitucional, invertia-se o polo historicamente privilegiado na destinação dos recursos da União.

As Leis nº 8.627/1993 e 9.615/1998 - respectivamente conhecidas como “Lei Zico” e “Lei Pelé” – também abordaram o financiamento público para o esporte, especialmente debatendo a determinação da destinação dos recursos arrecadados por meio da loteria esportiva. Outra “inovação”, no âmbito das fontes de recursos públicos para o Esporte, diz respeito à Lei nº 10.264 - conhecida pela alcunha de Lei Agnelo/Piva - sancionada em 16 de julho de 2001 e que estabeleceu o repasse de 2% da arrecadação bruta das loterias federais do país em favor do COB (85%) e do Comitê Paraolímpico Brasileiro (15%).

Retomando informação já apresentada neste trabalho, em dezembro de 2006, foi sancionada a Lei de Incentivo ao Esporte (Lei nº 11.438), mecanismo legal que possibilita – no interregno de 2007 a 2015 - a dedução do imposto de renda devido a pessoas física e jurídica relativos a valores despendidos a título de patrocínio ou doação no apoio direto a projetos desportivos e paradesportivos previamente aprovados pelo ME. Por fim, mas não menos importante, uma alteração processada ao longo dos últimos anos refere-se ao crescimento da participação das empresas estatais (Petrobras, Caixa Econômica, Banco do Brasil, Eletrobrás, Correios, entre outras) no patrocínio às confederações, federações e clubes esportivos.

Nos três primeiros anos do primeiro governo de Lula, o patrocínio das empresas estatais às confederações esportivas cresceu 174%. Só no primeiro mandato dele, o valor repassado para as entidades ficou próximo dos R\$ 400 milhões¹⁸⁷.

A tabela 19 - tratada no tópico anterior - evidencia que os valores repassados (autorizados) ao ME - órgão governamental responsável pela regulamentação e

¹⁸⁷ “Lula, principal financiador do Pan, deve ser ‘figurinha fácil’ no evento”. *Folha de S. Paulo*, 13 jul. 2007.

financiamento do esporte nacional - tem registrado crescimento constante. No entanto, esse aumento não é acompanhado por uma maior representatividade dentro do OGU, apresentando índices bastante acanhados de participação. Os percentuais risíveis de participação auferidos pelo ME são corolários – entre outros fatores - da discricionariedade das receitas esportivas, materializada na escassez de vinculação direta de receita do OGU ao âmbito esportivo, dispositivo que poderia garantir patamares mínimos de investimento público no setor¹⁸⁸.

Se excluirmos os recursos do Orçamento da Seguridade Social (OSS) e as despesas correntes, bem como considerarmos que uma parcela significativa do OGU está comprometida com o pagamento da dívida pública, chegaremos à conclusão de que resta um parco montante de recursos públicos para atendimento aos demais direitos de cidadania. O desértico cenário dos investimentos voltados às políticas de acesso aos direitos de cidadania, somado ao alto grau de discricionariedade dos recursos ligados ao setor esportivo, permite concluirmos que as políticas públicas de esporte padecem de limite semelhante àquele enfrentado pelos programas universais, destacado por Dain (2007), no qual a competição por recursos fez com que programas com menor capacidade de defesa fossem progressivamente isolados na luta pelo acesso às fontes de receita vinculadas pela Constituição.

A Tabela 20 e o Gráfico 11, formados com dados do sistema SIGA Brasil, além de reforçar a ausência de um papel de destaque ao esporte e lazer, contradita com a assertiva sobre o aumento constante dos gastos com a função “Desporto e Lazer” ao longo do período de 2004 a 2010. Isso porque, observamos uma oscilação dos valores empenhados e pagos, inclusive com quantitativos menores nos últimos anos (2008, 2009 e 2010) em comparação com os anos de 2006 e 2007. Outro dado relevante é a baixa execução orçamentária; excetuando-se o ano de 2007, os percentuais jamais alcançaram valores acima de 50%¹⁸⁹.

Conforme o Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 209305/2007, da Controladoria-Geral da União, alguns fatores que podem explicar essa reduzida execução são: *a)* demora na liberação dos limites orçamentários e financeiros,

¹⁸⁸ Vale ressaltar que essa preocupação está no âmago da proposta defendida pelo Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE) de criação de um Fundo Setorial do Esporte (CT-ESPORTE), com fonte vinculada a partir de 10% do total dos recursos destinados ao fomento do esporte provenientes do repasse da Lei Agnelo-Piva.

¹⁸⁹ É importante frisar que, conforme alerta Salvador (2010), os índices de execução orçamentária poderiam ser mais baixos, tendo em vista que os resultados da execução orçamentária de 2006 e 2007 estão influenciados por uma mudança na contabilização das despesas liquidadas realizada pelo governo Lula, ao incluir na variável “liquidado” do orçamento público os restos a pagar não processados.

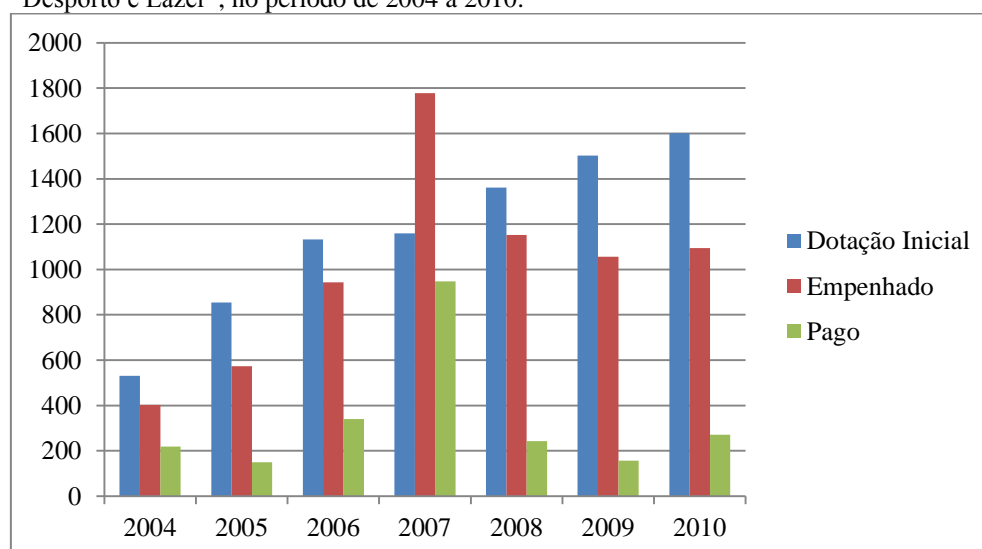
prejudicando o planejamento e a qualidade, bem como dificultando a análise mais criteriosa e estratégica da execução dos programas; *b*) mudanças administrativas na direção de algumas das Secretarias do ME; *c*) expressivo volume de contratos de repasse firmados somente no final do exercício financeiro e/ou o não atendimento à cláusula suspensiva, utilizada nas contratações, que viabiliza a celeridade nesse processo, porém impacta no processo de execução, uma vez que condiciona a transferência orçamentária ao atendimento pelos tomadores dos recursos das condições estabelecidas nos contratos de repasse.

Tabela 20 - Comparação entre a dotação inicial, o empenhado e pago, dentro da função “Desporto e Lazer” no período de 2004 a 2010, valores em R\$ deflacionados pelo IGP-DI.

Ano	Dotação Inicial (milhões)	Empenhado (milhões)	Pago (milhões)	Execução (%)
2004	530,14	402,05	218,66	41,25
2005	854,84	572,84	148,73	17,40
2006	1.132,10	942,69	340,02	30,03
2007	1.159,53	1.777,13	947,44	81,71
2008	1.361,42	1.152,14	243,04	17,85
2009	1.502,10	1.055,60	156,71	10,43
2010	1.601,69	1.094,10	270,56	16,89
TOTAL	8.141,82	6.996,55	2.325,16	28,56

Fonte: SIGA Brasil – Senado Federal. (Elaboração Própria).

Gráfico 11 - Comparação entre a dotação inicial, empenhado e pago (em milhões) dentro da função “Desporto e Lazer”, no período de 2004 a 2010.



Fonte: SIGA Brasil – Senado Federal. (Elaboração Própria).

Além da ínfima participação no OGU e da baixa execução orçamentária, a destinação dos recursos públicos para os programas esportivos convive com um

ambiente cingido por grupos que disputam a diminuta fatia do fundo público destinada ao setor. Essas disputas acabam se refletindo na distribuição dos recursos do ME pelas secretárias e programas ministeriais. As Tabelas 21 e 22 - compostas pelos programas do ME com maior relevância orçamentária no período de 2004 a 2010 – trazem dados que ilustram essas vicissitudes.

Tabela 21 - Valores em R\$ pagos por programa no período de 2004 a 2010 (em milhões), deflacionados pelo IGP-DI.

Programas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média 2004-2007	Média 2008-2010
Brasil no esporte de alto rendimento	9,47	7,86	10,30	7,91	58,84	17,96	74,54	9,21	50,45
Rumo ao Pan 2007	55,01	7,75	158,16	820,52	0,00	0,00	0,00	344,56	0,00
Esporte e lazer na cidade	56,48	13,78	34,99	22,69	22,84	4,76	20.993,60	38,06	21,92
Segundo tempo	42,69	68,65	69,30	35,68	94,93	60,12	75.562,16	49,22	76,87

Fonte: SIGA BRASIL – Senado Federal. (Elaboração própria).

Tabela 22 - Execução orçamentária (em %) por programa, no período de 2004 a 2010.

Programas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média 2004-2007	Média 2008-2010
Brasil no esporte de alto rendimento	26,37	12,76	35,82	25,59	88,33	22,66	52,95	25,14	54,65
Rumo ao Pan 2007	123,79	9,97	40	241,49	0,00	0,00	0,00	103,81	0,00
Esporte e lazer na cidade	17,53	2,78	7,61	4,13	2,24	0,47	1,89	8,01	1,53
Segundo tempo	65,29	43,98	38,92	21,91	45,40	17,82	30,32	42,53	31,18

Fonte: SIGA BRASIL – Senado Federal. (Elaboração própria).

Os valores apresentados na Tabela 21 possibilitam a comprovação inicial referente à ausência de simetria nos gastos do ME. A média de 2004-2007 da Tabela 21 demonstra que neste período houve uma priorização dos investimentos na promoção dos Jogos Pan-americanos, vinculado ao esporte de alto rendimento ou espetáculo, uma vez que a média de recursos destinados ao programa “Rumo ao Pan 2007” supera a somatória da média dos demais programas. Já no período de 2008-2010, as médias apontam papel destacado ao programa Segundo Tempo (PST), acompanhado pelos gastos com o programa “Brasil no esporte de Alto Rendimento”.

As informações da Tabela 22 reforçam a irregularidade e a reduzida execução orçamentária dos principais programas ministeriais, tanto para a área social, quanto para

o desenvolvimento do esporte voltado à competição. Com exceção da alta média de execução orçamentária do “Rumo ao Pan 2007”, puxada pelos gastos inflacionados com esse programa no ano de 2007, novamente identificamos uma baixíssima execução orçamentária por parte do ME, uma vez que apenas o programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” conseguiu alcançar uma média percentual acima de 50% no período de 2008 a 2010. Destaca-se, ainda, a inexpressiva execução apresentada pelo PELC, média de 8,01% (2004-2007) e 1,53% (2008-2010).

É imprescindível destacar que o PELC, em termos de abrangência e democratização do acesso ao esporte e lazer, cumpre um papel relevante, diferenciando-se do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, que tem como público alvo apenas atletas ligados ao esporte de representação nacional (CASTELAN, 2011). Por conseguinte, a comprovação de um papel secundário do PELC no financiamento público compromete a perspectiva de consubstanciação do esporte e lazer como direito social e de priorização das dimensões sociais inerentes a esses fenômenos, uma vez que o PELC é um programa cujo objetivo central é ampliar, democratizar e universalizar o acesso à prática e ao conhecimento do esporte recreativo e de lazer.

Em relação à abrangência dos programas, o documento “Balanço de Programas e Ações (Gestão 2003-2010)”, editado pelo ME, relata que o PST beneficiou 3,8 milhões de pessoas desde 2003 em 21.277 núcleos implantados em 2.387 municípios. Atualmente, o PST possui aproximadamente 1,3 milhão de beneficiados. O PELC, citado no parágrafo anterior, estendeu seu benefício a 10,6 milhões de indivíduos, atendidos em 3.165 núcleos, distribuídos por 1.277 municípios do país. Em 2010, o PELC registrou 2.256.400 beneficiados. A título de comparação, o programa Bolsa-A atleta, que proporciona uma renda fixa aos atletas sem patrocínio oficial, contemplou 2.954 esportistas em 2010.

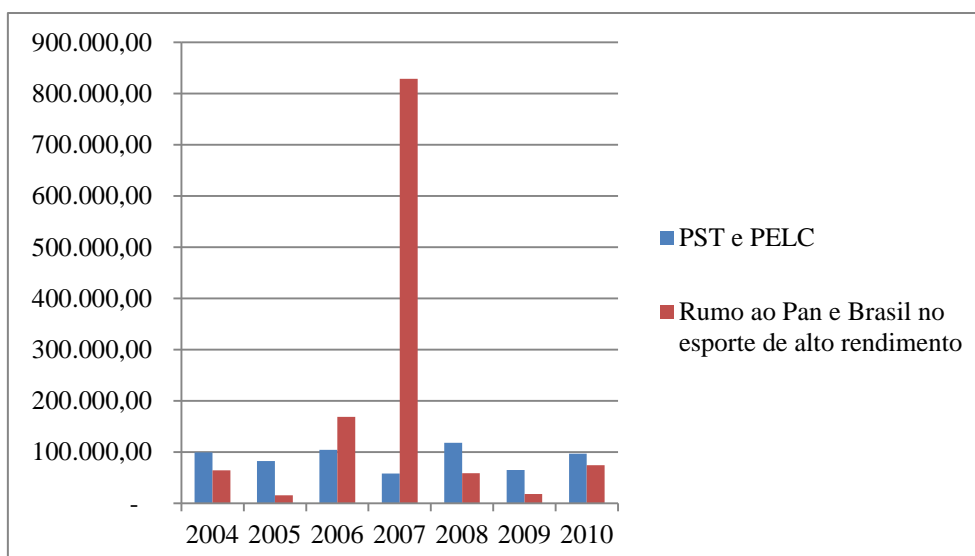
No que se refere à reduzida execução orçamentária do PELC, compete frisar que é possível identificarmos – ao menos – dois limites intrínsecos ao orçamento deste programa. Em primeiro lugar destaca-se o obstáculo relativo à utilização dos recursos por parte do ME e de seus conveniados. Por um lado, a descentralização dos recursos possibilita ajustes necessários à realidade local e regional desde que essas alterações não desconfigurem o escopo principal do programa. Contudo, por outro lado, os programas e ações descentralizadas têm uma forte dependência em relação aos executores, que não pertencem à esfera federal e que, comumente, possuem infraestrutura física e pessoal inadequada e insuficiente, engendrando atrasos e ineficiência administrativa.

Um segundo limite da composição orçamentária do PELC refere-se à significativa presença de verbas provenientes de emendas parlamentares, o que engendra a falsa impressão de que suas ações receberam um montante mais elevado do que aquele realmente destinado ao programa (CASTELAN, 2011). Entretanto, os recursos dessas emendas são, normalmente, atrelados/carimbados ao investimento em infraestrutura (construção de quadras e equipamentos esportivos), ação que, na maioria das vezes, está vinculada a objetivos eleitorais e partidários recorrentes na pequena política nacional.

É imprescindível ressaltarmos que uma atrofiada execução orçamentária deve ser cuidadosamente observada por parte dos gestores ministeriais, tendo em vista que os setores que apresentam um baixo nível de execução orçamentária tendem a continuar sendo alvos prioritários do contingenciamento de recursos empreendido pelo Governo Federal, cujo apanágio é o pagamento e amortização dos juros da dívida pública.

A ausência de uma homogeneidade nos números apresentados pelas Tabelas 21 e 22 - que pode ser fruto de uma descontinuidade política e administrativa - impossibilita afirmar taxativamente a existência de um padrão de financiamento na política esportiva nacional e a hegemonia de uma das três dimensões esportivas (alto rendimento, educacional e de lazer). Conforme o Gráfico 12, os anos de 2004, 2005, 2008, 2009 e 2010 apresentam um maior aporte de recurso nos programas destinados ao atendimento da área social. Entretanto, os anos de 2006 e 2007 demarcam um período de acentuada destinação de recursos a programas voltados para o fomento do esporte de alto rendimento, o que entraria em conflito com os preceitos legais, além de se distanciar de uma política amparada pelo princípio de garantia do acesso ao esporte como direito de cidadania.

Gráfico 12 - Comparação entre a somatória dos valores destinados aos programas PELC e PST e a somatória dos valores destinados aos programas Rumo ao Pan 2007 e Brasil no Esporte de Alto Rendimento, deflacionados pelo IGP-DI em R\$.



Fonte: SIGA Brasil – Senado Federal. (Elaboração própria).

Nota: valores em milhões

Com a incapacidade de determinar claramente um padrão ou um campo hegemônico na destinação dos recursos públicos, fica bastante limitada a possibilidade de identificação dos objetivos da política esportiva brasileira. De maneira geral, uma acentuação dos gastos em programas destinados ao esporte de alto rendimento tende a atender um quantitativo menor, além de vincular-se aos setores conservadores do esporte e à grande indústria esportiva e do entretenimento (expressão hegemônica do lazer contemporâneo). Em contrapartida, crê-se que a destinação de volumes expressivos aos programas relativos à área social, além de atender a uma parcela maior da sociedade excluída do acesso às práticas esportivas, está diretamente atrelada à possibilidade de garantia dos direitos sociais dentro de uma perspectiva universal.

Os dados expostos acima inviabilizam a conclusão peremptória de que as prioridades governamentais estão vinculadas a determinado grupo ligado a um programa específico ou a uma das dimensões esportivas (alto rendimento, educacional e lazer). Todavia, essa incerteza é colocada em xeque devido ao visível e irrefutável comprometimento do fundo público brasileiro com o desafio em sediar os grandes eventos esportivos (Copa de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016). A focalização dos gastos federais nos megaeventos esportivos marca um redirecionamento do fundo público, cuja inflexão tem início com a realização dos Jogos Pan-americanos na cidade do Rio de Janeiro em 2007.

A comprovação da supremacia dos megaeventos esportivos no rol das prioridades governamentais não está presente nas tabelas e gráficos destacados até o momento, pois será objeto do nosso próximo capítulo. De maneira introdutória, cabe

destacar que os dados orçamentários do ME de 2012 apresentaram um novo programa, cujo título é “Esporte e Grandes Eventos Esportivos”. Esse programa recebeu mais de três bilhões de reais, ao passo que os valores repassados ao PST e PELC aparecem zerados.

Com o objetivo de dar transparência às ações e despesas do Poder Executivo Federal relativas à Copa do Mundo de Futebol de 2014 e aos Jogos Olímpicos de 2016 - seja na forma de gastos diretos seja de transferências aos estados e municípios envolvidos na organização desses eventos - o Governo Federal criou Portais da Transparência específicos para os megaeventos esportivos. A manutenção desses *sites* está sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União (CGU). Segundo Duarte (2010: 4), essa iniciativa constitui uma novidade com relação ao PAN 2007. Na opinião deste autor, *“se correta e efetivamente implementada, esta providência pode representar um aperfeiçoamento no modelo de gestão e operacionalização dos dois eventos”*. Contudo, Duarte (2010) adverte que será necessário avançar muito mais no que refere às formas de participação e controle da sociedade.

O *site* “Copa 2014 - Transparência em 1º lugar” informa que a previsão total de aplicação de recursos no evento é de aproximadamente R\$ 26,8 bilhões, sendo R\$ 17,3 bilhões advindos de financiamento e aplicação direta de recursos federais. O restante é dividido entre esfera estadual (R\$ 3,52 bilhões), municipal (R\$ 1,91 bilhão) e distrital (R\$ 1,02 bilhões), além de outras fontes (R\$ 3,02 bilhões). Do total previsto, cerca de R\$ 8,93 bilhões serão investidos em mobilidade urbana, R\$ 7,11 bilhões utilizados na construção de estádios e R\$ 6,99 bilhões na modernização dos aeroportos.

Em maio de 2013, o acompanhamento da execução financeira das obras e ações registrava a contratação de R\$ 14,62 bilhões, utilizados em 312 empreendimentos e ações. Desse montante, apenas R\$ 5,63 bilhões foram executados. A maior parte dos recursos contratados (R\$ 6,78 bilhões) foi destinada à construção dos Estádios, seguida pelos investimentos em mobilidade urbana e aeroportos. O principal financiador desses empreendimentos foi o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), acompanhado pela Caixa Econômica Federal. As cidades-sede contempladas com maior quantidade de recursos federais contratados são: Rio de Janeiro (R\$ 2,17 bilhões), Recife (R\$ 1,81 bilhão) e Belo Horizonte (R\$ 1,42 bilhão)¹⁹⁰.

¹⁹⁰Dados disponíveis em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/financiamentos/home.seam>>. Acesso em: 14 mai. 2013.

O site “Jogos Rio 2016 - Transparência em 1.º lugar” traz um “Quadro-resumo” com a síntese dos gastos (investimentos) previstos pelo Dossiê de Candidatura do Rio de Janeiro, divididos pelas seguintes áreas: acomodações, instalações esportivas, segurança, tecnologia e transportes. O investimento público total é de aproximadamente R\$ 12 bilhões, acrescido por R\$ 636,7 milhões aportados pelo Comitê Organizador Rio2016 (COJO). A maior parte desse recurso foi investida em transporte (R\$ 7,46 bilhões), seguido por acomodações (R\$ 2,59 bilhões) e instalações esportivas (R\$ 953 milhões)¹⁹¹.

Por fim, é pertinente destacar os recursos arrecadados junto às loterias federais, por meio da Lei Agnelo/Piva, e regularmente transferidos ao Comitê Olímpico Brasileiro e ao Comitê Paraolímpico Brasileiro. Esse repasse soma-se às fontes de financiamento direcionadas ao esporte de alto rendimento e poderia representar um importante auxílio no desenvolvimento dos atletas brasileiros, inclusive no âmbito escolar e universitário. Todavia, a Tabela 23 mostra que essa não é a prioridade de investimento do COB, uma vez que parte significativa dos recursos é aplicada no funcionamento da própria entidade.

Tabela 23 – Destinação dos recursos provenientes da Lei Agnelo/Piva (em milhões de R\$), valores deflacionados pelo IGP-DI.

Ano	Total*	COB	Confederações	Escolar	Universitário
2007	113,81	52,79	47,05	9,51	4,45
2008	110,75	53,41	40,85	10,99	5,50
2009	101,76	52,82	34,48	9,80	4,66
2010	120,67	49,81	48,25	15,07	7,54
2011	132,84	56,77	59,12	12,48	4,47

Fonte: COB (elaboração própria).

* Não foram considerados os recursos de variação do Fundo de Reserva (Diferença entre Arrecadação e Recursos Aplicados).

As despesas correntes do COB são compostas por: *a*) programas e projetos de fomento; *b*) manutenção da entidade; *c*) formação de recursos humanos; *d*) preparação técnica; *e*) manutenção de atletas; e *f*) eventos esportivos. Dentre essas ações, a maior parte dos recursos é destinada à manutenção da entidade, ao passo que a manutenção de atletas não apresenta qualquer tipo de investimento no período de 2007 a 2011 (Tabela 24).

Tabela 24 – Distribuição dos recursos do COB provenientes da Lei Agnelo/Piva (em milhões de R\$), valores deflacionados pelo IGP-DI.

¹⁹¹ Informações disponíveis em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/rio2016/matriz/>>. Acesso em: 14 mai. 2013.

Ano	Total	Programas e Projetos de Fomento	Manutenção da Entidade	Formação de Recursos Humanos	Preparação Técnica	Manutenção de Atletas	Eventos Esportivos
2007	52,79	4,30	28,84	0,11	1,63	-	17,91
2008*	53,41	13,46	30,77	-	-	-	-
2009	52,82	17,60	24,55	-	6,78	-	3,89
2010	49,81	13,03	25,57	0,19	6,55	-	4,48
2011	56,77	7,31	29,11	0,47	6,96	-	12,91

Fonte: COB (elaboração própria).

* No ano de 2008 foi utilizada uma categorização diferente para as despesas correntes do COB.

O repasse da Lei Agnelo/Piva estabelece que 10% dos recursos arrecadados deverão ser investidos no desporto escolar e 5% no desporto universitário. Essa exigência poderia se consubstanciar em uma importante arrecadação para o financiamento de projetos que visassem à democratização do acesso ao esporte escolar, bem como o aperfeiçoamento dos aparelhos e estruturas esportivas nas escolas e universidades públicas. Afinal, vale ressaltar que a cada “fracasso olímpico” as críticas mais pesadas recaem sobre a ausência de uma política estatal de promoção do esporte na escola. No entanto, o dinheiro utilizado com essas representações - além de escasso - é inteiramente investido na realização de eventos esportivos.

As informações e dados ressaltados comprovam o direcionamento de parcela relevante do fundo público para a realização dos grandes eventos esportivos, bem como para o esporte de alto rendimento, contrariando preceito constitucional presente no artigo n.º 217. Esse favorecimento, além de clarear as ações e programas prioritários, beneficia a determinadas frações da burguesia nacional e da oligarquia esportiva. Na contramão da vultuosidade desses investimentos, atletas têm dificuldade para conseguir patrocínios e são obrigados a se contentar com os recursos provenientes do programa Bolsa-Atleta. Embora as estatais tenham potencializado o investimento nas confederações e federações, os beneficiados por esse apoio nem sempre são aqueles que estão localizados no final da cadeia produtiva do esporte de alto rendimento e espetáculo¹⁹².

Neste capítulo já destacamos que Fagnani (2012), ao analisar o embate pelo fundo público nas políticas sociais, alerta para a necessidade de que sejam restabelecidas as bases de financiamento sustentáveis consignadas na CF de 1988, uma postura que exigiria a tomada de iniciativas complexas e politicamente não consensuais.

¹⁹² É imprescindível destacar que um estudo acurado sobre o investimento das estatais nas confederações e federações esportivas é obstaculizado pela dificuldade em acessar esses dados orçamentários, uma vez que tais recursos são entendidos como verba de marketing dessas empresas e não aparecem claramente em seus balancetes.

A observação de Fagnani (2012) é bastante pertinente para se repensar todo o mecanismo de financiamento público do esporte no Brasil.

Veronez *et al.* (2012) relembra que a CF/1988 sabiamente estabeleceu como prioridade o esporte educacional, vinculado à prática esportiva, à formação do cidadão e não à obtenção do resultado esportivo. Tais preceitos não têm sido respeitados pelo modelo de intervenção estatal no esporte. Neste sentido, verificamos que os dados do financiamento reforçam o hibridismo - apontado por Castellani Filho (2008) - que marca a atuação do Governo Lula no tocante à política esportiva brasileira. Um modelo de ação que prioriza os possíveis ganhos proporcionados pelo potencial econômico contido no fenômeno esportivo e que relega a um plano secundário o seu sentido público como patrimônio da cultura corporal de um povo. A regularidade está na ausência de padrão e na excessiva maleabilidade das prioridades governamentais, que navegam de acordo com os interesses políticos e econômicos hegemônico.

A análise das CNEs e do financiamento público permite afirmar que a hegemonia da política esportiva está com o capital, representado pelas frações de classe beneficiadas pela realização dos grandes eventos esportivos. Uma hegemonia que, diferentemente do entendimento de Lenin e Gramsci¹⁹³, busca tão somente produzir um consenso manipulado que ofusque, de algum modo, a sua essência exploratória.

¹⁹³ Segundo Coutinho (2011), há uma concordância entre Gramsci e Lenin acerca do conceito de hegemonia. Ambos concebem a hegemonia como superação do corporativismo, ou seja, como momento da elevação da consciência de classe do particular para o universal.

CAPÍTULO IV – Os determinantes econômicos e sociais dos Megaeventos Esportivos no Brasil.

O espetáculo concentra todo o olhar e toda a consciência, o espetáculo que se apresenta como entretenimento constitui o modelo presente da vida socialmente dominante. Ele é a afirmação onipresente da escolha já realizada na produção e no consumo (Debord, 1997).

Em virtude da proeminência que os megaeventos esportivos ganharam no interior da política esportiva do Governo Lula - conforme explanamos no capítulo anterior - constatamos a necessidade de abordá-los com maior acuidade, identificando os sujeitos históricos, as temáticas centrais e os interesses (políticos e econômicos) que permeiam esses eventos. Neste sentido, o quarto e último capítulo deste trabalho almeja localizar e problematizar os determinantes econômicos e sociais que permeiam a vinda dos megaeventos esportivos para o Brasil. Ao priorizarmos essas dimensões, colocamos à prova hipótese da existência de vínculos entre as políticas econômica, social e esportiva no período de 2003 a 2010.

Ao mesmo tempo, a opção pelos determinantes econômicos e sociais dos megaeventos esportivos são um paralelo com as categorias analíticas utilizadas por O'Connor (1977). De acordo com o referido autor, a intervenção do Estado, por meio do emprego de recursos públicos, orienta-se a partir de duas funções ou objetivos: *acumulação* e *legitimação*. Pressupomos que esse arcabouço categorial relaciona-se, diretamente, aos interesses econômicos e sociais, além de auxiliar na elucidação dos aspectos atinentes à relação entre setores privado e estatal. Afinal, estamos nos referindo a eventos que são criados e organizados por entidades de cunho privado, porém, majoritariamente, financiados pelo fundo público.

Para O'Connor (1977), o orçamento estatal pode ser dividido em duas partes. A primeira delas correspondente aos gastos necessários para subsídio da acumulação das forças produtivas, fornecendo obras e serviços, sem os quais as frações de classe burguesas amargariam um decréscimo e insustentabilidade de seus lucros, ou seja, atua no sentido de criar nichos e incentivos para a *acumulação* de capital. A segunda parte reúne as despesas sociais, por meio das quais o Estado tenta suprir as demandas sociais (efeitos colaterais) do desenvolvimento capitalista. Esta última fração corresponde à função de *legitimação* e abriga os gastos que visam estabilizar a ordem social com a

criação de um ambiente político estável, arrefecendo as reivindicações do proletariado e mantendo a hegemonia ideopolítica. Mesmo que fracasse nessa tentativa, ainda resta ao Estado o monopólio do uso da força coercitiva.

A epígrafe deste capítulo apresenta, introdutoriamente, a forma assumida pelos grandes eventos esportivos na contemporaneidade e sua relação com o modo de produção e o contexto social vigente. Trata-se de uma configuração bastante perceptível a transformação de tais acontecimentos em enormes espetáculos midiáticos, amplamente explorados pela pujante indústria do esporte e de entretenimento.

As imagens transmitidas da Olimpíada são impressionantes. Imagens que retratam a grandiosidade das instalações, a expectativa quanto ao desempenho dos superatletas, os bastidores do espetáculo, os exemplos emocionantes de superação física e mental, a possibilidade de enaltecer ou abalar o orgulho nacional. Todavia, há um outro lado, tão grandioso e surpreendente, que se revela quando se observam os números e valores econômicos dos Jogos Olímpicos. Nesse campo também estão sendo quebrados vários recordes: o custo total da preparação da cidade para hospedar o evento, os valores pagos pelos patrocinadores, os valores pagos pelas emissoras de televisão, entre outros (PRONI *et al.*, 2008: 7).

A opulência dos altos custos envolvidos na preparação e realização de grandes eventos esportivos torna insuficiente a receita obtida com a venda de ingressos e com ações de *marketing* e *merchandising*. O recurso arrecadado por essas ações é incapaz de financiar as despesas necessárias à estruturação do país e da cidade para recebimento de um evento deste porte. Dessa forma, há sempre a necessidade de uma ampla participação do Estado no financiamento da infraestrutura esportiva e urbana dedicada a esses megaeventos.

Malgrado os gastos elevados, Proni (2009) ressalta que nos últimos anos é possível identificar um acirramento e crescimento da disputa pelo direito de sediar os Jogos Olímpicos. Dezenas de metrópoles comprometem milhares de dólares apenas com iniciativas voltadas à candidatura olímpica (consultorias técnicas; produção de documentos – cadernos de encargo; confecção de peças publicitárias e produtos promocionais; realização de recepções e festas; visitas de avaliação do COI). Em certa medida, a magnitude e o grau de competitividade desta disputa - inclusive envolvendo autoridades e celebridades nacionais e internacionais - é uma referência dos importantes interesses que estão por trás do ímpeto em sediar um megaevento esportivo.

[...] desde Los Angeles (1984), aumentou o interesse dos países por sediar os Jogos Olímpicos. Em especial após os sucessos de Seul (1988) e Barcelona (1992), a concorrência entre as cidades na disputa para ser a escolhida como sede tornou-se extremamente acirrada. A

vitória de Atlanta sobre Atenas para ter a honra de organizar os Jogos Olímpicos no ano do seu centenário (1996) marcou a predominância dos interesses de grandes corporações empresariais num mundo globalizado e confirmou quais eram os critérios mais relevantes na perspectiva do Movimento Olímpico (PRONI *et al.*, 2008: 14).

Mascarenhas (2012) afirma que, atualmente, há um circuito internacional de megaeventos - Jogos Olímpicos, Copa do Mundo FIFA, exposições internacionais etc. – que mobiliza a atenção de uma ampla gama de cidades. Nos dizeres de Harvey (2006, *apud* MASCARENHAS, 2012), cada uma dessas metrópoles lança-se nesta empreitada movida pelo desejo de apresentar-se ao mundo como uma cidade global. Em síntese, almeja-se difundir a imagem de uma cidade favorável e amigável aos negócios, bem como de um lugar seguro para se morar e visitar, para divertir-se e, especialmente, consumir.

A concorrência interurbana se deve às promessas e possíveis benefícios vinculados aos grandes eventos esportivos. De acordo com Preuss (2002), todos os organizadores acreditam na teoria de que os gastos de curto prazo serão compensados por benefícios de longo prazo.

La ciudad olímpica también se beneficiará a largo plazo de dos factores esenciales y a menudo no tan reconocidos: la mejora de su imagen y la creación de un mayor nivel de conciencia. Dichas transformaciones pueden estimular la afluencia del turismo y contribuir a que una ciudad sea elegida para el establecimiento de una industria específica. Sin embargo, existen otras repercusiones económicas y sociales derivadas de los Juegos Olímpicos (PREUSS, 2002: 5).

Proni (2009) destaca que, no dia 2 de outubro de 2009, data em que o COI oficializou a escolha do Rio de Janeiro como a cidade-sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (pleito no qual também concorriam as cidades de Chicago, Madri e Tóquio)¹⁹⁴, o editorial do jornal estadunidense *The New York Times* publicou um conjunto de artigos, que refletia sobre a seguinte questão: *Quais os benefícios econômicos de curto e longo prazo para a cidade que hospeda o evento?*

De acordo com o autor, a síntese das respostas publicadas no jornal é que existem prós e contras ao acolhimento das Olimpíadas. O periódico norte-americano concluiu que “os benefícios de sediar o evento incluem a criação de empregos, a atração de investidores, um impulso ao turismo e uma ‘plástica’ para a cidade”. Por

¹⁹⁴ Proni (2009) destaca que a candidatura do Rio de Janeiro custou mais de R\$ 88 milhões e apresentou o projeto mais caro entre as quatro finalistas, bem como as garantias de execução, assumidas pelos governos federal, estadual e municipal.

outro lado, afirmam que, “*ainda assim, os investimentos públicos raramente valem a pena, em especial por causa dos custos da manutenção das instalações esportivas que são pouco utilizadas após os Jogos*” (PRONI, 2009: 52).

Segundo Mascarenhas (2012), as promessas vinculadas à realização dos Jogos Olímpicos, além do desenvolvimento econômico local, apresenta a possibilidade de uma reestruturação urbana que torne a cidade social e internacionalmente atraente. Neste caso, entende-se por atraente:

[...] a imagem de uma cidade adaptada à finalidade competitiva, apta a receber novos fluxos de investimentos e especulação, de produção e consumo, enfim, uma cidade ajustada às atuais formas e caminhos de acumulação de capital (HARVEY, 2006, *apud* MASCARENHAS, 2012: 41).

Imbuídos pela concepção de planejamento estratégico¹⁹⁵, as consultorias internacionais disseminam a panaceia de que grandes eventos esportivos são “janelas de oportunidades” para a aceleração de investimentos necessários e de divulgação da “marca país” no cenário internacional – o termo que remete a nação a um produto da prateleira de um supermercado qualquer não é por acaso e nem um mero detalhe. Corroborando com esse discurso, as entidades de administração esportiva locais esforçaram-se para convencer *policy* e *decision makers* ligados à estrutura estatal sobre as potencialidades econômicas e políticas intrínsecas a esses eventos. Ao mesmo tempo, buscam legitimar sua proposta junto à opinião pública, explorando o discurso baseado no ufanismo e na unidade nacional.

Além do expediente descrito acima, no caso brasileiro, a candidatura olímpica é o corolário de uma mescla entre interesses locais e internacionais. Dentro do projeto mais geral de desenvolvimento nacional, os Jogos de 2016 são vistos como uma espécie de catalisador de obras e investimentos dinamizando a economia e fortalecendo a posição do Rio de Janeiro e do país no mercado mundial, argumento materializado pela inclusão de obras vinculadas aos megaeventos esportivos dentre as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Na esfera internacional, os megaeventos fazem parte de uma série de ações cujo objetivo final é o reposicionamento do país na geopolítica mundial. Segundo Almeida (2004, *apud* MASCARENHAS, 2012), a

¹⁹⁵ O planejamento estratégico, de inspiração neoliberal, é, segundo Ascher (2001, *apud* Vainer, 20??), mais uma expressão das proposições realizadas pela pós-modernidade, caracterizada pela incerteza e pela multiplicação/fragmentação de atores sociais e interesses, corroendo as bases do antes inquestionável “interesse comum”. Nesse sentido, no lugar do “interesse comum”, ter-se-ia assim entronizado o reconhecimento (da legitimidade) da multiplicidade de interesses. A razão teria cedido o lugar à negociação e a norma geral se apagaria em benefício dos acordos caso a caso.

presença brasileira nas rodadas de discussão acerca dos principais temas e problemas internacionais consubstancia o desejo da política internacional do Governo Lula de elevar o Brasil à condição de um autêntico *global player*.

É ilustrativo dos objetivos descritos acima o discurso do ex-presidente Lula após a confirmação da cidade do Rio de Janeiro como sede das Olimpíadas de 2016.

Do fundo do coração, hoje é o dia, talvez, mais emocionante da minha vida [...] senti muito mais orgulho de ser brasileiro do que eu já sentia [...]. Eu, na verdade, não ganhei do Obama: foi o Rio de Janeiro que ganhou de Chicago, de Madrid, de Tóquio [...]. O Brasil saiu do patamar de país de segunda classe e entrou no patamar de país de primeira classe. *Eu acho que hoje o Brasil conquistou sua cidadania internacional (grifo nosso)*¹⁹⁶.

Para Garcia *et al.* (2011), as palavras do ex-presidente revelam o superdimensionamento que pode ser dado a um evento esportivo, sendo alçado à condição de instrumento – político – de um reconhecimento do valor do país, livrando-o de sua condição periférica para se tornar portador de uma nova inserção internacional como “potência emergente”.

A organização e realização dos megaeventos esportivos no Brasil dividem opiniões e opõem posições otimistas por parte de autoridades públicas, entidades esportivas e setores da sociedade civil ao ceticismo que advêm dos movimentos sociais, de grupos de pesquisa ligados a universidades públicas, além de isoladas vozes dissonantes da mídia. Ao grupo caracterizado pela postura cética tem-se atribuído a pecha de “pessimistas de plantão” – bordão utilizado por agências de publicidade e propaganda, mas incorporado nos discursos oficiais.

Me deu extremo orgulho de notar a qualidade e modernidade das instalações, o critério de fazer construções sólidas, mas simples, e ao mesmo tempo, belas. É uma demonstração da capacidade de nós brasileiros, juntos, realizarmos aquilo que muitos *pessimistas de plantão* dizem sempre que nós não somos capazes (grifo nosso)¹⁹⁷.

Os *mais pessimistas*, ou os que criticam sempre, diriam que a nossa maior dificuldade é com o time que vai disputar a Copa. Lembro que até a seleção de 1970 viajou para o México meio desacreditada. Eu não penso assim, eu acho que temos condições de ganhar a Copa em 2014. Fora isso e fora a dificuldade de convencer alguns setores que o

¹⁹⁶ Declaração do Presidente Lula na coletiva de imprensa no dia 02 de outubro de 2009, dia da divulgação do resultado da cidade-sede da Olimpíada 2016. Publicada em *O Globo*, 03 out. 2010.

¹⁹⁷ Trecho de pronunciamento da presidenta Dilma Rousseff durante a abertura oficial do Estádio Nacional Mané Garrincha, na cidade de Brasília, em 18 de maio 2013.

Brasil e os brasileiros têm capacidade de realizar grandes eventos, não vejo grandes obstáculos pela frente (grifo nosso)¹⁹⁸.

Sem embargo da existência de posições radicalmente contrapostas acerca dos benefícios dos megaeventos esportivos, concordamos com Tavares (2011) de que a confirmação da realização desses acontecimentos no Brasil – independentemente da aprovação pela vontade popular – torna inócuas e anacrônicas as discussões sobre a pertinência ou não de realiza-los. Para Tavares (2011), diante da certeza da vinda da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016 para o país, a comunidade acadêmica pode adotar três posturas:

A produtora de análises críticas destinadas a produzir compreensões a respeito das diferentes dimensões que um evento desta escala alcança, problematizando projetos e processos, identificando contradições, efeitos perversos, exclusões etc. A de produtora de conhecimentos que auxiliem a gestão dos eventos, contribuindo no plano da intervenção e fornecendo dados e expertises para a solução de problemas, reduzindo gastos, aumentando a eficiência, prevenindo efeitos perversos, exclusões etc. Ou, por fim, a de permanecer distante do assunto, se ocupando de tantas outras questões relevantes para a Educação Física e as Ciências do Esporte (IDEM, IBIDEM: 28).

Ao mesmo tempo, nos alinhamos às reflexões de Duarte (2010) sobre o papel fundamental da Universidade na garantia do acesso à informação e à democratização da gestão pública. Segundo o autor, na condição de consortes do Poder Público, as universidades, principalmente aquelas pertencentes à rede pública de ensino de graduação e pós-graduação, deveriam ser urgentemente convocadas a participar deste esforço, trazendo a público o debate travado pela comunidade acadêmica de modo a envolver o maior número de pessoas possível nesse processo, elevando o nível de qualidade da informação disponível, desvelando as contradições entre a aparência e a essência das várias dimensões envolvidas na organização dos megaeventos esportivos.

Face ao exposto, optamos por adotar a primeira postura destacada por Tavares (2011). No caso deste estudo, trata-se da produção de uma análise crítica acerca da política esportiva do Governo Lula, dedicando especial atenção à pauta dos grandes eventos esportivos. Um percurso analítico pautado no pressuposto de que a confluência de elementos (econômicos, políticos, culturais e sociais) engendrou uma amálgama, que se constitui na chave explicativa para conquista do país ao direito de sediar tais eventos.

¹⁹⁸ Trecho da entrevista de Aldo Rebelo, ministro do Esporte, ao jornal *O Estado de S. Paulo*, em 12 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/esportes,a-copa-vai-gerar-36-milhoes-de-empregos-afirma-aldo-rebelo,1041320,0.htm>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

Por fim, é imperioso reforçar que o estudo de um objeto em pleno movimento exige que tenhamos o discernimento quanto às dificuldades e limites impostos à tentativa de “fotografá-lo”. Novas deliberações estatais e rearranjos no bloco no poder têm sido uma constante ao longo do processo de organização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016. Essas incessantes alterações são movidas, sobretudo, por questões políticas e econômicas, que impõem a necessidade da acomodação dos diferentes interesses das frações de classe hegemônicas. Ademais, é necessário reconhecer que um contingente menor de modificações é corolário de mobilizações empreendidas pela mídia e por movimentos sociais contra hegemônicos.

Rose (*apud* PREUSS, 2007: 14) explicita que os impactos de megaeventos são "*cheios de incertezas, múltiplas variáveis e medidas subjetivas*". Metaforicamente, o processo de organização dos megaeventos esportivos é comparável a uma peça teatral do dramaturgo irlandês Samuel Beckett, cujo enredo baseia-se na falta de comunicação entre os personagens e na pausa do silêncio da espera de algo que não se resolve. Essa inconsistência implica uma observação atenta dos “atos” e “cenas” nos quais grupos e interesses divergentes entram em conflito pela hegemonia e condução dos determinantes econômicos e sociais relativos aos megaeventos esportivos.

4.1. Primeiro Ato: megaeventos esportivos onde o esporte e o econômico se encontram.

De 13 a 29 de julho de 2007 foram realizados os XV Jogos Pan-Americanos na cidade do Rio de Janeiro – soa a primeira sirene. Em 30 de outubro de 2007, na cidade de Zurique, o presidente da FIFA, Joseph Blatter, concede ao Brasil o direito, não só o direito, bem como a responsabilidade de organizar a Copa Mundial da FIFA de futebol 2014 – soa a segunda sirene. A data agora é 02 de outubro de 2009 e a cidade Copenhagen, neste dia e local, em ambiente que mesclava tensão e glamour, a cidade do Rio de Janeiro é anunciada oficialmente como sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 – soa a terceira e última sirene. Atenção... Apagam-se as luzes, as cortinas se abrem... Expectadores, por favor, acomodem-se em seus lugares, pois o espetáculo irá começar!

Ao assistirmos uma apresentação de teatro, são poucos aqueles que guardam algum tipo de preocupação a respeito de quais ações anteriores foram necessárias para

se chegar até a composição final daquele espetáculo. Quanto tempo foi gasto com a adaptação ou produção do texto? Que argumentos foram utilizados para convencer os patrocinadores? Há financiamento ou apoio estatal? Como ocorreu o processo de seleção e composição do elenco? Quantos ensaios preparatórios foram necessários? Quantos trabalhadores estão envolvidos na produção do figurino e do cenário? O que pode ser aproveitado da estrutura para outra apresentação? Quais foram os mecanismos de propaganda e divulgação utilizados?

Perguntas como essas dificilmente passarão pela mente de quem vai a uma peça teatral. Os olhares buscam o imediato, restringindo-se à preocupação do quanto aquele espetáculo conseguirá entretê-los e diverti-los. Esse comportamento meramente contemplativo e de pouca reflexão crítica representava – até bem pouco tempo - a atitude mais comum da população diante da iminente chegada dos megaeventos esportivos no Brasil, opiniões e posturas acríticas eram, intencionalmente, estimuladas e exploradas pela grande mídia e por setores beneficiados pelos investimentos relacionados a esses eventos.

Entretanto, não há como desprezar o crescimento recente de estudos de caráter crítico no âmbito acadêmico e a proliferação de movimentos sociais relacionados à pauta dos grandes eventos esportivos. Com o intuito de se contrapor ao modelo de gestão e denunciar as diversas violações de direitos que vêm sendo praticadas em nome dos megaeventos, especialmente na cidade do Rio de Janeiro, movimentos sociais, ONGs, instituições acadêmicas, grupos de pesquisa, lideranças populares e representantes de comunidades diretamente afetadas por ações relativas a esses eventos têm se mobilizado para “*resistir à construção de uma cidade de exceção e pressionar para estabelecer um processo amplo e democrático de discussão sobre qual deve ser o real legado dos Megaeventos*” (COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2012: 76)¹⁹⁹.

Em junho de 2013, o país foi surpreendido com uma onda de protestos iniciada a partir do movimento contra o reajuste das tarifas do transporte público, em algumas capitais do país. Essas manifestações foram, particularmente, intensas em cidades que estavam abrigoando a Copa das Confederações 2013 ou que serão sedes dos jogos da

¹⁹⁹ Dentre as organizações acima, destacamos o trabalho dos Comitês Populares da Copa e das Olimpíadas, cuja atuação busca fortalecer as lutas sociais por meio da realização de plenárias quinzenais, realização de cursos de formação para lideranças populares, produção de material informativo, de divulgação e denúncias, e realização de atos públicos. Entre março de 2011 e fevereiro de 2012, o Comitê Popular Rio organizou treze atos com o objetivo de denunciar a violação de direitos.

Copa de 2014. Dentre a ampla gama de reivindicações, localizavam-se mobilizações em torno dos gastos públicos envolvidos na construção dos estádios, dos altos valores dos ingressos para os jogos e do não direcionamento prioritário da verba pública para atendimento de direitos sociais, tais como: saúde, educação e segurança pública. Esse clamor popular, que, em certa medida, apanhou desprevenido o Governo Federal e o Congresso Nacional, não deve ser desprezado e pode representar tão-somente um sinal daquilo que está por vir durante a Copa de 2014.

Em nossa contagem preparatória para o início do espetáculo a primeira campanha é representada pela realização dos Jogos Pan-americanos de 2007 no Rio de Janeiro. Essa menção se deve ao fato de que há concordância - tanto por parte de entusiastas, quanto pelos críticos - de que o PAN 2007 simboliza um marco (divisor de águas) na trajetória histórica de promoção de grandes eventos esportivos no país. Para o Comitê Olímpico Brasileiro (COB), principal articulador da candidatura carioca às Olimpíadas, o PAN 2007 proporcionou a *expertise* necessária para que o Brasil pudesse pleitear o direito a receber a edição dos Jogos Olímpicos de 2016. Esse discurso foi incorporado por gestores governamentais e exaustivamente utilizado no texto do Dossiê de Candidatura do Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

A experiência do Rio em termos de grandes eventos e de legado, tanto no plano material quanto no intelectual, garantirá uma excelente entrega dos Jogos. Mais de US\$ 2 bilhões foram investidos em infraestrutura e nas instalações dos Jogos Pan-americanos [sic] e Parapan-americanos Rio 2007, que foram um sucesso, fornecendo assim grande parte dos fundamentos para o projeto Rio 2016. Os Jogos Rio 2007 também testemunharam níveis inéditos de colaboração e união entre o Governo Federal e as autoridades municipais e estaduais, cada um fornecendo o nível de compromisso e cooperação necessários (COB, 2009: 20).

O Rio de Janeiro organizará Jogos do mais alto nível técnico, aproveitando a experiência adquirida com o sucesso dos Jogos Pan-americanos e Parapan-americanos Rio 2007 (COB, 2009: 32).

Em contraposição, aqueles que adotam uma postura mais cética e/ou crítica destacam que o evento foi imprescindível para o convencimento e, posterior, engajamento do Governo Federal na candidatura brasileira à sede dos megaeventos esportivos, especialmente os Jogos Olímpicos de 2016. Isso porque, diferentemente do que afirma o Dossiê de Candidatura Rio 2016, uma das fragilidades na organização e realização do PAN 2007 diz respeito à ausência de um alinhamento entre as esferas de governo (municipal, estadual e federal).

Essa desarticulação engendrou impactos negativos do ponto de vista político, além de favorecer o superfaturamento do gasto público com a realização do evento. Cabe lembrar que a contabilidade final dos jogos Pan-americanos, em novembro de 2007, confirmou um gasto de R\$ 3,7 bilhões, número oito vezes maior do que o anunciado na candidatura em 2002. A título de ilustração, esse montante representa um valor 15 vezes superior ao que foi gasto na edição anterior em Santo Domingo, o que concedeu à edição do Rio a alcunha de “o Pan-americano mais caro da história” (BIENENSTEIN *et al.* 2011).

Para Duarte (2010), não se deve desprezar, positiva ou negativamente, a influência do PAN 2007 na decisão do COI em conceder ao Rio de Janeiro o direito de abrigar as Olimpíadas de 2016. De acordo com Duarte (2010), a organização das competições esportivas e o rendimento alcançado pelos atletas brasileiros são aspectos exitosos do evento – embora o autor desconsidere o fato de que esses resultados acabaram mascarando deficiências técnicas e estruturais que foram, posteriormente, expostas nos Jogos Olímpicos de Beijing 2008.

Por outro lado, no que tange ao planejamento e à gestão dos recursos públicos, o PAN 2007 representou algo próximo a um desastre (cf. DUARTE, 2010). Poucos meses após o evento, estava evidente que o tão divulgado legado social, urbanístico e ambiental era risível, reduzido a poucas instalações esportivas caras e subutilizadas, parte delas arrendadas à iniciativa privada e, em alguns casos, por valores irrisórios. De acordo com o Dossiê Rio “Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro”, o fato de as instalações esportivas serem repassadas ao domínio da iniciativa privada demonstra que *“os gastos estatais não somente criaram condições de infraestrutura para a reprodução do capital, como também oportunizaram a transferência direta de recursos e patrimônios públicos para a órbita privada”* (COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2012: 28).

Vale mencionar que alguns desses espaços esportivos - que, em 2007, eram considerados extremamente modernos - estão obsoletos, por serem considerados incompatíveis com as exigências técnicas atuais das Olimpíadas, sendo necessário reforma-los ou mesmo demoli-los.

Projetado por experts holandeses ao custo de R\$ 14 milhões (valor de 2007), o velódromo recebeu pista de madeira em pinho siberiano e cobertura, algo inexistente no País - os velódromos de outras cidades, como Maringá, Curitiba e Caieiras, são de cimento e descobertos. Mas, com inclinação inadequada, número de assentos insuficientes e colunas de sustentação que bloqueiam a visão de árbitros e

espectadores, o velódromo do Rio foi vetado pela União Ciclista Internacional (UCI) para a utilização nos Jogos Olímpicos. [...]. Caberá ao Ministério do Esporte financiar a nova instalação, que não tem custo oficial, mas estimado em R\$ 134 milhões. O processo de licitação deve ser encerrado até junho e, segundo a Empresa Olímpica Municipal, o novo velódromo será inaugurado no fim de 2015. Do atual, serão reaproveitadas estruturas - pista, iluminação e arquibancada - que serão remontadas em Goiânia²⁰⁰.

Construída pela prefeitura do Rio para os Jogos Pan-americanos de 2007 o Parque Aquático Maria Lenk foi concedido ao Comitê Olímpico Brasileiro no ano seguinte. Desde então, a instalação recebeu poucas competições. Foram seis edições do Troféu Maria Lenk, uma da Copa do Mundo em piscina curta, a Tentativa Olímpica e os Jogos Mundiais Militares. E não deverá receber mais até 2015, já que será fechado para reformas no primeiro semestre de 2014 visando a disputa do polo aquático dos Jogos Olímpicos. Com a situação do Julio Delamare indefinida, a cidade olímpica corre o risco de ficar sem um parque aquático para o treinamento dos atletas²⁰¹.

Em 2005, três instalações do Complexo do Maracanã foram reformadas visando aos Jogos Pan-americanos de 2007: o estádio, o Maracanãzinho e o Parque Aquático Julio Delamare. O custo total da obra foi de R\$ 304 milhões. Na ocasião, prometeu-se que o Maracanã ficaria pronto para a Copa do Mundo de 2014, o que só aconteceu com a reforma bilionária que está sendo concluída e praticamente reconstruiu o outrora "maior do mundo". De ginásio precário, o Maracanãzinho virou uma arena de primeiro mundo, mas ainda assim terá que sofrer intervenções para 2016. E o Parque Aquático Julio Delamare vai ser derrubado²⁰².

Novamente, os maiores prejudicados com os casos relatados acima são a sociedade em geral, que assiste o dinheiro público ser investido em estruturas inadequadas e inacessíveis, e os atletas, que ficam órfãos de locais adequados para realizarem o treinamento. Em muitos casos, os esportistas acabam optando por buscar as condições necessárias para preparação fora do país.

Indubitavelmente, as questões atinentes ao financiamento dos Jogos Pan-americanos Rio 2007 são o lócus das maiores distorções e impropriedades cometidas pela organização do evento. Além do estouro orçamentário do PAN 2007, o Governo Federal teve que ampliar sua participação no financiamento às vésperas da abertura da competição, uma vez que havia a possibilidade real de que algumas obras programadas

²⁰⁰ Trecho da matéria intitulada "Legado do Pan do Rio, velódromo vai virar pó". *O Estado de S. Paulo*, 07 fev. 2013.

²⁰¹ Trecho da matéria intitulada "Legado do Pan: quase sem torneios, Maria Lenk será fechado para obras". Disponível em: <<http://globoesporte.globo.com/olimpiadas/noticia/2013/05/legado-do-pan-quase-sem-torneios-maria-lenk-sera-fechado-para-obras.html>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

²⁰² Trecho da matéria intitulada "Legado do Pan: reformas em 2007 pouco valeram para o Maracanã". Disponível em: <<http://globoesporte.globo.com/olimpiadas/noticia/2013/05/legado-do-pan-reformas-em-2007-pouco-valeram-para-o-maracana.html>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

não fossem concluídas, o que causaria enorme constrangimento político impactando nas eleições municipais do ano seguinte.

Os orçamentos iniciais foram superados; pediu-se ajuda emergencial ao Estado, especialmente, à União, para completar as obras de todos os equipamentos; e não foi melhorada a infraestrutura. Foi implantado o Engenhão, no meio de uma área absolutamente deteriorada e que continuou deteriorada²⁰³.

Outro elemento que obrigou o Governo Lula a engrossar o repasse de recursos à Prefeitura do Rio de Janeiro refere-se a não concretização do propagado investimento do setor privado nos patamares anunciados. Segundo as informações contidas no Plano de Trabalho da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, instituída para investigar supostas irregularidades na gestão dos recursos públicos repassados ao Comitê Organizador do PAN 2007 (CO-RIO).

Os aportes de capital privado não apareceram na hora de construir um Estádio Olímpico. Os patrocinadores privados declinaram do apoio à instalação de um velódromo e de um parque aquático onde outrora existia parte significativa da pista do Autódromo Nelson Piquet. Uma concessão foi renovada por cinquenta anos para que a Marina da Glória e o Aterro do Flamengo fossem transformados numa área privativa, num complexo turístico e comercial. Duas comunidades pobres foram removidas sumariamente e outras tantas foram ameaçadas de remoção. Grandes construtoras não se revelaram capazes de assumir, sozinhas, a construção de uma Vila Olímpica (RIO DE JANEIRO, 2007: 2-3).

Gastos emergenciais podem ocorrer em projetos de grande envergadura, porém devem ser evitados para impedir a malversação do dinheiro público. Um exemplo claro dessa situação encontra-se no próprio documento da CPI do PAN 2007, no qual está descrito que o Estádio Olímpico foi objeto de sete contratos e vinte termos aditivos celebrados com empresas construtoras, tendo seu orçamento ampliado de R\$ 166 milhões, em 2004, para R\$ 404,6 milhões, até março de 2007. Ademais, deve-se considerar que o gasto fortuito é mais suscetível ao superfaturamento, pois as empresas prestadoras de serviço alegam a necessidade de elevação dos custos devido ao pagamento de jornadas extras e à contratação de mais trabalhadores – conquanto as condições degradantes de trabalho das obras de preparação para os megaeventos demonstrem que nem sempre essas alegações são verdadeiras²⁰⁴.

²⁰³ Trecho da apresentação do doutor José Roberto Bernasconi, à época presidente do Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, no dia 30 de junho de 2009.

²⁰⁴ No caso específico da reforma do Maracanã, até início de 2012, ocorreram duas paralisações. A causa da primeira estava relacionada a um acidente que feriu gravemente um operário após a explosão de um

É imprescindível destacar que, depois de prolongada investigação sobre indícios de superfaturamento e outras irregularidades na gestão dos recursos da União utilizados para organização e realização do PAN 2007, o Tribunal de Contas da União (TCU) condenou o Consórcio Interamericano e integrantes do ME, responsáveis pela licitação de contratação de serviços dos Jogos Pan-americanos. Impetrado recurso contra essa decisão, o colegiado do TCU acatou em segunda instância as justificativas apresentadas pelo ME, decidindo pelo arquivamento do processo (DUARTE, 2010). A argumentação então apresentada pelo ministro em exercício, Walton Alencar Rodrigues, indicou que “*circunstâncias excepcionais, alheias à vontade dos gestores do Ministério do Esporte, condicionaram a tomada de decisões necessárias e indispensáveis ao cumprimento dos prazos para implementação das medidas tenentes à viabilização dos Jogos*” (TCU - Acórdão nº 4538/2010).

As irregularidades e a inexistência de legados do PAN demandariam uma análise criteriosa e extensa – todavia, este não é o foco do debate proposto para o capítulo. Por ora, interessa-nos apenas demonstrar seu vínculo embrionário com o projeto de adequação e direcionamento da política esportiva nacional aos megaeventos esportivos. Em síntese, a realização do PAN 2007 teria estreado um reposicionamento/modificação nas prioridades da política esportiva brasileira.

É no pós Pan 2007 que se nota a virada na postura governamental rumo ao megaeventos esportivos. Há o redirecionamento das ações do ME, antes orientadas por uma agenda de viés social vinculada ao discurso de democratização do acesso à prática esportiva via PST [...] (MASCARENHAS, 2012: 52).

A nova direção imposta à política esportiva brasileira carece da participação popular e do debate democrático, pois não foi construída e decidida junto às instâncias democráticas – conforme demonstramos no terceiro capítulo. Além disso, também não visa construir os alicerces necessários ao desenvolvimento do esporte nacional. Esse argumento, quando utilizado, teve como finalidade tão-somente legitimar a mudança em

barril que armazenava produtos químicos. Os dois mil operários que lá trabalhavam iniciaram uma greve denunciando os baixos salários e as condições de trabalho precárias. Entre outras reivindicações, os trabalhadores demandavam não só benefícios como plano de saúde e adicionais de periculosidade, mas acima de tudo a melhoria das condições de trabalho dentro do canteiro de obras. Além disso, reivindicava-se o fornecimento de equipamentos de trabalho e treinamento adequado para todos os trabalhadores. Após algumas negociações, a greve foi suspensa e ficou acordado aumento na cesta básica de R\$110 para R\$160, concessão do plano de saúde, pagamento dos dias parados e estabilidade para a comissão de greve. Também foi aprovada uma comissão sindical para avaliar as condições de segurança da obra. Ficou definido ainda que, após 90 dias, seriam negociadas a extensão do plano de saúde para as famílias dos trabalhadores e o aumento salarial para os operários que estariam ganhando abaixo da média do mercado (COMITÊ POPULAR DA COPA E OLÍMPIADAS DO RIO DE JANEIRO, 2012: 37).

curso e ofuscar os verdadeiros interesses em jogo. De fato, a modificação dos rumos da política esportiva apoia-se em projetos mais abrangentes, que unem dividendos políticos e econômico-coorporativos.

Os objetivos econômicos e políticos permeiam o modelo de financiamento e a reestruturação urbana germinados a partir do PAN 2007. Destarte, corroboramos com as interpretações que enxergam no PAN 2007 a *pedra fundamental* de fundação para a construção de um projeto bem mais auspicioso. Estudos localizados no campo mais crítico afirmam que os Jogos Pan-americanos Rio 2007 inauguram - no âmbito dos grandes eventos esportivos - práticas urbanas e estratégia territorial que favorecem a lógica da cidade elitista e segregada que se manifesta na concentração dos eventos em áreas enobrecidas (BIENENSTEIN *et al.*, 2011), potencializando os efeitos excludentes da urbanização (GARCIA *et al.*, 2011).

[...] os Jogos Pan-americanos de 2007 serviram de elemento aglutinador de dirigentes esportivos, empresários e governantes na construção do consenso político em torno do modelo de cidade global e visaram à elevação dos rendimentos econômicos das classes mais favorecidas. Em decorrência, ocorreu um aprofundamento da desigualdade social e concentração de renda a despeito do legado de bem-estar social prometido (COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2012: 30).

Para o Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro (2012), a atuação do Estado no PAN 2007 privilegiou as despesas que favoreceram o atual padrão de acumulação capitalista. Essa conclusão vem ao encontro dos apontamentos de Harvey (2004) de que o cenário mais favorável ao funcionamento da atividade capitalista é aquele onde está presente a ação do Estado. É importante ressaltar que com essa afirmação o autor não quer dizer que a ação capitalista seria inviável sem a presença estatal, mas que sem ela enfrentaria maiores dificuldades.

Harvey (2004) distingue três fases do capitalismo, a última delas teve início na década de 1970. Essa fase hodierna traz como uma de suas características a “acumulação por espoliação” (acumulação por desapossamento). Um processo que consiste em uma persistente e recorrente prática predatória de “acumulação primitiva”²⁰⁵, que Harvey considera, seguindo os estudos de Rosa Luxemburgo, como tendo caráter permanente.

²⁰⁵ Oliveira (2008: 120) explicita que críticos contemporâneos, dentre eles Harvey (2004), “têm afirmado a tese de que estaríamos hoje num momento da história capitalista em que os processos típicos da fase da acumulação primitiva de capital estariam presentes de modo muito mais intenso do que se imagina”.

Para Harvey (2004), o Estado vai progressivamente se estruturando para assegurar os expedientes de espoliação. A atuação estatal para esse objetivo ocorre por diferentes formas: uma delas é a promoção de novos nichos de acumulação, casos emblemáticos são os processos de privatização e as inversões públicas em grandes obras; uma segunda forma corresponde à participação do Estado na criação excessiva de capital fictício, tendo como mecanismo principal a dívida pública; e, por fim, o Estado atua como “facilitador” dos processos de financeirização da riqueza, utilizando das prerrogativas da força coercitiva e a da ação regulatória.

Diante dessas formulações teóricas, podemos indagar se a significativa participação estatal na organização de megaeventos esportivos, iniciada com o PAN 2007, representa as estratégias vinculadas à prática que Harvey (2004) cunhou por “acumulação por espoliação”, uma vez que esses grandes eventos esportivos têm se consubstanciado em importantes espaços à acumulação privada, subsidiados com dinheiro público (especialmente via BNDES).

Embora não tenha implicações expressivas sobre a analogia que pretendemos estabelecer, é importante mencionar – mesmo que sucintamente – nosso (re)conhecimento acerca das críticas de Virgínia Fontes (2010) ao conceito cunhado por Harvey (2004). Para a referida autora, conquanto suas formulações e as do geógrafo marxista apresentem semelhanças, há diferenças fulcrais, nomeadamente no que se refere à contraposição entre expropriação e espoliação, bem como em relação ao tema da produção de externalidades.

Diferentemente de Harvey que delimita a prática expropriatória a um momento original do desenvolvimento capitalista, Fontes (2010) refuta a dualidade entre um capitalismo normalizado e um capitalismo predatório. Isso porque, para Fontes (2010: 64) “*a violência primordial do capital é permanente e constitutiva: que a produção em massa de expropriação, sob formas variadas, em função da escala da concentração de capitais, jamais se reduziu ou ‘normalizou’ em escala mundial*”.

Outro aspecto, presente das formulações teóricas de Harvey (2004), questionado por Fontes (2010), é a pressuposição da necessidade de uma exterioridade para o capital; um pressuposto construído com base em tese polêmica de Rosa Luxemburgo acerca da existência de fronteiras à expansão do domínio do capital, engendradas por relações não plenamente capitalistas. Segundo Fontes (2010), seja por meio de incorporação subalternizada de outros setores da produção, de outras regiões ou países, seja pela expansão direta, a imbricação da expansão capitalista tende a eliminar

qualquer externalidade, uma vez que impõe sua dominação, subalternizando e mutilando as relações sociais precedentes.

Neste sentido, para a autora há uma acentuada redução dos limites externos ao capital, enquanto as expropriações se agudizam de forma alarmante. De acordo com Fontes (2010: 73), mesmo os esparsos exemplos de elementos contrastantes das tradições anteriores ao capitalismo, em síntese, constituem *“lutas plenamente internas, que incluem a capacidade renovada de contrapor tradições diversas à forma aniquiladora da imposição generalizada do capital”*.

A despeito de não concordarmos integralmente com as proposições de Offe (1984), o autor nos traz reflexões importantes para pensarmos as interfaces entre Estado e acumulação capitalista. De acordo com Offe (1984), o poder do Estado depende do processo de acumulação de capital (inclusive como fonte de arrecadação tributária), considerando que ele mesmo é incapaz de organizar esse processo. O interesse supremo e mais geral dos que ocupam o aparelho de Estado reside em assegurar condições que favoreçam o processo de acumulação privada.

Nosso ponto de discordância com o autor encontra-se no prosseguimento de sua interpretação quando afirma que essa dependência estatal não expressa qualquer aliança direta entre ocupantes do poder de Estado e as classes sociais, nem o acesso privilegiado dos membros da classe capitalista aos centros de decisão estatal. As ações e proposições do Estado brasileiro durante o Governo Lula, incluindo a decisão de sediar os megaeventos esportivos, reforçam o favorecimento a pautas concernentes às frações de classe burguesa, priorização que decorre também do trânsito facilitado desses grupos pelas instâncias de representação e decisão do Executivo.

O mais preocupante é que essas ações são camufladas sob o manto de interesses da coletividade que cultua as competições esportivas. Conforme havíamos alertado, nem todos se preocupam com os bastidores do espetáculo se este é capaz de proporcionar divertimento e entretenimento ao público. As sirenes continuam a soar, os bastidores estão agitados e os expectadores perdidos ainda procuram seus lugares. Porém, nos camarotes, os patrocinadores do espetáculo estão tranquilos e muito bem acomodados. Em meio à soberba, os sorrisos são fartos, existe a certeza de que os lucros virão e de que o prejuízo é improvável, pois, ainda que ele decida aparecer, será repassado ao Estado.

4.1.1. Os grandes eventos esportivos como propulsores da acumulação e reprimarização de capital.

Eles sabem o preço de tudo e o valor de nada.
Oscar Wilde

O sucesso da candidatura do Rio de Janeiro, desbancando fortes e ricas concorrentes como Madri, Chicago e Tóquio, foi celebrado pelo governo e pelo COI – além de divulgado pela grande imprensa nacional - como uma vitória da cidade e do país. Os investimentos já previstos para a cidade do Rio de Janeiro em função da Copa de 2014, a articulação entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) em prol da realização das Olimpíadas de 2016, e, ainda, a estabilização da economia brasileira com a retomada do crescimento ao longo da última década, foram as principais razões alegadas pelo discurso oficial para o resultado daquela disputa. Entretanto, ao observarmos o volume de recursos financeiros presente nos contratos comerciais e os poderosos interesses econômicos e políticos envolvidos, devemos nos perguntar que outras vantagens comparativas (não declaradas) estariam implícitas na escolha do Brasil e da capital carioca.

Retomando a reflexão iniciada no tópico anterior, uma interpretação que nos instiga a pensar sobre os interesses econômicos ocultos que concederam ao país e ao Rio de Janeiro o direito a sediar os megaeventos esportivos, diz respeito à teoria da reprimarização do capital defendida por Harvey (2004). De acordo com o autor, os mecanismos de acumulação primitiva, identificados por Marx como propulsores iniciais do processo de acumulação capitalista, baseados na atividade predatória e fraudulenta e na violência, são ainda hoje “*uma importante e contínua força na geografia histórica da acumulação de capital por meio do imperialismo*” (IDEM, IBIDEM: 119).

Segundo Harvey (2004: 119), “*o capitalismo sempre precisa de um fundo de ativos fora de si mesmo para enfrentar e contornar pressões de sobreacumulação*”, criando a necessidade de persistência das práticas predatórias da acumulação “primitiva” ou “original”, mesmo que seu caráter colérico esteja menos nítido. Considerando que seria anacronismo utilizar os termos “primitivo” e “original” para um processo em plena vigência, o autor opta pela denominação “acumulação por espoliação”. Harvey (2004) cita alguns dados da realidade contemporânea para reforçar a atualidade da acumulação primitiva, são eles: *a)* expulsão de populações camponesas de suas terras, engrossando a massa de sem terras; *b)* privatização e inserção na lógica

capitalista de acumulação de bens naturais, anteriormente compartilhados (caso da água); *c*) supressão de formas alternativas de produção e consumo; *d*) substituição da agricultura familiar pelo agronegócio; e *e*) mercadorização de formas culturais, históricas e da criatividade intelectual.

Além de minorar as consequências da sobreacumulação, a retomada dos expedientes da acumulação primitiva auxiliaria no desbravamento de “territórios” que, anteriormente, estavam distantes do alcance da acumulação de capital ou eram pouco explorados. De acordo com Paulani (2008), um exemplo do processo identificado por Harvey ocorreu no Brasil durante a sanha privatizante iniciada em 1990. Naquele episódio, além da disponibilização de férteis espaços da economia nacional à acumulação privada, isso ocorreu com dinheiro público (do BNDES), emprestado aos “compradores” com juros subsidiados – trata-se de um padrão revitalizado dentro do modelo de financiamento das obras de infraestrutura urbana e esportiva ligadas aos megaeventos esportivos.

Para Penna (2011), o mercado esportivo globalizado e contemporâneo está a serviço do grande capital, uma vez que se transforma em um importante elemento na contraposição à lei da queda tendencial da taxa de lucro, além de exercer uma função de contenção frente às crises sistêmicas do capital. De acordo com a autora, esses papéis são hipertrofiados com a expansão do fenômeno dos megaeventos esportivos, momento no qual ocorre uma potencialização do deslocamento do capital para o setor de serviços, sobretudo destinando esses eventos a regiões territoriais em que há uma evidente depreciação da força de trabalho e vastas concessões/garantias do Estado nacional aos representantes capitalistas.

Face ao exposto, pressupomos que os processos supracitados estão direta e indiretamente vinculados ao projeto de realização dos megaeventos esportivos no Brasil, sofrendo modificações decorrentes das especificidades da realidade local, assim como da natureza do objeto almejado. Além disso, acreditamos que estes eventos podem configurar um novo “território” cuja acumulação capitalista ainda tem muito a explorar. Diante destas hipóteses iniciais, instiga-nos compreender, em que medida, os grandes eventos esportivos, a partir dos interesses econômicos e dos vultosos recursos financeiros que mobilizam, representam mais um dado da realidade hodierna que perpetua e potencializa as práticas de *acumulação por espoliação*?

Segundo Giambiagi *et al.* (2010), para além dos investimentos em infraestrutura intrinsecamente relacionados à realização de um grande evento esportivo, há também

um conjunto de investimentos, de natureza mais transformadora, que - nas palavras dos autores - atuaria na “recuperação do atraso”. Na opinião desses autores, a realização dos megaeventos teria o potencial de realizar inversões adiadas, suprimindo a infraestrutura deficitária, constituindo uma herança positiva para perspectivas de crescimento econômico do país.

A argumentação a favor da vinda dos grandes eventos para o país nos conduz a problematizarmos uma palavra que, recorrentemente, aparece afixada à defesa de sediá-los: estamos nos referindo aos *legados*. De acordo com Preuss (*apud* POYNTER, 2006), a questão do legado surge no interior do COI em uma tentativa de equilibrar os interesses comerciais dos Jogos Olímpicos - cada vez mais evidentes e hipertrofiados - com uma noção de valores e responsabilidade. Já para a FIFA a preocupação acerca dos legados não se apresenta como uma pauta relevante dentro da entidade e, conseqüentemente, na organização de seu principal evento, a Copa do Mundo de futebol.

Tavares (2011) explicita que Poynter (2006) apresenta uma proposta de definição de legados em duas grandes categorias iniciais: os legados tangíveis e os intangíveis.

Para este autor, pode ser considerado como legado tangível toda a infraestrutura construída por causa do megaevento e não apenas aquela diretamente relacionada à sua realização, pois ela é suscetível a análise econômica de custo-benefício. Já o impacto cultural do megaevento pode ser considerado como um legado intangível, pois seus efeitos repercutem sobre a autoimagem do lugar e seus habitantes, as atitudes, a identidade projetada e outros aspectos socioculturais cuja mensuração exata, para Poynter, é mais duvidosa (IDEM, IBIDEM: 21).

Damo (2012) divide as opiniões sobre os megaeventos em dois grupos: promotores e contestadores. Segundo o autor, o segmento favorável à realização desses eventos tende a depositar no rótulo denominado de "legado" um conjunto tão heteróclito e ilógico de elementos que o termo tornou-se arbitrário.

Do ponto de vista do significado, legado a muito deixou de ser aquilo que de bom vai restar depois do término do evento para ser uma modalidade de significante flutuante, um termo que comporta tal quantidade de significações que já não consegue especificar o que quer que seja. Se isso não bastasse, ainda desdobraram o conceito, o tal de "legado intangível", em torno do qual gravitam o aumento da autoestima nacional, a exposição do país em escala planetária, a possibilidade de intercâmbio com estrangeiros, a coesão interna e assim por diante (DAMO, 2012: 45-46).

Damo (2012) pondera que um questionamento abandonado é: *quem deseja e a quem interessa tudo que cerca esse conjunto amorfo denominado legado* (adiante, retomaremos essas indagações). Complementarmente, Damo (2012) destaca que é imperioso considerar o fato de que é difícil, senão impossível, mensurar a relação custo/benefício de um conjunto tão difuso e eclético de prováveis consequências vinculadas à perspectiva de legado.

Tavares (2011), amparado em estudo realizado por Malfas *et al.* (apud HORNER; MANZENREITER, 2006), ressalta que, malgrado a promoção do esporte como ferramenta para o desenvolvimento humano estar inscrita como um dos princípios fundamentais do movimento olímpico, o estudo da literatura sobre os impactos socioculturais, socioeconômicos, físicos e políticos dos Jogos Olímpicos ratifica que os benefícios econômicos são o principal motivo em recebê-los.

Com o intuito de referendar e quantificar os possíveis dividendos econômicos foram elaborados estudos de projeção e estimativas, em alguns casos encomendados e financiados pelo próprio Governo Federal. Todavia, segundo Damo (2012: 46), *“poucos questionam acerca da credibilidade de quem faz as projeções, sem falar na metodologia usada”*. Para dar sustentação a essa afirmação, Damo (2012: 46) apoia-se na opinião de dois especialistas em economia do esporte: primeiramente, Wladimir Andreff (2010: 16), para quem esses dados difundidos pelas mídias, *“[...] se sont au mieux des estimations grossières, au pire des données “pifométriques”²⁰⁶*, posteriormente, em Victor Matheson (2012: 53) segundo o qual, *“[...] las ligas, los propietarios de los clubes y los propios promotores de los megaeventos deportivos tienen un interés lógico por maximizar su impacto económico, con tal de justificar fuertes subvenciones públicas”*.

Proni (2009) afirma que até aquele ano o principal parâmetro do Governo Federal para as projeções econômicas dos megaeventos referia-se a estudo realizado pela Fundação Instituto de Administração (FIA) da Universidade de São Paulo (USP), encomendado pelo Ministério do Esporte. De acordo com estimativa apresentada pelo referido estudo, até o ano de 2027, para cada US\$ 1,00 investido no evento seriam movimentados outros US\$ 3,26 em cadeias produtivas correlacionadas.

Pelos cálculos da pesquisa, para cada US\$ 1 investido, outros US\$ 3,26 adicionais seriam gerados até 2027. Na cadeia de benefícios, o estudo também estima que até 2016 sejam criados 120 mil empregos

²⁰⁶ “São na melhor das hipóteses grosseiras, na pior são estimativas pessoais” (tradução de Arlei Damo, 2012).

por ano, passando para 130 mil a cada um dos dez anos seguintes. Isso porque, 55 setores da economia destacaram-se entre os que mais poderão se beneficiar com a realização do megaevento. Do ponto de vista nacional são eles: construção (10,5%), serviços imobiliários e aluguel (6,3%), serviços prestados às empresas (5,7%), petróleo e gás (5,1%), serviços de informação (5,0%), e transporte, armazenagem e correio (4,8%)²⁰⁷.

Ademais, Proni (2009) explicita que o estudo traz afirmação de que a maior movimentação nas transações econômicas proporcionaria um aumento na arrecadação de impostos ao longo de todo o período analisado (2009-2027), crescimento que representaria um retorno de aproximadamente 97% dos investimentos públicos na Olimpíada do Rio. Outros benefícios advindos dos investimentos ligados aos Jogos Rio 2016 seriam a criação de mais de 120 mil empregos por ano até 2027, bem como o aumento no valor médio da massa salarial (de 8%, após a realização dos Jogos).

Em relação à geração de novas vagas no mercado de trabalho é preciso ponderar que a maioria desses empregos é de caráter temporário, pois seus vínculos empregatícios estão diretamente vinculados ao período de realização das obras de infraestrutura esportiva e urbana. Baade e Matheson (2002), citados por Giambiagi *et al.* (2010), apresentam estimativas de que, nas Olimpíadas de Atlanta 1996, o Estado da Geórgia gastou US\$ 1,6 bilhão para criar aproximadamente 25 mil empregos permanentes (em uma projeção otimista), correspondendo a um investimento de US\$ 64 mil por emprego criado, o que consubstancia um subsídio considerável.

Vale mencionar que a efemeridade desses contratos de trabalho podem ter implicações sociais relevantes, principalmente sobre o contexto local das cidades-sede. Isso porque, tais empreendimentos estimulam o deslocamento de uma massa de trabalhadores interessados nos empregos gerados no processo de implementação do investimento, mas que com o fim das obras ficam desempregados, pressionando os serviços públicos locais e agravando as condições de vida no território.

O estudo “Brasil sustentável”, produzido pela consultoria *Ernst & Young*, apresenta os impactos socioeconômicos da Copa Do Mundo 2014 (Quadro 4). Conforme essa pesquisa, a economia brasileira será capaz de quintuplicar o total de aportes aplicados diretamente na concretização do evento, impactando diversos setores. Além dos gastos de R\$ 22,46 bilhões no Brasil relacionados à Copa para garantir a

²⁰⁷ Trecho da matéria intitulada “Rio 2016 gerará impactos socioeconômicos positivos no Brasil”. Disponível em: <<http://rio2016.org.br/noticias/noticias/rio-2016-gerara-impactos-socioeconomicos-positivos-no-brasil>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

infraestrutura e a organização, o estudo projeta que a competição deverá injetar, adicionalmente, R\$ 112,79 bilhões na economia brasileira, com a produção em cadeia de efeitos indiretos e induzidos. Segundo a consultoria, no total, o país movimentará R\$ 142,39 bilhões adicionais no período 2010-2014, gerando 3,63 milhões de empregos-ano e R\$ 63,48 bilhões de renda para a população, afetando o mercado de consumo interno.

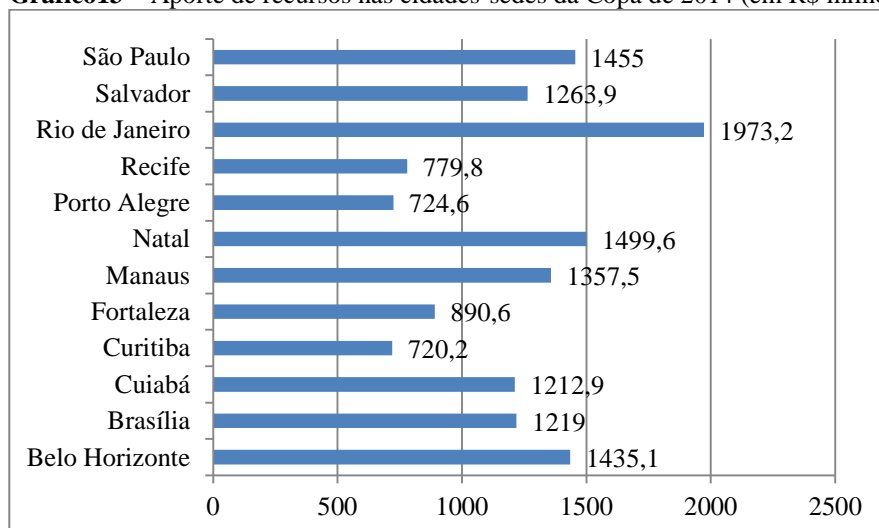
Quadro 4 – Impactos consolidados da Copa do Mundo 2014.

	Valores em bilhões R\$
a) Impacto sobre a demanda final (gastos no Brasil relacionados à Copa)	29,60
• Investimentos	22,46
• Despesas operacionais	1,18
• Despesas de visitantes	5,94
b) Impacto sobre a produção nacional de bens e serviços	112,79
c) Impacto sobre a renda (renda gerada pelo item a)	63,48
d) Impacto sobre o emprego (ocupações-ano geradas pelo item a)	3,63
e) Impacto sobre a arrecadação tributária	18,13

Fonte: Ernest & Young (20??).

Outro dado relevante do trabalho produzido pela *Ernest & Young* diz respeito aos impactos diretos e indiretos sobre o PIB de diferentes setores da economia. Essa informação é bastante elucidativa para identificarmos quais são as frações de classe que são prioritariamente beneficiadas pela chegada dos megaeventos no país. A título de ilustração, no topo da lista de beneficiados localiza-se o setor da construção civil que irá gerar R\$ 8,14 bilhões a mais no período de 2010 a 2014, sendo a produção total do setor, para o ano de 2010, estimada em R\$ 144,6 bilhões.

Mais uma análise relevante apresentada pela consultoria refere-se ao mapeamento dos investimentos e seus efeitos nas economias locais, sobretudo naquelas cidades que sediarão os jogos da Copa do Mundo de 2014. Um dado inicial deste mapeamento é que Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília, embora estejam entre as cidades que receberam maior aporte de recursos (Gráfico 13), devido ao fato de já possuírem PIBs regionais mais elevados, registram impactos menores sobre a economia local, ao passo que cidades como Natal e Cuiabá, que possuem PIBs menos expressivos, apresentam impacto direto mais significativo (respectivamente, 7,1% e 5,7%) – vide Tabela 24.

Gráfico13 – Aporte de recursos nas cidades-sedes da Copa de 2014 (em R\$ milhões).

Fonte: Ernest & Young (20??).

Tabela 24 – Mapa dos investimentos e seus efeitos sobre os PIBs regionais.

Cidades-sedes	Impacto PIB Direto (Em R\$ milhões)	PIB Municipal 2010 (Em R\$ milhões)	Impacto Direto (% do PIB 2010)
Fortaleza	439,0	32.490,3	1,4
Natal	758,6	10.650,7	7,1
Recife	378,7	27.504,1	1,4
Salvador	625,7	35.481,4	1,8
Belo Horizonte	717,4	50.724,6	1,4
Rio de Janeiro	987,4	185.270,8	0,5
São Paulo	723,3	424.806,0	0,2
Curitiba	343,2	50.169,3	0,7
Porto Alegre	339,3	44.385,0	0,8
Brasília	606,9	132.681,9	0,5
Cuiabá	597,3	10.489,1	5,7
Manaus	664,5	45.672,3	1,5

Fonte: Ernest & Young, 20?? (elaboração própria).

A apresentação “Impactos econômicos da realização da Copa 2014 no Brasil”, realizada pelo ME, em 31 de Março de 2010, baseada em modelo econométrico, desenvolvido pela empresa consorciada *Value Partners Brasil Ltda*, afirma que a Copa consolidará um impacto direto de aproximadamente R\$ 47 bilhões. Esse valor corresponderia a 0,26% do PIB médio na economia brasileira durante o período de 2010 a 2014. Segundo o ME, apenas São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, que correspondem a 71% do total do PIB das cidades-sede, representariam 54 % do impacto direto total.

O conjunto de elementos apresentados até o momento nos conduz – apoiados por uma leitura imediatista e superficial - à conclusão antecipada de que os megaeventos esportivos engendram impactos positivos na economia nacional e local, o que por si só justificaria plenamente o esforço realizado pelo Governo Federal no sentido de conquistar o direito de sediá-los. Entretanto, respeitando a abordagem

teórico-metodológica que orienta este trabalho, faz-se necessário problematizar esses dados à luz das contradições da totalidade analisada que nem sempre estão aparentes quando ficamos presos a exposições meramente quantitativas ou análises baseadas tão-somente no critério de custo-benefício.

Neste sentido, um primeiro limite que deve ser enfatizado – e previamente destacado neste capítulo – diz respeito à própria imprecisão contida no formato e na natureza de estudos como os apresentados. Considerando que as projeções são realizadas a partir de um conjunto bastante heteróclito de variáveis, cujas interfaces extrapolam a dimensão econômica, a possibilidade de que parte desses elementos se modifique e que seus efeitos não se confirmem é considerável. Essa probabilidade é reforçada pelas ponderações de Proni (2009: 64-65), para quem: “*os parâmetros da análise podem se alterar com o passar do tempo e a evolução da economia geralmente não corresponde ao previsto num modelo simples*”. O autor apresenta um exemplo que reforça sua conclusão, destacando um cenário prospectivo no qual fossem introduzidas inovações tecnológicas e organizacionais que aumentassem muito a produtividade do trabalho, o que certamente influenciaria (negativamente) na projeção de geração de dois milhões de empregos a mais no país, até 2027, em função da realização dos Jogos.

Tavares (2011) utiliza como fonte de pesquisa um trabalho publicado pelo *New Zealand Tourism Research Institute (2007)*²⁰⁸, que - em sua opinião - seria a mais ampla revisão de literatura sobre os efeitos dos megaeventos. A referida pesquisa sumariza as conclusões de 111 estudos publicados em língua inglesa sobre os prováveis impactos e benefícios econômicos, socioculturais, ambientais e de saúde de eventos esportivos. No que concerne aos impactos econômicos, as conclusões apresentam questionamentos relevantes sobre a fragilidade metodológica e analítica das projeções apresentadas por alguns desses relatórios.

A maior parte das evidências que afirmam que os eventos têm um impacto significativo sobre a economia provavelmente é baseada em estudos metodologicamente deficientes, assim como não existe consenso sobre o melhor método para medir os impactos e benefícios dos eventos. [...]. Mensurações *ex post* são melhores do que medidas *ex ante* para avaliar impactos / benefícios econômicos. Existem dificuldades em transferir os resultados da avaliação de impactos / benefícios de um evento para outro (NEW ZEALAND TOURISM RESEARCH INSTITUTE, 2007, *apud* TAVARES, 2011: 25).

²⁰⁸ Segundo os autores, foram consultados oito bases de dados e 23 periódicos com a utilização de 20 termos de busca. Todos os artigos considerados foram publicados entre 1997 e 2007, tiveram revisão pelos pares e apresentavam metodologia de pesquisa definida e compatível (PREUSS, 2007: 67).

Os prognósticos econômicos também destacam o provável crescimento na arrecadação tributária auferido pelos cofres públicos, o que supriria a maior parte do investimento inicial realizado especialmente em infraestrutura esportiva e mobilidade urbana. Todavia, em relação a essa projeção há dois aspectos que são ofuscados e precisam ser acentuados. Ambos os elementos estão relacionados a um questionamento que deveria acompanhar esse apontamento de crescimento na arrecadação, mas que é propositalmente abandonado, qual seja: *Quem paga essa conta?*

Behring (2007) ressalta que para O'Connor (1977) o financiamento do orçamento por meio da tributação é uma questão que deve ser analisada sob o horizonte da perspectiva de classe. De acordo com as proposições do autor, os sistemas tributários são expressão e resultado dos sistemas de classe. O caráter exploratório da tributação é camuflado pelas classes dominantes, por meio de sofismas (justiça, igualdade, progresso), ou ocultando inúmeros tributos nos preços das mercadorias.

Behring (2007) aponta os três conceitos em torno dos quais orbitam as justificativas para a exploração tributária, são eles: o incentivo ao progresso, a capacidade de pagar e o tratamento igual aos iguais. A própria autora se encarrega de problematizar e desmenti-los.

O primeiro difunde a perspectiva de não taxar demasiadamente os lucros para não diminuir o crescimento da produção e o emprego. Na verdade, é a política de evitar a sabotagem capitalista, protegendo suas margens de lucro e suas rendas pessoais. O segundo conceito refere-se a que cada um deve pagar imposto correspondente à renda. Evidentemente, este princípio discrimina os trabalhadores, se relacionando aos incentivos da primeira proposição. O último elemento, marcadamente ideológico, é de que todos terão igual acesso aos benefícios da tributação. Toda argumentação anterior de O'Connor aponta claramente a direção prioritária das despesas estatais: capital social e despesas sociais de produção, o que evidencia o conteúdo demagógico, além de ideológico, desse "princípio". A ideia de "igualdade" é falaciosa, por tratar igualmente o que é diferente, e mais, antagônico, o que termina por reforçar a desigualdade (BEHRING, 2007: 85-86).

À luz das ponderações acima, é imperioso lembrar a principal característica do sistema tributário brasileiro – já destacada neste trabalho – qual seja: a sua alta regressividade, onde os mais pobres pagam proporcionalmente mais tributos em relação à sua renda que os mais ricos. Diante desta condição, chegaremos a uma conclusão bastante óbvia de que novamente o peso da carga tributária e o aumento de sua arrecadação recairão sobre os ombros das camadas sociais mais empobrecidas. Isso porque, parece-nos muito evidente que essa ampliação, caso se confirme, será carreada

pela taxaço do consumo e dos serviços ligados à realizaço dos grandes eventos esportivos²⁰⁹. Contudo, o maior agravante é que se observarmos o comportamento da política tributária brasileira - especialmente a partir de 1999, por força dos acordos com o FMI - verificaremos que a elevação da arrecadaço tributária não se destinou para os serviços públicos, mas sim para cobrir – e apenas em parte - os juros e a amortizaço da dívida pública, que será elevada em virtude dos investimentos públicos nos megaeventos esportivos.

Um segundo aspecto, mas que se relaciona e reforça a ponderaço acima, é que o crescimento da arrecadaço poderia alcançar patamares mais elevados desde que não fossem concedidas, por parte do Governo Federal, isenções fiscais às entidades internacionais de administraço esportiva, bem como a seus parceiros comerciais²¹⁰. Tais concessões fazem parte de uma série de exigências impostas pela FIFA e o COI ainda no momento da candidatura brasileira à sede da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016, sendo o atendimento a essas demandas determinante para a escolha do país. Cabe destacar que esses compromissos, mais recentemente, foram ratificados e oficializados por um conjunto de leis: Lei nº 12.350, de 20 de Dezembro de 2010, Lei Geral da Copa (Lei nº 12.663, de 5 de Junho de 2012) e pela Lei nº 12.780, de 9 de Janeiro de 2013.

A prática de isenço fiscal a “investidores” estrangeiros não é um expediente extraordinário na história brasileira - Ianni (1994) observou esse exercício como um dos elementos de intervenço estatal da década de 1950 na tentativa de dinamizar o desenvolvimento econômico. O referido expediente também não é inaudito em se tratando de Governo Lula. Salvador (2010) relembra que, por meio da edição da MP nº. 281/2006, o referido governo reduziu a zero a alíquota de IR e CPMF para esse mesmo grupo. Como as operações beneficiadas por esta MP são cotas de fundos de investimentos exclusivos para investidores externos que possuam no mínimo 98% de

²⁰⁹ De acordo com o documento do Ipea, com base em dados divulgados pelo IBGE, intitulado Receita pública: quem paga e como se gasta no Brasil (BRASIL, 2009), famílias com renda mensal de até dois salários mínimos gastam, em média, 50% de sua renda com o pagamento de tributos, ao passo que aquelas com renda de mais de trinta salários pagam menos de 30% (BRETTAS, 2012).

²¹⁰ Entre as garantias governamentais asseguradas à FIFA pelo país hospedeiro da Copa, destacam-se: “a) taxas e impostos alfandegários: isenções de impostos e outros encargos de importaço e exportaço para bens e mercadorias relacionados com as atividades das competiço, incluindo equipamento técnico pertencente às seleço de cada país e às redes jornalísticas de comunicaço, bem como equipamentos para escritórios, para cuidados médicos das equipes e para marketing esportivo, entre outras atividades; b) isenço tributária: isenço de taxas, impostos ou tributos concedida a estrangeiros para o exercício de atividades relacionadas às competiço e desempenhadas pela FIFA, entidades associadas, times, equipes de arbitragem, redes jornalísticas de comunicaço e comercializaço de ingressos, entre outras” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010: 74).

títulos públicos brasileiros, o autor conclui que essa benevolência tributária beneficiou majoritariamente aos bancos²¹¹.

A isenção de imposto promovida pelo Governo Federal, por meio da Lei Geral da Copa, tem duração prevista até dezembro de 2015. Vale mencionar que o referido benefício será usufruído pelos organizadores do Mundial, comitês locais e seus parceiros (inclusive a rede de televisão com os direitos de transmissão dos jogos) em todas as transações comerciais relacionadas à Copa das Confederações e à Copa do Mundo²¹².

De sua parte, o governo alega que a redução do volume de impostos será pequena em comparação com o aquecimento previsto da economia, beneficiando muitos setores e aumentando a competitividade de produtos e serviços ligados à Copa em relação aos concorrentes internacionais. No entanto, é no mínimo um *contradictio in terminis* que os trabalhadores que contratados pela FIFA em território nacional não gozarão dos mesmos benefícios concedidos à entidade.

Enquanto a Fifa e as empresas parceiras da entidade estão livres do pagamento de impostos na realização da Copa das Confederações deste ano e da Copa do Mundo de 2014, o mesmo não pode ser dito sobre os trabalhadores brasileiros que prestarem serviço na organização desses eventos. Quem for contratado diretamente pela Fifa ou suas empresas estrangeiras parceiras, além de ter que recolher normalmente sua parte, inclusive do imposto de renda, ainda será obrigado a pagar uma parte do imposto que caberia à entidade máxima do futebol ou suas parceiras²¹³.

Segundo Husson (1999, *apud* BEHRING, 2008), as funções econômicas do Estado se restringiram ao intento de tornar os territórios nacionais mais atrativos às inversões estrangeiras, concedendo aos Estados nacionais um papel subordinado aos interesses financeiros internacionais. Diante desse cenário, verificamos, abaixo, que a

²¹¹ “No período de 2004 a 2007, estima-se que a distribuição de juros sobre capital próprio feita pelas empresas aos seus acionistas totalizou R\$ 76 bilhões. Esse mecanismo permitiu uma redução nas despesas dos encargos tributários das empresas, no tocante ao recolhimento de IRPJ e CSLL, de R\$ 25,8 bilhões [...]. Cerca de 27% desse valor seria destinado à seguridade social, por meio da CSLL. O recolhimento de 15% do IRRF pelo credor do recurso significou uma renúncia tributária do Estado brasileiro a favor do grande capital, especialmente os bancos, de R\$ 16 bilhões, em valores atualizados pelo IGP-DI” (SALVADOR, 2010: 201).

²¹² Fato é que as inúmeras regras de exceções contidas nestes atos legislativos levaram a disputas no interior do próprio Estado. A Procuradoria Geral da República impetrou Ação Direta de Inconstitucionalidade (nº 4.976) junto ao Supremo Tribunal Federal. Já a Advocacia Geral da União tenta defender a constitucionalidade da Lei Geral da Copa, alegando que as regras foram criadas segundo compromissos assumidos pelo Brasil quando o país se candidatou para receber o evento.

²¹³ Trecho da matéria intitulada “Brasileiro contratado para trabalhar na Copa de 2014 terá que pagar parte de imposto que caberia à Fifa”. Disponível em: <<http://copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2013/01/09/fifa-e-parceiras-sao-isentas-mas-brasileiro-que-trabalhar-na-copa-de-2014-tera-que-pagar-imposto-ao-governo.htm>>. Acesso em: 14 ago. 2013.

síntese de Behring (2008) ilustra bem o espírito contido na legislação produzida em função dos megaeventos esportivos e o papel desempenhado pelo Estado brasileiro.

[...] os Estados nacionais restringem-se a: cobrir custo de algumas infraestruturas (sobre as quais não há interesse de investimento privado), aplicar incentivos fiscais, garantir escoamentos suficientes e institucionalizar processo de liberalização e desregulamentação, em nome da *competitividade* (BEHRING, 2008: 59, grifo da autora).

Para Mascarenhas (2012) verifica-se, a partir do financiamento dos grandes eventos esportivos, um duplo papel estatal, sumarizado da seguinte forma:

[...] enquanto o Estado investidor garante as grandes obras de infraestrutura, o Estado financiador opera na concessão de crédito aos grupos empresariais envolvidos com a construção das arenas esportivas, expansão da rede hoteleira e serviços turísticos, incremento em tecnologias de informação e telecomunicações, dentre outros setores (IDEM, IBIDEM: 46).

Contudo, em síntese, trata-se de uma composição bastante desigual, na qual de um lado temos o Estado brasileiro que assume a maior parte dos custos relativos à organização e estruturação dos megaeventos esportivos, ao passo que, do outro lado, as entidades internacionais e nacionais de administração esportiva encarregam-se de uma pequena fatia dos gastos inerentes ao período de realização do evento. A relação mantém sua disparidade no que tange à responsabilização pelos riscos existentes, uma vez que estes são assumidos pelo Estado, inclusive com compromisso firmado em lei.

O próprio Dossiê de Candidatura da cidade do Rio de Janeiro explicita, ao mesmo tempo, os aspectos econômicos favoráveis do Brasil, o compromisso das diferentes instâncias de governo com o saneamento de possíveis prejuízos e as fontes de recursos públicos disponíveis para o financiamento dos projetos vinculados à Olimpíada de 2016.

Na atual conjuntura financeira internacional, o Brasil se encontra em posição favorável, graças ao seu crescimento constante e a uma sólida política econômica. O Banco Mundial prevê que o Brasil, atualmente a décima potência econômica do mundo, se transforme na quinta, até 2016. Os principais indicadores continuam sólidos, e os baixos índices de dívida pública e privada fornecem uma base econômica robusta para garantir a entrega dos Jogos. *Os três níveis de Governo ofereceram garantias, como a cobertura de todo o déficit financeiro que os Jogos Rio 2016 possam apresentar. Além disso, uma contribuição financeira direta de US\$ 692 milhões foi aprovada, eliminando todo e qualquer risco financeiro ao orçamento Rio 2016.* Os fundos para as obras de infraestrutura, garantidos pelo Governo Federal, fazem parte do PAC, Programa de Aceleração do Crescimento, iniciativa que tem orçamento total de US\$ 240 bilhões (COB, 2009: 34-35, grifo nosso).

Ao dissecar e examinar a construção discursiva de Joseph Blatter (presidente da FIFA) na cerimônia que oficializou o Brasil como país-sede, Damo (2012) busca acentuar os distintos graus de responsabilidade pelos possíveis insucessos do evento. De acordo com autor, ao proferir a seguinte frase: "*O Comitê executivo da FIFA decidiu dar a responsabilidade, não só o direito, mas a responsabilidade de organizar a copa mundial da FIFA de futebol 2014 ao país: Brasil*", o mandatário da FIFA dirigia um claro recado às autoridades públicas brasileiras presentes no evento, dentre as quais estava o ex-presidente Lula. No conteúdo de suas palavras ficava evidente que o Brasil passava a ter a responsabilidade de organizar um evento cuja propriedade (e os lucros) pertencem à FIFA, ao passo que a obrigação de responder por qualquer fracasso vindouro será repassada ao Estado brasileiro. A mensagem foi prontamente captada pelo então presidente Lula, que emitiu o seguinte discurso:

No fundo, no fundo, estamos assumindo uma responsabilidade enquanto nação, enquanto Estado brasileiro, para provar ao mundo que temos uma economia crescente e estável, com uma estabilidade [política] conquistada. Somos um país com muitos problemas, mas somos um país de homens determinados a resolvermos [*sic*] estes problemas²¹⁴.

Para elucidar a diferença no acesso aos ganhos financeiros envolvidos na relação entre Estado e representantes esportivos, podemos utilizar um parâmetro estatístico-financeiro presente nas previsões realizadas pelo estudo da FIA/USP, encomendado pelo ME. Conforme estimativa apresentada, até o ano de 2027, para cada US\$ 1,00 investido no evento seriam movimentados outros US\$ 3,26 em cadeias produtivas correlacionadas, o que não significa a chegada deste recurso na íntegra aos cofres públicos. Utilizando uma projeção conservadora de que a FIFA obtenha a mesma arrecadação da Copa de 2010 – fato pouco provável²¹⁵ – estaríamos nos referindo a algo em torno de US\$ 2,4 bilhões; se considerarmos que o gasto da FIFA para operação do evento será de US\$ 367 milhões (cifra apresentada pela consultoria *Ernest & Young*), chegaremos à conclusão de que para cada US\$ 1,00 investido pela FIFA serão arrecadados US\$ 6,54 em um período bem menor, uma vez que até 2027 a FIFA terá duas novas edições da Copa das Confederações e Copa do Mundo para serem realizadas/exploradas.

²¹⁴ Disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=oHDpugDHF7M&feature=relmfu>. Acesso em: 15 ago. 2013.

²¹⁵ Com a venda das cotas de patrocínio da Copa de 2010, a FIFA embolsou 2,6 bilhões, segundo o secretário-geral da FIFA, Jérôme Valcke. O valor é 30% superior ao da Copa da Alemanha, em 2006. Para o Brasil, a FIFA estima que o montante chegue a 2,9 bilhões (Valor Econômico, 3/5/2010).

O fator “risco” é todo do país sede. O fator “lucro” é da FIFA, que recebe milhões (em direitos de transmissão, acima de tudo) sem risco algum. Em longo prazo, o desempenho econômico recente de países que foram sedes de grandes eventos demonstra, de forma clara, que o efeito de uma Copa ou Olimpíada pode ser tão volátil quanto a glória esportiva. Atenas recebeu os Jogos Olímpicos seis anos atrás e nem por isso a Grécia escapou de enorme crise. O Japão se debate com altas taxas de desemprego e déficit público altíssimo²¹⁶.

Segundo Damo (2012: 66), essa disparidade nos dividendos arrecadados com os investimentos mobilizados para um megaevento esportivo, ao menos no caso da Copa do Mundo, está bem clara para a FIFA desde a escolha do país-sede.

Compreendendo a Copa como um evento comercial, a FIFA trata o país-sede como parceiro, procurando convencê-lo das vantagens de sediar o evento e, sobretudo, precavendo-se, de todas as formas possíveis, de que sua parte no negócio seja lucrativa. O sucesso do empreendimento, a FIFA sabe muito bem, depende da performance do seu principal parceiro de realização - o que não implica dizer que seja um parceiro dos lucros, evidentemente. A FIFA seduz o país-sede alardeando que "a copa é uma oportunidade" - algo vago, portanto - que cabe ao país aproveitar. O que lhe importa, sobremaneira, é que o país-sede ofereça as condições para a realização do evento, e isso implica no dispêndio de recursos públicos. Na verdade, ao invés de dizer que a FIFA escolhe o país-sede, seria mais condizente afirmar que ela compromete um governo e, segura disso, anuncia o país ao qual aquele governo corresponde como o local da Copa.

A inconveniente posição ocupada pelo Estado brasileiro nas negociações com a FIFA em torno da organização da Copa do Mundo de 2014 se repete nos acordos com o COB envolvendo a realização dos Jogos Olímpicos de 2016. Segundo Mascarenhas *et al.* (2012), como o COI e o COB detêm o monopólio dos direitos de imagem e propriedade intelectual relativos aos Jogos Olímpicos, encontram-se em uma posição vantajosa nas negociações com os Estados nacionais para definição e contratação da sede olímpica.

Se os Jogos Rio 2016 derem prejuízo, os cofres públicos devem cobrir o buraco. Se der lucro, 80% do dinheiro ficará nas mãos do presidente do COB e do Comitê Organizador dos Jogos (COJO). É o que foi estabelecido pelo estatuto do Rio 2016, já aprovado pelas confederações. O documento determina que 20% do lucro será dado ao COB e outros 20% serão devolvidos ao COI. Nuzman fará uma proposta para o uso dos outros 60% para a diretoria do COJO. Pelo estatuto, essa diretoria será composta por Nuzman e cinco vice-presidentes. Um deles será o secretário-geral do COB, cujo Conselho Executivo indica os outros quatro vices. Há membros do governo no Conselho do COJO. São três representantes, um de cada nível. Mas

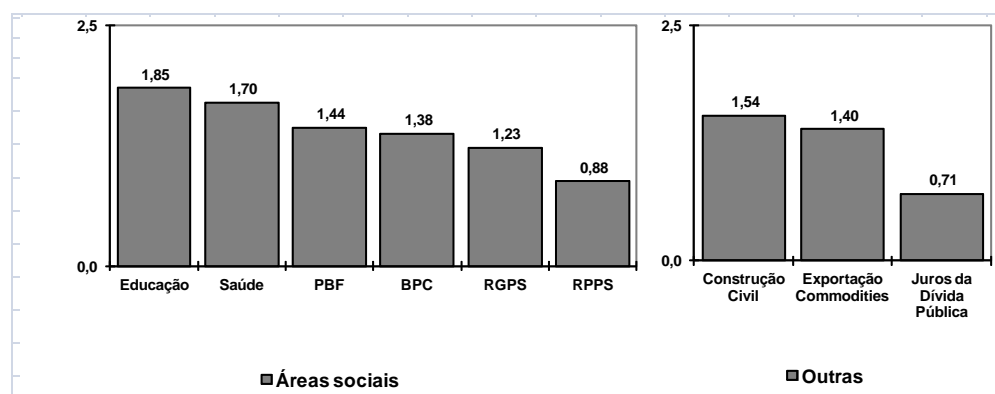
²¹⁶ Trecho de matéria intitulada “Autoestima dos brasileiros”, *Le Monde Diplomatique*, 07 jun. 2010.

Nuzman tem quatro integrantes aliados nesse organismo. Ou seja, na prática, ele terá o controle sobre a cúpula do comitê organizador²¹⁷.

No documento “Brasil sustentável”, a consultoria *Ernest & Young* analisa os “riscos e condicionantes” inerentes à realização de um grande evento esportivo no Brasil. Em parte dedicada à apreciação do risco da ineficiência econômica, afirmam que a decisão de sediar um megaevento representa um custo de oportunidade significativo, tendo em vista que os recursos públicos direcionados a essa ação poderiam ser destinados para outros fins. Ou seja, a alternativa escolhida impediria o usufruto dos benefícios que outras opções poderiam proporcionar, como, por exemplo, o investimento em políticas sociais.

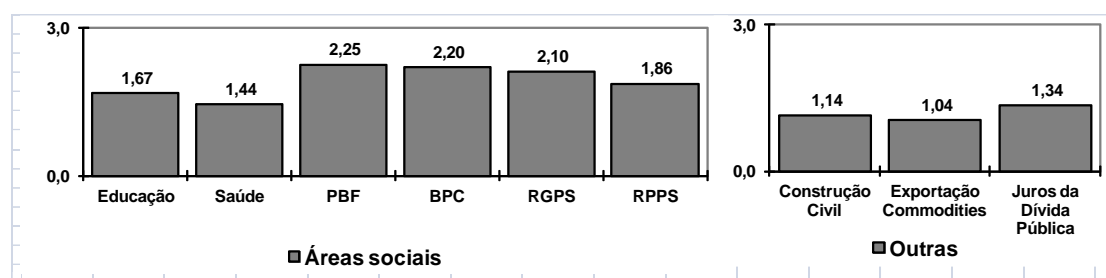
Malgrado Damo (2012) esteja correto em sua afirmação de que não há garantias de que os seis bilhões de reais destinados à construção e/ou reforma dos estádios poderiam ser utilizados para a saúde, a educação e a assistência social caso a copa não fosse realizada no Brasil, entendemos que é bastante questionável a destinação prioritária da verba pública para a realização de megaeventos esportivos. Mesmo pelo espectro econômico, verificamos que determinadas áreas sociais (Educação e Saúde) possuem efeitos multiplicadores sobre o PIB nacional e sobre a renda das famílias maiores do que setores da economia beneficiados pelos investimentos em grandes eventos esportivos (Construção Civil) – vide Quadros 5 e 6.

Quadro 5 - Efeito multiplicador de PIB: gastos públicos selecionados.



Fonte: CASTRO *et al.* (2012).

²¹⁷ Trecho da matéria intitulada “Nas mãos de Nuzman”. *Folha de S. Paulo*, 29 jul. 2010.

Quadro 6 - Efeito multiplicador da renda das famílias: gastos públicos selecionados.

Fonte: CASTRO *et al.* (2012).

Os dados apresentados até o presente momento evidenciam que o principal financiador dos grandes eventos esportivos são os cofres públicos do Estado brasileiro. Guardadas as devidas particularidades, não se trata de um modelo inovador, uma vez que esteve presente tanto nas Olimpíadas de Pequim (2008) e Londres (2012), quanto na Copa do Mundo de 2010, na África do Sul. No Brasil, o financiamento público desses eventos tem sido consolidado por meio de uma engenharia composta por fontes que integram o chamado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), por linhas de créditos disponibilizadas pelo BNDES e por recursos advindos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), além das isenções fiscais anteriormente apresentadas.

De acordo com o órgão, a participação do governo federal na Copa do Mundo inclui R\$ 329 milhões em isenção de impostos federais às construtoras que trabalham nos estádios e R\$ 189 milhões que o BNDES abriu mão para oferecer financiamentos a juros abaixo do mercado para quem tocava obras para o Mundial²¹⁸.

Ao contrário do que afirmou a presidente da República, Dilma Rousseff, em pronunciamento na sexta-feira, há sim dinheiro federal em obras de estádios da Copa de 2014. E não é pouco. Somados os incentivos fiscais, subsídios em empréstimos e até participação em arenas, a União já comprometeu cerca de R\$ 1,1 bilhão com os locais para jogos do Mundial²¹⁹.

O documento “Copa 2014: desafios e responsabilidades”, expedido pela Subcomissão de Fiscalização da Copa de 2014 da Câmara dos Deputados, demonstra que estava evidente que os investimentos necessários para os preparativos inerentes à Copa de 2014 seriam majoritariamente realizados pelo Poder Executivo, destinando

²¹⁸ Trecho de matéria intitulada “Custo de aeroportos da Copa aumenta R\$ 1,6 bi; estádios sobem R\$ 600 mi”. UOL Copa, 24 jun. 2013. Disponível em: <<http://copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2013/06/24/custo-de-aeroportos-da-copa-aumenta-r-16-bi-estadios-sobem-r-600-mi.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

²¹⁹ Trecho de matéria intitulada “Ao contrário do que diz Dilma, União põe R\$ 1,1 bi em estádios da Copa”. UOL Copa, 23 jun. 2013. Disponível em: <<http://copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2013/06/23/ao-contrario-do-que-diz-dilma-ha-dinheiro-federal-nos-estadios.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

substanciais parcelas da arrecadação dos impostos para a realização de obras de infraestrutura, bem como para a construção e revitalização de estádios. A referida subcomissão, em 14 de outubro de 2009, realizou audiência pública com o então ministro do esporte, Orlando Silva. Naquela ocasião, o ministro informou que o presidente Lula era avesso a ideia de utilizar recursos do orçamento com as ações vinculadas à Copa de 2014 e, portanto, emitiu orientações no sentido de que fossem ofertadas linhas de financiamento para investimentos em estádios e saneamento, por intermédio do BNDES e do Ministério das Cidades.

Até mesmo o ex-presidente da CBF, Ricardo Teixeira, sujeito afeito a bravatas, reconheceu, *a posteriori*, a necessidade do financiamento público para a Copa de 2014. Vale lembrar que antes da oficialização do Brasil como sede do evento, Ricardo Teixeira fez questão de disseminar, por intermédio de diversos veículos de comunicação, a falaciosa versão de que a iniciativa privada suportaria o grosso das despesas necessárias para adequação dos estádios às exigências da FIFA. Segundo o ex-mandatário da CBF, a ausência de condições de liquidez de clubes de futebol donos de estádios destinados à Copa e a falta de capacidade de endividamento dos estados e dos municípios modificou o cenário, tornando imprescindível a presença do dinheiro público na construção e reforma dos estádios (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

O governo buscou atender prontamente a carência dos clubes de futebol, estados e município, recomendando que o BNDES criasse uma linha de financiamento para possibilitar a adequação dos estádios às exigências do que se convencionou chamar de “padrão FIFA”. Em audiência pública, no dia 13 de agosto de 2009, o chefe do Departamento de Desenvolvimento Urbano da Área Social do BNDES, Luiz Antônio de Souto Gonçalves, trouxe a notícia esperada pelos governos locais e pelas entidades de administração esportiva (FIFA e CBF): *“em relação à Copa, a boa notícia que temos para dar é a seguinte: temos capacidade de financiar, temos possibilidade e capacidade de financiar o conjunto de investimentos que serão necessários para a Copa”*.

Segundo o representante do BNDES, os critérios de acesso a essa linha de financiamento seriam os mesmos aplicados à lógica bancária, ou seja: garantias, capacidade de endividamento, descontingenciamento e ajuste fiscal. A primeira linha anunciada foi de R\$ 4,8 bilhões, com o limite de R\$ 400 milhões para cada estádio que sediará jogos da Copa, desde que o valor não ultrapasse 75% do total do projeto. As condições estabelecidas, ao final, foram: TJLP, juros de 1,9% ao ano, carência de até três anos e prazo para pagamento de até 12 anos, totalizando período máximo de 15

anos. No caso dos estádios privados, o BNDES informou que parte dessa linha de crédito poderia ser utilizada, desde que haja parceria com entes públicos²²⁰.

A 9ª Secretária de Controle Externo do TCU, com o apoio das Secretarias Especializadas de Fiscalização de Obras (Secob's), tem acompanhado a regularidade dos procedimentos de concessão dos financiamentos a cargo do BNDES. Após levantamento de dados fornecidos pelo próprio BNDES, a 9ª SECEX elaborou a tabela abaixo.

Tabela 25 - Situação dos Financiamentos dos Estádios da Copa de 2014, em 06 de dezembro de 2012.

Estádio	Fase	Valor Contratado (milhões R\$)	Data da Últ. Lib.	Liberação-Total (milhões R\$)	% liberado
Amazonas	Contratado	400	04/12/2012	231,23	58%
Bahia	Contratado	323,63	10/09/2012	291,27	90%
Ceará	Contratado	351,55	24/08/2012	248,91	71%
Pernambuco	Contratado	400	29/10/2012	230,08	58%
Mato Grosso	Contratado	392,95	29/08/2012	161,10	41%
Rio de Janeiro	Contratado	400	20/08/2012	248	62%
Minas Gerais	Contratado	400	29/10/2012	380	95%
Distrito Federal	–	–	–	–	–
São Paulo	Em aprovação	400	–	–	–
Rio Grande do Sul	Em aprovação	277	–	–	–
Paraná	Contratado	131,17	–	–	–
Rio Grande do Norte	Contratado	396,57	17/08/2012	154,12	39%
TOTAL		3.872,87	–	1.944,70	50%

Fonte: BNDES, *apud* TCU (2012).

Giambiagi *et al.* (2010), partindo do entendimento de que o êxito dos grandes eventos esportivos deve constituir um projeto nacional, defendem argumentos favoráveis à realização de um maciço investimento do Governo Federal nas obras e programas necessários. Giambiagi *et al.* (2010: 2) asseveram que:

[...] a possibilidade de o BNDES se converter em um importante financiador surge como uma perspectiva natural, que combina o atendimento aos novos desafios colocados para a instituição, com a necessidade de o Governo Federal apoiar decisivamente o esforço da cidade com vistas aos jogos de 2016.

Mercadante (2006) destaca que a reestruturação do sistema de crédito público, com o retorno do BNDES a suas funções de banco do desenvolvimento, foi um dos

²²⁰ Outros setores direta e indiretamente ligados aos megaeventos esportivos também passaram a reivindicar linhas de financiamento junto ao BNDES. Nesse sentido, em fevereiro de 2010, o BNDES anunciou outra linha de financiamento, no valor de R\$ 1 bilhão, para reforma, ampliação e construção de hotéis, o BNDES ProCopa Turismo. O aumento da capacidade da rede hoteleira visa a atender às demandas tanto da Copa quanto da Olimpíada de 2016. Um pouco antes, o governo federal já havia disponibilizado até R\$ 9 bilhões do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para obras de transporte que facilitem o acesso a estádios, aeroportos e portos nas 12 capitais-sede.

elementos centrais da política neodesenvolvimentista do Governo Lula. Segundo Tautz *et al.* (2010), a gestão de Lula diferencia-se de seu antecessor devido ao resgate do papel do Estado na economia, beneficiando grupos nacionais a partir de uma proposta de “escolha de vencedores”. Nesse contexto, coube ao BNDES um papel primordial, direcionando suas linhas de financiamento para a criação de “campeãs nacionais”, de “empresas nacionais líderes globais”. Em síntese, essa opção fez parte de uma estratégia deliberada do Estado brasileiro de recuperar sua capacidade de indução, garantindo a inserção competitiva do país no contexto da globalização.

Os financiamentos concedidos pelo BNDES - caracterizados por condições de crédito amplamente favorecidas, déficit de transparência e ausência de contrapartidas sociais, ambientais e econômicas nos contratos - reforçam a tese de que há, durante o Governo Lula, um alinhamento do fundo público aos interesses dos grandes conglomerados nacionais. Tautz *et al.* (2010) alertam que a priorização de financiamento público às empresas de capital nacional não traz garantia alguma de que essas companhias não estejam sendo controladas por empresas de capital estrangeiro. Destarte, verifica-se, em última instância, o vínculo entre o fundo público e o capital internacional.

Tautz *et al.* (2010) lembram ainda que a maior presença do Estado na economia não é sinônimo de aumento do controle público. Ao contrário, observa-se uma transferência pujante de recursos públicos, acompanhada de flexibilização institucional. Dessa forma, inexistem garantias de que o fortalecimento do papel do Estado não esteja beneficiando prioritária e principalmente a acumulação e concentração privada, em detrimento dos interesses públicos. Mandel (1982) destaca que a maior intervenção do Estado no sistema econômico capitalista é um sintoma de que esse sistema sofre de uma doença incurável. Mandel (1982: 341) afirma que “*a hipertrofia e a autonomia crescente do Estado capitalista tardio são um corolário histórico das dificuldades crescentes de valorizar o capital e realizar a mais-valia de maneira regular*”.

Voltando ao financiamento dos megaeventos esportivos averiguamos que, conforme informações do “Portal da Transparência-Copa 2014”, o BNDES é o principal financiador deste evento já tendo contratado mais de R\$ 5 bilhões e liberado R\$ 3,5 bilhões. A principal ação financiada pelo banco é o BRT Transcarioca no Rio de Janeiro, cujo volume contratado é de R\$ 1,179 bilhão. O empreendimento refere-se à ligação transversal de transporte coletivo de grande capacidade com o objetivo de ligar o Aeroporto Internacional Tom Jobim à Barra da Tijuca passando pela Penha. As

principais beneficiárias desta obra são a Construtora Andrade Gutierrez e a Delta Construções²²¹, que juntamente formam o “Consórcio Transcarioca” (COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2012).

No caso do principal estádio da Copa, o Maracanã, que também será utilizado durante as Olimpíadas de 2016, o investimento do BNDES restringiu-se ao limite de R\$ 400 milhões. O custo total da reforma do estádio sofreu inúmeras modificações, tendo ultrapassado a cifra de R\$ 1 bilhão²²². A maior parte deste custo foi assumida pelo Governo do Estado, tendo como principal beneficiário o “Consórcio Maracanã Rio 2014”, constituído pelas empreiteiras Odebrecht, Delta e Andrade Gutierrez²²³.

Em maio, o governo do Rio decretou que o valor final da reforma do Maracanã era de R\$ 1,049 bilhão, o que já representava um aumento de 48,79% em relação ao orçamento inicialmente previsto. No entanto, essa cifra apresentada pela Secretaria de Obras do Rio não levava em consideração todas as atualizações monetárias. Na visão do governo estadual, as atualizações não podem ser contabilizadas como parte do custo da reforma. [...]. Apesar disso, os acréscimos ao custo final não param. A assinatura da atualização monetária foi feita no último dia 9, mas a publicação no Diário Oficial se deu apenas nesta segunda-feira. O governo estadual, em resposta à reportagem, garantiu que esse ajuste será o último e o que o valor total de três atualizações feitas foi de R\$ 143.313.755,76²²⁴.

Vale destacar que o faturamento nas obras de construção e reforma dos estádios destinados à Copa do Mundo de 2014 não é um acontecimento restrito à obra do Maracanã, conforme demonstra os relatórios de acompanhamento da 9ª SECEX do TCU sobre os recursos advindos do BNDES.

Após auditoria realizada nos projetos executivos da obra de reconstrução da Arena Manaus e discussão com os técnicos do governo do Estado do Amazonas, o Tribunal concluiu pela existência

²²¹ Vale mencionar que a Delta Construções foi indiciada na Comissão Mista de Inquérito Parlamentar sobre as atividades do bicheiro Carlos Eduardo Ramos (Carlinhos Cachoeira). A CPI apurou que, com o auxílio do referido bicheiro, a Delta Construções teria construído uma rede nacional de funcionários públicos e de políticos, recipientes de suborno em troca de contratos para obras públicas.

²²² Mais recentemente, o consórcio Maracanã S.A. venceu processo licitatório, que concedeu ao grupo, formado pelas empresas Odebrecht (90%), IMX (5%), de Eike Batista, e a americana AEG (5%), o direito de administrar o Maracanã pelos próximos 35 anos.

²²³ De acordo com Documento Informativo do Instituto de Estudos Latino-Americanos (IELA), as duas maiores empresas de construção brasileiras envolvidas na Copa do Mundo são a Andrade Gutierrez e a Odebrecht. Além do Estádio do Maracanã, a Andrade Gutierrez está envolvida na construção do Estádio Nacional, Mané Garrincha (Brasília), da Arena Amazonas (Manaus), do Estádio Beira-Rio (Porto Alegre) e do Estádio do Maracanã (Rio de Janeiro). Já a Odebrecht atua também na construção do Estádio da Fonte Nova (Salvador), da Arena Pernambuco (Recife) e do Itaquerão (São Paulo). Os seja, conjuntamente as duas empresas são responsáveis por 7 dos 12 estádios da Copa do Mundo.

²²⁴ Trecho de matéria intitulada “Custo do Maracanã fica mais caro e chega a R\$ 1,192 bi”, *O Estado de S. Paulo*, 22 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/esportes,custo-do-maracana-fica-mais-carro-e-chega-a-r-1192-bi,1056174,0.htm>>. Acesso em: 16 ago. 2013.

de sobrepreço de R\$ 86,5 milhões no orçamento da obra (TCU, 2012: 25).

É importante destacar que os recursos do BNDES advêm do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), verba, que segundo o próprio órgão, deveria ser utilizada em torno de dois programas: o Programa do Seguro-Desemprego (com as ações de pagamento do benefício do seguro-desemprego, de qualificação e requalificação profissional e de orientação e intermediação de mão-de-obra) e os Programas de Geração de Emprego e Renda (com a execução de programas de estímulo à geração de empregos e fortalecimento de micro e pequenos empreendimentos), cujos recursos são alocados por meio dos depósitos especiais, criados pela Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991²²⁵.

Parece-nos que a destinação de parte do FAT à modernização de arenas esportivas não se aplicam aos programas apresentados no parágrafo anterior. Além disso, os empregos gerados por essas obras são de caráter temporário e expostos a condições precárias²²⁶. Além disso, em momento algum os trabalhadores foram consultados sobre a destinação deste recurso, fato bastante corriqueiro na definição de utilização do FAT e de um país acostumado a gestões governamentais pouco afetas ao uso de mecanismo de exercício pleno da democracia. Apenas como exemplo vale destacar um dado relevante, apresentado na pesquisa realizada pelo Datafolha, em que 57% dos brasileiros não querem estádios bancados com dinheiro público (de impostos) na Copa do Mundo²²⁷.

Quando o poder público decide efetuar investimentos estratégicos com base em uma racionalidade econômica, em tese, essa opção deveria beneficiar equanimemente o conjunto da sociedade brasileira ou a população de determinada cidade. Todavia, as informações apresentadas evidenciam que alguns setores econômicos e frações de classe são prioritariamente beneficiados. No caso específico do BNDES, corroboramos com os apontamentos do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro (2012) de que, o BNDES deveria:

[...] assumir sua responsabilidade como Banco público, não apenas evitando, por meio de seus contratos, que violações a direitos sejam produzidas pelos empreendimentos por ele apoiados, mas também

²²⁵ Informações sobre o FAT estão disponíveis em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Fundos/Fat/>. Acesso em: 16 ago. 2013.

²²⁶ A respeito da precarização do trabalho nas obras vinculadas aos estádios da Copa do mundo de 2014, recomenda-se a leitura do Editorial da Revista Motrivivência, Ano XXIII, Nº 36, p. 07-25 Jun./2011.

²²⁷ Cf. "A maioria é contra". *Folha de S. Paulo*, Caderno Esporte, 16 ago. 2010.

promovendo, via novas linhas de financiamento, um efetivo, equilibrado e justo desenvolvimento dos territórios (IDEM, IBIDEM: 74).

Proni *et al.* (2008) afirmam que investir na construção ou reforma de um estádio pode, por exemplo, tornar necessário que se adie a construção de um hospital ou impedir que o governo eleve os salários dos professores da rede pública. Ao mesmo tempo, os autores alertam que a decisão de direcionar um volume expressivo de recursos para uma cidade pode significar a privação de muitas outras e alimentar desigualdades regionais. Face ao exposto, os autores concluem que as ações vinculadas aos megaeventos deveriam se pautar minimamente nos seguintes preceitos: “*a) as decisões do poder público sejam tomadas de forma racional e democrática; b) as políticas sejam legitimadas pela sociedade organizada; e c) os orçamentos sejam plenamente transparentes*” (IDEM, IBIDEM: 48).

Outro dado importante - que não pode ser abandonado - é que o financiamento dos investimentos em grandes eventos esportivos está diretamente relacionado ao crescimento do estoque da dívida pública. É necessário ressaltar que, de acordo com o INESC (2011: 10), “*um alto endividamento é sinônimo inequívoco de aprisionamento do Estado pelo mercado financeiro*”. Neste sentido, o aumento do endividamento se traduz em uma perpetuação da rolagem da dívida, o que significa pagamentos de juros e amortizações da dívida nos orçamentos subsequentes. Cria-se assim um cenário no qual o crescimento dos gastos com juros corresponde a menos recurso para efetivação de direitos.

Os altos gastos públicos com a infraestrutura urbana e esportiva poderiam pleitear legitimidade caso consolidassem um legado positivo de usufruto comum. Contudo, as manifestações que eclodiram no país em Junho de 2013 externaram o inconformismo da sociedade civil brasileira com a destinação do recurso público aos grandes eventos esportivos, demonstrando que um legado positivo está muito distante de ser alcançado. Uma vez que a melhoria dos serviços públicos (transporte, segurança, saúde, saneamento básico e educação) não figura entre as exigências contratuais da FIFA e do COI, acabam por ser ignorados dentro dos projetos e ações de organização dos megaeventos esportivos.

Seguindo os apontamentos de Mascarenhas *et al.* (2012), observamos que os megaeventos esportivos - apresentados como catalisadores de obras e investimentos, dinamizando a economia e fortalecendo a posição da cidade e do país no mercado

mundial – se articulam ao próprio projeto nacional idealizado pelos intelectuais governistas, um modelo de desenvolvimento que se configura no Governo Lula, em especial, a partir de seu segundo mandato, entre 2007 e 2010, denominado neodesenvolvimentista.

Boito Jr. (2005), que prefere denominar o projeto governista de liberal-desenvolvimentista, afirma que se trata de um modelo de desenvolvimento sem rupturas e pluriclassista, ancorado na parceria com a grande burguesia nacional, o que, obviamente, repercute no projeto de estruturação e organização dos grandes eventos esportivos (MASCARENHAS *et al.*, 2012).

Na teoria do Estado presente na obra de Poulantzas (2000), o autor desenvolve a ideia de bloco de poder, o que permitiria identificar o favorecimento dos interesses econômicos de uma ou mais frações da classe dominante em detrimento de outras frações, considerando tanto sua ação política como a posição particular que ocupam no processo de produção em um momento e situação determinados.

Ao tomarmos como referência as reflexões de Poulantzas (2000) e Boito Jr. (2005), verificamos que ao apoiar as grandes empresas nacionais no sentido de lhes conferir competitividade no mercado mundial, o Governo Lula construiu um bloco de poder e um modelo de desenvolvimento, sendo ambos pautados na aliança com a grande burguesia e o fortalecimento do capital nacional privado.

Destarte, o Estado se constitui como agente organizador da hegemonia entre diferentes grupos no interior do bloco de poder. No que tange aos grandes eventos esportivos, manteve-se uma política conservadora de aproximação e subordinação do Estado brasileiro às entidades proprietárias desses eventos (Comitê Olímpico Brasileiro (COB), Comitê Olímpico Internacional (COI), Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA)) e, concomitantemente, construiu-se um projeto empreendedor orientado para o mercado, correspondendo aos interesses de determinadas frações da burguesia – principalmente corporações que atuam no ramo da construção civil e transportes -, o que corresponde ao intento de reorganização do capitalismo brasileiro.

Embora não esteja no escopo de análise deste trabalho o tratamento pormenorizado da questão da reestruturação urbana capitaneada pelos grandes eventos esportivos, é importante ressaltar que o favorecimento a determinadas frações de classe da burguesia nacional está ancorado a uma nova concepção de cidade e de planejamento

urbano, enfatizadas por alguns autores (MASCARENHAS, G., 2009; VAINER, 2011; GARCIA *et al.*, 2011).

Segundo Vainer (2011) e Garcia *et al.* (2011), assistimos – devido à influência dos preceitos neoliberais – uma transição de uma concepção de planejamento moderno, com participação ativa do Estado, para um planejamento competitivo, que preconiza a flexibilidade, além da orientação (*market oriented*) e afeição ao mercado (*market friendly*). Norteadas por essas proposições, as cidades se lançam em disputas homéricas pelo direito de sediar os megaeventos esportivos, almejando a conquista de investimentos, preferencialmente capitais estrangeiros. Esse cenário revela uma cidade transformada em mercadoria, nas palavras de Vainer (2000), posta à venda. Neste sentido, se a cidade deve funcionar conforme uma verdadeira empresa - e como tal deve ser conduzida - é recomendável entregá-la, sem hesitação e sem mediações, a quem entende de negócios: os empresários capitalistas (VAINER, 2011).

Utilizando a expressão “urbanismo *ad hoc*”, cunhada por François Ascher (2001), Vainer (2011) ressalta que este modelo, baseado no “desenvolvimento urbano espontâneo”, irá afirmar a primazia do mercado, definindo a oportunidade de negócio como determinante da nova cidade e do novo planejamento. A ideia de urbanismo *ad hoc* sintetiza a noção de flexibilidade, apoiada na perspectiva da eficiência empresarial, que, por sua vez, irá nos remeter a uma expressão bastante em voga – para não dizer um modismo – que é o termo “janela de oportunidades”. Diante dessa concepção, a gestão e/ou gestor eficiente é aquele capaz de identificar e aproveitar uma oportunidade antes de seus concorrentes - no caso da candidatura à sede dos megaeventos -, as cidades concorrentes.

Essa compreensão de gestão e planejamento traz em seu âmago um permanente e sistemático processo de desqualificação da política, pois transmite a ideia de que uma gestão ágil e transparente deve orientar-se por critérios de eficiência econômica e eficácia social, abandonando a influência políticas e o controle burocrático.

O arrefecimento da dimensão política acompanha uma leitura esterilizada da cidade, como local que não apresenta divergências políticas e ideológicas, mas apenas “assuntos locais”, com os quais se identificam os cidadãos que se encontram irmanados e igualmente interessados na afirmação da competitividade de sua cidade. Depreende-se, portanto, que na cidade não há espaço para questões ideopolíticas, mas tão-somente interesses. Na verdade – afirma Vainer (2011: 6): “há apenas um único, verdadeiro, legítimo interesse: a produtividade e a competitividade urbanas, condição *sine qua non*

do crescimento”. Esse estatuto foi posto em xeque diante dos acontecimentos recentes, que levaram os cidadãos às ruas para protestarem em relação ao abandono das cidades brasileiras, sobretudo no que diz respeito à prestação de serviços públicos de qualidade.

É curioso notar que as manifestações populares e o projeto de despolitização inerente à concepção de planejamento estratégico possuem um ponto em comum: trata-se da desqualificação das representações partidárias. Essa congruência torna ainda mais vantajosa a configuração da figura de líder carismático e individualizado. Um personagem, que tradicionalmente seria *“visto como um desvio ou ameaça às formas burguesas de democracia, aparece, no discurso estratégico, como portador da virtude máxima do novo poder gestor, e, mais que isso, uma condição de cidade-empresa”* (VAINER, 2011: 6).

Retomando a obra de Poulantzas (1970, 1977, 1986), verificamos que esse autor traz a afirmação de que formas de poder fortemente individualizado (cesarismo, bonapartismo, fascismo, bismarckismo e caudilhismo) configuram respostas a momentos de crise de hegemonia, intitulado “estado de exceção”. Segundo Jessop (2009), a forma excepcional de Estado é uma resposta à crise de hegemonia no interior do bloco no poder, o que ocorre quando nenhuma classe ou fração de classe consegue impor sua “liderança” sobre os outros membros deste bloco.

Para Poulantzas (1970, 1986), o estado de exceção se configura como um tipo de regime em que as classes dominantes não conseguem assumir diretamente o controle do poder e, de certa forma, mandatam um “bonaparte” ou um grupo particular para dirigir o Estado. Todavia, Grande (2000, *apud* Jessop, 2009: 139) destaca que:

Isso não envolve um genuíno ditador bonapartista, que concentra os poderes despóticos em suas mãos, mas, por outro lado, envolve a busca de uma figura de proa carismática que possa conferir um sentido de direção estratégica às complexidades da política tanto para as classes dominantes quanto, de uma forma mais plebiscitária, para as massas populares.

Diante do exposto, corroboramos com a afirmação de Vainer (2011: 11) de que *“a cidade dos megaeventos é a cidade das decisões ad hoc, das isenções, das autorizações especiais ... e também das autoridades especiais”*. Além disso, parece-nos que as proposições de Harvey (2004) – apresentadas no início deste tópico – possuem relação com o projeto dos megaeventos esportivos, na medida em que as ações ligadas a esse projeto possibilitam a criação de um novo nicho (espaço) para a exploração, acumulação e concentração de capital, mecanismo engendrado a partir de práticas

espoliatórias (fraudes eleitorais, manipulações grosseiras da “opinião pública”, sindicatos pelegos, máfias diversificadas e escândalos de corrupção) – ainda que com uma aparente sofisticação ausente na época da acumulação primitiva identificada por Marx. Frente a essa constatação, podemos afirmar que os interesses econômicos encerrados na realização dos megaeventos esportivos cumprem com a primeira das funções destacadas por O’Connor (1977), a *acumulação*.

Concluimos que a corrida brasileira atrás do direito de sediar os megaeventos esportivos não foi casual e tampouco uma ação isolada do Estado nacional. No entanto, isso não significa que, tendo se adequado ao modelo neodesenvolvimentista do governo, essa iniciativa não tenha sido guiada pelos determinantes, interesses e grupos econômicos e políticos favorecidos durante o Governo Lula. Por fim, assim como o liberal-desenvolvimentismo de Lula, as ações vinculadas aos grandes eventos esportivos sabem que não podem virar as costas totalmente às classes subalternas. Neste sentido, os megaeventos esportivos são acompanhados por um conjunto de ações e programas voltados a determinadas frações da classe trabalhadora, cujo objetivo será objeto das discussões apresentadas na próxima parte deste capítulo.

4.2. Segundo Ato: megaeventos esportivos onde o esporte e o social se afastam.

No tópico anterior, buscamos demonstrar que os dividendos econômicos mobilizados pelos megaeventos esportivos são apanágios concedidos indiretamente ao grande capital estrangeiro e, mais diretamente, às frações de classe da burguesia nacional. Esse direcionamento – garantido a partir de uma forte intervenção estatal - tem como escopo assegurar incentivos que potencializem a *acumulação* de capital (O’CONNOR, 1977), inclusive utilizando-se de expedientes inerentes ao processo de *acumulação por espoliação* (HARVEY, 2004).

Mas a realidade é que a Copa não forneceu tudo o que a mídia prometia, nem em relação aos compromissos do documento de candidatura. O que vemos é que as copas do mundo são veículos para a acumulação de capital privado em uma escala global, em que a Fifa atua como facilitadora. Em termos de acumulação de capital, não há nada igual, nem mesmo nos velhos tempos do imperialismo ou na globalização moderna. A Copa recebe toda essa atenção precisamente porque os ultrapoderosos são aqueles que mais se beneficiam dela²²⁸.

²²⁸ Trecho de entrevista com Eddie Cottle, intitulada “África do Sul 2010: legado no bolso da Fifa e seus parceiros”, *Le Monde Diplomatique*, 01 nov. 2011.

Há, no entanto, outra função exercida pelo Estado no bojo da organização dos megaeventos esportivos. Estamos nos referindo à segunda categoria analítica apresentada por O'Connor (1977), a *legitimação*. Essa dimensão reúne as despesas e ações estatais no campo social como mecanismos de arrefecimento dos “custos sociais” (efeitos colaterais) engendrados pelo favorecimento à acumulação capitalista. Trata-se de uma tentativa paliativa de manter estável a ordem social, criando um ambiente político seguro.

Recuperando um pouco da história recente do Brasil, é possível lembrar que a conquista eleitoral de Lula foi representada, figurativamente, pela *vitória da esperança sobre o medo*. Esse bordão foi decantado e celebrado efusivamente por Lula e seus apoiadores. Entretanto, entendemos que a materialidade desse épico triunfo dependeria, em larga escala, de uma ruptura e reorganização da trajetória histórica da política brasileira jamais levada adiante. Frigotto (2004) afirma que o Governo Lula teria introduzido um *modus operandi* novo e singular na política brasileira se tivesse, ao mesmo tempo, enfrentado as reformas estruturais e a renegociação da dívida e dos juros da dívida externa e interna, bem como efetivado políticas distributivas emergenciais. Ademais, o autor ressalta que um rompimento dessa envergadura:

[...] não pode ser feito sem contrariar interesses dos organismos internacionais, guardiões da rentabilidade máxima do grande capital, mormente o financeiro, e dos interesses de grupos nacionais vinculados a esta classe ou ao latifúndio e à escandalosa concentração de renda (FRIGOTTO, 2004: 103).

É importante frisar que não há ineditismo nas proposições de Frigotto (2004), uma vez que o conteúdo delas estava descrito em documentos oriundos do próprio partido à frente do governo. Em texto, cujo título traz a seguinte expressão “A ruptura necessária”, há o reconhecimento da necessidade de uma “ruptura global” com o padrão econômico vigente, “*fundado na abertura e na desregulação radicais da economia nacional e na consequente subordinação de sua dinâmica aos interesses e humores do capital financeiro globalizado*” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2001: 15).

Castell (1997) alerta que, ao optar pelo não enfrentamento das questões estruturais, resta ao Estado tão-somente o caminho das políticas focalizadas de inserção social, que visam combater amenizar os efeitos desses problemas. Parece-nos que – seguindo uma orientação diferente daquelas enunciadas por Frigotto (2004) – o Governo Lula transformou as proposituras exordias petista em epitáfio, uma vez que

preferiu desempenhar uma política social caracterizada pela realização de políticas de alívio à pobreza que, isoladamente, mantêm e realimentam as estruturas que a produzem.

Já destinamos uma parte do terceiro capítulo para caracterizar e problematizar a política social do Governo Lula, porém, vale lembrar que pesquisadores dedicados a estudar as políticas do Governo Lula são categóricos ao afirmar que nesse período ocorreu uma subordinação das políticas sociais às determinações macroeconômicas. Uma submissão que, ao fim e ao cabo, definiu a natureza e função dessas políticas.

De acordo com Sader (2009), a gestão de Lula apresentou como singularidade a capacidade de estabelecer a difícil e contraditória convivência da hegemonia do capital financeiro e de uma política econômica ortodoxa com políticas sociais redistributivas e uma política externa autônoma²²⁹. O autor destaca - e nisso estamos em acordo - que, no marco dessa subordinação às diretrizes da equipe econômica, as políticas sociais não podem ter caráter universalizante. Não obstante os avanços na redução da pobreza extrema, verificamos que as ações sociais do Governo Lula permanecem distantes do horizonte de garantia universal dos direitos sociais.

Em síntese, a política social desenvolvida no período Lula contribuiu para a expansão do mercado interno de consumo de massas, mesmo tendo como corolário o aumento do endividamento familiar. Boschetti (2010: 82) alerta que *“por trás da aparente condição de ausência de crise, temos um país endividado, que deve aproximadamente metade de sua produção, que favorece a lucratividade do sistema bancário e o endividamento e empobrecimento da classe trabalhadora”*.

Segundo André Singer (2009), o Governo Lula soube ofuscar sua ortodoxia econômica, construindo uma substantiva política de promoção do mercado interno voltado aos menos favorecidos. Em uma alusão metafórica, o Governo Lula assemelha-se à expressão cultural mais popular do Brasil, o Carnaval, que é capaz de transgredir sem romper com a ordem. Modernizar e conservar. Não rompe... Incorpora!

Grosso modo, a forte adesão e identificação do subproletariado ao Governo Lula deve-se aos efeitos decorrentes dos programas e projetos que compõem sua política social. Por exemplo, é inegável o impacto que os programas de renda mínima tiveram

²²⁹ Possuímos divergência em relação à autonomia da política externa brasileira afirmada pelo autor, entretanto, essa discussão não é objeto de estudo deste trabalho.

na realidade cotidiana das classes mais empobrecidas²³⁰ (embora já tenhamos demonstrado que esse fato não deve ser tomado como sinônimo de redistribuição ou desconcentração de riqueza) e no aquecimento da economia interna via estímulo ao consumo popular.

Neves e Pronko (2010) advertem que medidas que visam a ampliação do consumo nos setores de renda baixa da população, além de atuarem na aceleração do crescimento econômico e contribuírem para o fortalecimento do capital financeiro, desempenham papel relevante na manutenção da “paz social”, inserindo no “mundo mágico” do consumo frações da classe trabalhadora empobrecidas, “excluídas” até então da ciranda financeira. Neste sentido, verifica-se que a política social do Governo Lula também foi habilmente utilizada como instrumento de manipulação político-ideológica.

Retomando a função de *legitimação* subjacente à realização dos megaeventos esportivos, pressupomos que é possível traçar certa analogia entre esse papel e o (des)uso da política social como ferramenta de falsificação da realidade. No campo discursivo, a *legitimação* acerca dos megaeventos esportivos está atrelada a um constructo que nos remete a alocações - presentes em documentos e programas da política esportiva do Governo Lula – que ressuscitam uma noção acrítica em torno das benesses esportivas, sumarizadas em expressões, tais como: “o esporte educa”, “o esporte é saúde”, “o esporte é para todos”, “o esporte é um meio de inclusão e ascensão social”.

O esporte, conforme preconiza o artigo 217 da Constituição Federal, é direito de cada cidadão e constitui dever do Estado garantir o seu acesso à sociedade. Contribui para *a reversão do quadro de vulnerabilidade social*, atuando como instrumento de formação integral dos indivíduos e, conseqüentemente, *possibilita o desenvolvimento da convivência social, a construção de valores, a promoção da saúde e o aprimoramento da consciência crítica e da cidadania*. A Política Nacional do Esporte considera que o esporte é condição essencial para o desenvolvimento humano e *poderoso instrumento de inclusão social* (BRASIL, 2010: n.p., grifos nosso).

²³⁰ Pereira-Pereira (2012: 745) afirma que: [...]de acordo com documentos oficiais (MDS, 2011), Lula retirou 28 milhões de pessoas da pobreza, levou 36 milhões à classe média e reduziu para 8,5% (16,27 milhões) o número de brasileiros em estado de pobreza absoluta ou de miséria. As estatísticas também mostram que no período compreendido entre 2002 e 2010 o desemprego caiu de 12% para 5,7% e o rendimento das pessoas ocupadas aumentou em 35% em termos reais. Além disso, a partir de 2004, o volume de ocupações formais começou a crescer, atingindo, em 2009, um recorde histórico — 59% dos trabalhadores com carteira assinada — (IBGE/PNAD, 2009); e o salário mínimo teve pequena valorização em termos reais.

Na linha argumentativa de defesa do advento dos Jogos Olímpicos no Brasil as construções discursivas acríticas, a-históricas e, por conseguinte, descontextualizadas do real, juntam-se às noções difusas de *projeto olímpico* e *cidade olímpica*, em uma tentativa do governo e das entidades de administração esportiva em capturar a opinião pública. Para obterem sucesso nessa tarefa, além de dar ênfase aos benefícios que seriam corolários da realização dos megaeventos esportivos – ainda que sem comprovação clara da consubstanciação desses, o Governo Federal, a grande mídia e as frações beneficiadas pelos jogos convidam a população para compor um pacto social, revigorando um sentimento de patriotismo ufanista que teria a capacidade de unir todos em torno de um sonho em comum, a realização da Copa e das Olimpíadas no país. Ao mesmo tempo, não podemos desprezar que o nacionalismo presente nessas competições favorece construções simbólicas desse tipo.

A tentativa de enlace da opinião pública, apresentando os megaeventos esportivos como uma questão nacional de anseio popular, assemelha-se ao processo de dominação política destacado por Poulantzas (1986; 2000). Remanejando a análise gramsciana da hegemonia, o referido autor assevera que a dominação política depende da capacidade da classe dominante de constituir um projeto hegemônico que sirva aos interesses de longo prazo da classe capitalista e dos seus aliados do bloco no poder e que, ao mesmo tempo, transmita a falsa ideia de que tais interesses individuais correspondem ao interesse nacional-popular. Afinal, de acordo com alerta de Marx e Engels (1974) – já destacado no primeiro capítulo deste trabalho: “*Os pensamentos da classe dominante são também, em todas as épocas, os pensamentos dominantes...*”.

Reforçando a tradição histórica brasileira de construção de caminhos democráticos inacabados/incompletos ou simplesmente aparentes, a participação popular no “projeto olímpico” é circunscrita à legitimação de decisões tomadas em instâncias distantes do controle social democrático. Malgrado seja recorrente nos discursos dos responsáveis pelos Jogos Rio 2016 a alusão ao “modelo Barcelona”, eles parecem desprezar a lição mais importante que a capital da Catalunha nos ofereceu com a realização dos Jogos Olímpicos de 1992, qual seja: “*o esforço da administração pública no sentido de produzir consensos democraticamente legitimados acerca de um projeto de cidade*” (DUARTE, 2010: 5).

Neste sentido, corroboramos com os apontamentos de Duarte (2010), segundo o qual sem avanços no que diz respeito às formas de participação democrática do cidadão nas decisões sobre os destinos da sua cidade, corre-se sérios riscos de observarmos os

interesses privados ou setoriais prevalecerem, direcionando o fundo público de acordo com as lógicas de mercado. No tocante à cidade do Rio de Janeiro, Duarte (2010) alerta que a ausência da participação popular tem sido uma prática ordinária das sucessivas gestões governamentais.

No caso do Rio de Janeiro, o fisiologismo e o clientelismo políticos, presentes em sucessivas administrações municipais ao longo das últimas décadas, vêm obstruindo e restringindo a participação da sociedade na gestão democrática da cidade. Tais práticas contribuíram para adiar indefinidamente a construção de um pacto em torno de um projeto coletivo de cidade que pudesse ser traduzido e implementado através do planejamento urbano. A ausência de diretrizes urbanas claras e democraticamente instituídas deixa a cidade indefesa diante da enxurrada de projetos urbanos propostos em função dos Jogos Olímpicos [...] (IDEM, IBIDEM: 5).

Diante do exposto, constatamos que a aproximação dos megaeventos aos interesses do capital e o simultâneo distanciamento em relação às demandas sociais exemplifica-se a partir do processo de “reestruturação urbana” da cidade do Rio de Janeiro. Trata-se de um desenho – abordado no tópico anterior - projetado em função da visão mercantilista de gestão do espaço urbano – nas palavras de Harvey (1996) *empresariamento da gestão urbana*, tendo como expectativa a construção de uma “Cidade Global” ou “Cidade Fantasia” (POYNTER, 2008). Destarte, criam-se cenários urbanos desenhados para atender às expectativas do mercado e da acumulação de capital, colocando em segundo plano o atendimento às necessidades sociais dos cidadãos que habitam aquela região.

Em artigo recente, Gomes Junior e Pereira-Pereira (2013) defendem a tese – presente nas análises de Gough (2003) – de que, atualmente, vivemos sob o império das necessidades do capital, ao passo que as necessidades humanas e sociais são relegadas a um entendimento minimalista de política social, focalizada em níveis extremados de pobreza. Frente a essa condição, os autores concluem que:

A cidadania nesse cenário se confunde com o poder de consumir. E se para isso for preciso erradicar a miséria pela via das transferências diretas de dinheiro aos despossuídos; se para isso for preciso sequestrar impostos em favor do barateamento de bens duráveis como automóveis, por exemplo, o símbolo atual da ascensão social; se for preciso incentivar o consumo pela via do alongamento do crédito pessoal; se para isso for preciso cortar gastos sociais, difundir a ideia de que tudo o que é público necessariamente é de má qualidade, enfim, os governos meterão mãos à obra para que nada falte à satisfação das necessidades do capital, evidentemente (IDEM, IBIDEM: 64).

Na mesma direção dos autores citados acima, Mészáros (2009) explicita que o desenvolvimento potencialmente letal do sistema do capital na segunda metade do século XX engendrou uma *total perversão do consumo*. Diante desse padrão de consumo, não há um sujeito real ou tampouco uma *necessidade humana* que possa ser positivamente satisfeitos com os objetos produzidos. Para Mészáros (2009), consumo e produção formam uma unidade dialeticamente combinada - denominada pelo autor de *consumo produtivo* – que submete toda a sociedade à aceitação do desperdício destrutivo tanto na esfera produtiva, quanto na do consumo.

Outra dimensão do atendimento prioritário às *necessidades do capital* dentro do projeto de reestruturação urbana da capital carioca decorre da concentração de investimentos em áreas específicas, que já possuem um desenvolvimento urbanístico acentuado, além de abrigarem parcela significativa da população com nível socioeconômico elevado.

A Barra será o coração dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016. A região que mais cresce no Rio de Janeiro será um belíssimo palco para as competições, recebendo atletas, espectadores e todos os *clientes dos Jogos*²³¹ com a natureza exuberante do bairro, cercado por lagoas, montanhas e parques. Quase todos os novos equipamentos estarão concentrados neste bairro (COB, 2009:35, grifo nosso).

O Dossiê de Candidatura apresenta a proposta de concentração das Olimpíadas de 2016 em regiões específicas da cidade, as chamadas “Zonas Olímpicas”. As quatro zonas olímpicas apresentadas no plano são: Zona da Barra, Zona Copacabana, Zona Maracanã e Zona Deodoro (Figura 3). Segundo Garcia *et al.* (2011: n.p.), não obstante a apresentação de outros argumentos, a escolha desses zoneamentos, em suma, é justificada pela “*carga simbólica atribuída às mesmas, ou seja, elas constituem, na visão dos idealizadores do projeto, um conjunto de imagens de representação do Rio e do Brasil que não poderiam deixar de mostrar ao mundo*”.

²³¹ O uso do termo clientes evidencia a dimensão comercial dos Jogos Olímpicos na visão do Comitê Olímpico Brasileiro.

Figura 3 - Mapa das Atividades e Equipamentos Olímpicos.



Fonte: Dossiê de Candidatura, COB (2009).

O desenho acima é - no mínimo - um contrassenso que despreza as profundas desigualdades econômicas, sociais e culturais que entrecortam a cidade do Rio de Janeiro. Para Garcia *et al.* (2011), a escolha do COB pela Barra da Tijuca como “coração dos jogos”, possibilita identificar uma contradição entre a defesa discursiva de um planejamento integrado para toda a cidade e o que se verifica através da proposta centralizadora apresentada no Dossiê de Candidatura Rio 2016.

Garcia *et al.* (2011) destacam que até mesmo expoentes da *expertise* internacional têm problematizado, sob perspectiva crítica, a abdicação do controle urbanístico por parte do poder público em nome das lógicas do mercado:

Cada vez me surpreendo mais com o projeto inicial aprovado pelo COI. Cada vez o considero menos justificado (...). Para mim é uma aberração (...). Não temos que seguir as lógicas do mercado e sim utilizá-lo como um instrumento. (...) Se o governo disser que ao invés de investir na Barra, vamos investir no centro, poderá haver impactos mais positivos. Trata-se de recursos públicos! Então se não tiver uma justificativa social, é questionável o projeto. Para quem os investimentos? Quem irá usufruir desses investimentos? (BORJA, 2010, *apud* GARCIA *et al.*, 2011: n.p.).

A justificativa para a concentração dos jogos em regiões economicamente desenvolvidas, como a Barra da Tijuca, orbita entre uma ampla gama de justificativas, como, por exemplo, o aproveitamento dos (inexistentes) legados esportivos do PAN

2007, bem como a minimização do tempo de deslocamento dos atletas, uma vez que a Vila Olímpica será construída nesta região. No entanto, o que os discursos escodem é que a opção pela concentração dos jogos nessas regiões atende prioritariamente à especulação imobiliária.

A Barra da Tijuca e seu entorno foram eleitos para centralizar as intervenções. Mediante uma ideia amesquinhada de cidade, foi mostrado como sinal de êxito o sucesso imobiliário do empreendimento da Vila Pan-Americana. Ressaltamos, contudo, que ela teve como principal efeito urbano alimentar o processo especulativo de valorização das terras²³².

Garcia *et al.* (2011) afirmam que, a despeito do discurso presente no Dossiê acentuar o “respeito às reais necessidades da população e da cidade”, a leitura do projeto espacial permite identificar um mascaramento das reais políticas de favorecimento a diversos setores do capital privado mediante contratos de concessão ou flexibilização da norma urbanística para acelerar investimentos.

É possível identificar no projeto de reestruturação urbana uma dimensão econômica e outra social, sendo que em ambas as dimensões faz-se necessário o comparecimento estatal. A primeira delas se desenvolve a partir das ações necessárias à consolidação da cidade-mercadoria. Já a segunda é sumarizada pelo projeto de reorganização do lugar das classes subalternas na cidade.

No primeiro caso, o Estado age através do aporte direto de recursos públicos ou por mecanismos de anistia fiscal – conforme demonstramos no tópico anterior. Na esfera social, o Estado atua em duas frentes, uma de caráter mais coercitivo se desenvolve a partir das ações que convergem na chamada “pacificação” das comunidades periféricas (Choque de Ordem, UPPs e remoções) e outra de cariz persuasivo – que complementa a primeira – compreende políticas e programas sociais e habitacionais voltados às camadas mais pobres (Minha Casa Minha Vida, PRONASCI etc.) com o conspícuo objetivo de deslocamento forçoso dessas famílias de rendimento mais baixo para regiões afastadas do *coração* dos Jogos Rio 2016.

De acordo com Mascarenhas (2012), o projeto de urbanização e pacificação das favelas corresponde a uma das faces do projeto olímpico que, ao lado de um conjunto de outras ações governamentais, faz com que uma política intersetorial de segurança chegue aos morros cariocas. Mais especificamente, o autor se refere ao Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), ao qual se articulam as políticas

²³² Trecho de matéria intitulada “A ‘cidade olímpica’ e sua [in]sustentabilidade”, *Le Monde Diplomatique*, 04 maio 2012.

sociais do ME organizadas a partir do Programa Segundo Tempo (PST) - associado ao Programa Mais Educação, do Ministério da Educação (MEC) - e do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), com ações voltadas à juventude em conflito com a lei ou em situação de vulnerabilidade social.

A pacificação das favelas cariocas recrudescer a ideia de “higienização e criminalização” da pobreza, que representa a (ir)racionalidade da política social do Estado penal e policial (WACQUANT, 2007), ancorada em uma concepção preconceituosa e retrograda de que os altos índices de violência estão diretamente associados aos estamentos sociais empobrecidos. Trata-se de uma representação sociocultural que reverbera fortemente nos discursos contemporâneos, em particular pela “política de tolerância zero” e dos choques de ordem, cujas raízes embrionárias estão no puritanismo da ética protestante e no espírito do capitalismo da sociedade estadunidense. Dentro desse contexto, proclama-se a igualdade de oportunidades, a marginalização social e econômica passa a ser encarada como fraqueza peculiar a indivíduos ou grupos que, como tais, não possuem a perseverança ou o treinamento moral para vencer na vida (KOWARICK, 2003).

Vale mencionar que esse entendimento é reforçado, indiretamente, pelo próprio COI, tendo em vista que candidaturas anteriores do Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos – cujo dossiê previa a descentralização das competições por diferentes regiões da cidade – foram reprovadas sob a alegação de altos riscos de violência urbana e ausência de segurança pública. A FIFA adota postura semelhante ao COI, Eddie Cottle, autor do livro “Copa do Mundo da África do Sul: um legado para quem?”, alerta que a FIFA e seus parceiros exigem como garantia as ruas “limpas” de pobreza.

A Fifa e seus parceiros tiveram grandes lucros garantidos sem ter de pagar impostos para o país. Isso significou também que os sul-africanos precisaram oferecer muita coisa. Tivemos de garantir ruas “limpas” de pobreza. Tivemos de fazer novas leis para policiar efetivamente as profissionais do sexo²³³.

Contudo, o reforço da presença do Estado nesses territórios, cujo expoente simbólico é a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), por vezes, ocorre a partir de uma visão obnubilada que desconhece o sentido e o significado destes locais para aqueles que ali habitam.

Se para a prefeitura do Rio as favelas são locais degradados e sem condições de habitação, para os moradores elas são espaços de uma rica vivência: quadra de futebol, associação de moradores, igrejas,

²³³ *Op. cit.* p. 406.

terreiros de candomblé, pequenos comércios, borracharias, bares, relações de amizade e vizinhança, brincadeiras de rua e um histórico de resistência contra a gentrificação da cidade. Para além da crítica distópica urbanista ou do higienismo empresarial e tecnocrata, essas lutas nos impõem a tarefa de pensar o mundo a partir da favela e a favela a partir do mundo²³⁴.

As definições gramscianas sobre sociedade política enfatizam que compete a essa parcela do Estado ampliado o exercício da coerção e de manutenção da ordem estabelecida. Para consecução dessas prerrogativas, a depender da conjuntura histórica, o Estado restrito pode utilizar-se do atributo da força armada ou do aparato legal. Traçando um rápido paralelo, parece-nos que as esferas de governo e as entidades de administração esportiva, com apoio da grande mídia, assumem o estatuto de sociedade política e se esforçam para legitimar perante o conjunto da sociedade a vinda dos megaeventos esportivos para o país. Para obterem sucesso nessa construção manipulativa, criam um rol diversificado de ações composto por: violência repressiva; inculcação ideológica; normalização disciplinar; organização do espaço e do tempo e criação do consentimento.

O diversificado leque de estratégias supracitado comprova que a ação estatal não se limita meramente ao expediente coercitivo. Busca-se, na verdade, uma amálgama entre recursos de persuasão e coação. Essa composição é identificada por Kowarick (2003) ao analisar o amplo e variado processo de destituição de direitos na realidade brasileira recente. De acordo com o autor, esse processo se consolida a partir de duas matrizes diferentes e que se articulam, sendo a segunda delas denominada de *neutralização*. A neutralização seria uma “*matriz de controle e acomodação social baseada em ardilosos artifícios de persuasão, como em escancarados métodos de constrangimento e coação que conformam mecanismo para reforçar as dinâmicas de subalternização*” (KOWARICK, 2003: 78).

Mascarenhas (2012: 47) afirma que a vigorosa adesão do Governo Lula no apoio aos Jogos Rio 2016 revela-se “*tanto pelos compromissos assumidos de financiamento dos negócios que envolvem a preparação para o evento, como pelo investimento em obras de infraestrutura e incremento de programas e ações de manejo social do risco, isto é, em políticas sociais focadas na segurança da cidade*”. Frente a essa observação, a seguir tentaremos compreender melhor e problematizar as principais características das políticas de *manejo social do risco* vinculadas aos megaeventos esportivos e que -

²³⁴ Trecho de matéria intitulada “Devir mundo da favela e devir favela do mundo”, *Le Monde Diplomatique*, 04 maio 2012.

em nosso entendimento - contribuem para a *legitimação* (O'Connor, 1977) da vinda desses eventos para o país.

4.2.1. Os grandes eventos esportivos como estratégia para o manejo social do risco.

O estudo “Brasil Sustentável”, produzido pela consultoria *Ernest & Young*, procura demonstrar precisão na mensuração dos impactos econômicos promovidos pelos Megaeventos Esportivos. Todavia, é bastante cauteloso ao apontar os efeitos sociais destes eventos sobre a realidade brasileira. Reconhecem que a complexidade desses fenômenos impede a existência de modelos quantitativos adequados, predominando as análises qualitativas e os estudos de caso. Em face desse reconhecimento, limitam-se a apontar impactos idiossincráticos inerentes às características microeconômicas ou sociais do evento e da população atingida.

A mesma cautela presente no estudo acima não é compartilhada pelos entusiastas da vinda dos grandes eventos esportivos para o Brasil. Desde o momento em que foi oficializada a escolha do Rio de Janeiro como sede das Olimpíadas de 2016, a grande imprensa, políticos e diversos analistas se alvoroçaram no intuito de ressaltar as oportunidades da ampliação dos investimentos na capital carioca, enfatizando as possibilidades de enfrentamento dos seus grandes problemas, como o da mobilidade urbana e o da recuperação de espaços degradados para a habitação, comércio e turismo, como é o caso da sua área central. “*Nesse contexto, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro desenvolve e anuncia o projeto da Cidade Olímpica, com o objetivo de acabar com a cidade partida, integrar, levar dignidade à população*” (COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2012: 4).

As primeiras aproximações aos reais objetivos que norteiam as políticas vinculadas à promoção dos megaeventos esportivos – principalmente de reestruturação urbana e de segurança pública - foram realizadas anteriormente. Entretanto, é elucidativo reforçar-los a partir das palavras proferidas pelos representantes do BNDES, segundo os quais: tais ações, caso obtenham sucesso na redução dos índices de violência naquela que é tida como uma cidade símbolo do problema da violência no Brasil, por si só confirmariam o legado positivo do pós-evento, pois a regeneração de espaços e territórios de desvalia, como as favelas fluminenses, melhoraria a imagem do

país e acarretaria o maior ingresso de turistas, além de refletir positivamente na atração de investimentos externos (GIAMBIAGI *et al.*, 2010).

Não há dúvidas de que a alocação acima advoga a favor das políticas de segurança pública para a cidade do Rio de Janeiro, porém respalda sua defesa em torno dos possíveis ganhos econômicos advindos da redução dos índices de violência urbana. Essa linha argumentativa reforça as conclusões de que a preocupação principal do Estado com a realização dos grandes eventos esportivos está centrada na projeção internacional da “marca Brasil” e no crescimento econômico, metas inerentes ao projeto neodesenvolvimentista do Governo Lula. Em uma dimensão mais ampla, trata-se de mais uma demonstração da profundidade com a qual o projeto ideológico neoliberal penetra na sociabilidade humana, afastando a política como mediação no espaço público e afirmando a autorregulamentação da sociedade pelo mercado, ou seja, pelos imperativos do interesse privado.

O projeto para os Jogos de 2016 e a chamada “conquista” do Rio de Janeiro para sediar a Olimpíada foram o desenlace de um longo processo no qual vem se afirmando uma concepção de cidade e, portanto, de políticas urbanas profundamente influenciada pelo pensamento neoliberal²³⁵.

Não obstante a hegemonia da acumulação capitalista sobre todas as matrizes de organização dos megaeventos esportivos no Brasil, é profícuo informar, inicialmente, que o objetivo desta parte final do trabalho não é fixar-se novamente na problematização dos determinantes econômicos. Conquanto estejamos cientes que não há descontinuidades nítidas entre a dimensão social, política e econômica, neste momento, priorizaremos a análise das ações e programas sociais do Governo Lula que guardam articulação com a vinda destes eventos para o País. Neste sentido, partimos do suposto de que o conjunto desses atos almeja formular consensos e conquistar a legitimação junto à opinião popular, bem como impulsionar as políticas de manejo social do risco na cidade que concentra os holofotes estrangeiros e, portanto, edifica a imagem internacional sobre a segurança pública e a violência urbana brasileira.

Antes de ingressarmos nas especificidades das políticas sociais (urbanas e de segurança pública) ligadas aos grandes eventos esportivos na cidade do Rio de Janeiro, faz-se necessário um apanhado mais geral sobre o marco histórico-conceitual que sustenta/justifica a concepção de manejo social do risco, bem como o modelo de gestão

²³⁵ Trecho da matéria intitulada “A ‘cidade olímpica’ e sua [in]sustentabilidade”, *Le Monde Diplomatique*, 04 maio 2012.

pautado na focalização destas políticas em regiões e populações em situação de vulnerabilidade social. É importante recordar que no primeiro capítulo já havíamos tratado sobre a “gestão social do risco” como eixo orientador do Piso de Proteção Social, bem como as ações e políticas públicas que preconizam a transferência de recursos financeiros às classes subalternas para que estas sejam capazes de enfrentar “riscos” e incertezas acessando diretamente o mercado.

Em estudo sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil nos Estados Unidos, França e Brasil, Lúcio Kowarick (2003) identifica na sociedade estadunidense, entre o ocaso dos anos 1970 e o exórdio de 1980, uma crítica de cariz conservador aos serviços sociais. Tal crítica apresenta uma interpretação na qual os serviços públicos seriam responsáveis por estimular uma “cultura da dependência” ou de “parasitismo social”, instalando o que chamavam de *welfare dependency*, um cenário diametralmente oposto à ética do esforço e da responsabilidade individual. Essa constatação respaldou a criação de instrumentos legais, especialmente nas gestões de Ronald Reagan e George Bush, cujo intuito foi consolidar a substituição do princípio do *welfare* pelo *workfare* e *learnfare*, tornando-os condições prévias para o recebimento de benefícios sociais.

No caso francês, diferentemente dos norte-americanos, devido a características inerentes a formação social francesa, os discursos - a despeito de distinções político-partidárias - defendem a presença do Estado como elemento central na promoção da inclusão dos grupos marginalizados ou desfiliaados. Contudo, nem mesmo essa compreensão impediu que no intervalo de dois decênios (1970 a 1990) a *questão social* na França fosse reconfigurada. Nos termos de Donzelot (1996, *apud* KOWARICK, 2003: 70), “em vinte anos a *questão social* metamorfoseia-se de ‘anormais incapazes’ para ‘normais inúteis’”.

A realidade brasileira, igualmente investigada por Kowarick (2003), guarda aproximações e, ao mesmo tempo, mantém particularidades em relação aos casos estadunidense e francês. A título de exemplo, verificamos que no Brasil da mesma forma como nos Estados Unidos é forte no imaginário social o mito da ascensão social pelo esforço e perseverança, um substrato ideológico que ganha vivacidade com a figura do “empreendedorismo”, atingindo inclusive as camadas empobrecidas em mais uma clara afirmação do conservadorismo popular no âmago da sociedade brasileira. Em solo tupiniquim, essa mitificação - que estimula a competição, o isolamento e o conflito interpessoal, além de rejeitar formas de sociabilidade pautadas na solidariedade e na luta coletiva - convive com discursos ardilosos nos quais o trabalhador honesto, cumpridor

dos seus deveres, é apresentado como um sujeito ingênuo que labora cada vez mais para receber cada vez menos.

Em relação à defesa francesa da presença do Estado como garantidor de direitos, embora esse espírito alimentasse alguns setores envolvidos no processo de redemocratização do Brasil, a ode neoliberal, que tomou de assalto o país logo após a promulgação da Constituição de 1988, engendrou uma percepção de que o Estado brasileiro era inoperante, ineficaz, falido, e que, por conseguinte, suas funções deveriam ser reduzidas e transferidas a agentes privados, mais capacitados para enfrentar as várias manifestações da marginalização social e econômica. Em consequência, assistimos naquele período um amplo e diverso processo de *desresponsabilização estatal* para com a garantia dos direitos de cidadania.

Os organismos internacionais sempre tiveram uma grande influência sobre a concepção e estruturação das políticas sociais dos países periféricos. Dentro desse contexto, cabe frisar que - mais recentemente, a partir de 2000 - o Banco Mundial (BIRD) operou uma reconfiguração nas políticas de proteção social, norteando-as por uma matriz, de raiz liberal, voltada à “administração ou gestão do risco social” e focada nos segmentos populacionais em “situação de vulnerabilidade”. Segundo Iamamoto (2010), essa inflexão encontra suporte acadêmico em teóricos de amplo reconhecimento na sociologia europeia, especialmente Ulrich Beck e Anthony Giddens, ilustrados pela autora como: “*municipadores intelectuais da ‘terceira via’ ante a ‘morte do socialismo’ e da ‘luta de classes’: os novos apologetas da economia de mercado e das finanças mundializadas* (IDEM, IBIDEM: 2)”.

Ulrich Beck introduz a noção de risco a partir de seus livros: *Sociedade do Risco* (BECK, 1986) e *Sociedade do Risco Mundial* (BECK, 1999). De acordo com Iamamoto (2010), Beck defende que o surgimento, notadamente na década de 1990, de riscos globais (riscos ecológicos, riscos financeiros globais, as ameaças terroristas ao Ocidente, entre outros) conforma um cenário favorável à dissipação de diferenças de classe remanescentes da vida social no passado, o que permitiria a união entre “velhos inimigos de classe”.

Anthony Giddens, além de reconhecido cientista social, tornou-se um personagem influente nas altas hierarquias do Partido Trabalhista inglês, principalmente devido sua defesa à “terceira via”. Tomando por base o estudo dos três grandes clássicos da sociologia (Durkheim, Weber e Marx), Giddens cria uma interpretação teórica na qual, conquanto reconheça que o capitalismo produz diferenças de classe que

se agravam na era da globalização, refuta a ideia do conflito de classes. De acordo com Yamamoto (2010), a negação da sociedade de classes, da luta de classes e da possibilidade do socialismo em favor da terceira via de raiz neoliberal são os parâmetros que emolduram as elaborações de Giddens sobre o *risco social*.

As interpretações teóricas destacadas acima são assumidas pelo BIRD ao reconhecer que a globalização e o avanço tecnológico, a despeito de oferecerem aos países periféricos “enormes oportunidades”, os expõem a riscos maiores, além de alargar as diferenças entre “os que possuem e os que nada têm” (BIRD, 2001). Yamamoto (2010) alerta que - desse reconhecimento - emerge uma nova maneira de encarar a política de proteção social como estratégia de *manejo ou administração de riscos*.

O documento do BIRD ainda explicita a necessidade de “empoderar” as pessoas que vivem a pobreza crônica, nelas desenvolvendo potências e capacidades para aliviar os riscos previsíveis do mercado, com base no acesso crescente a uma gama de ativos. Em outras palavras, a superação da pobreza está na inserção ativa dos pobres na lógica do mercado. Não é mero acaso que o PBF é alçado pelos organismos internacionais ao patamar de *case* internacional de sucesso no campo das políticas públicas.

A pobreza passa a ser vista como fracasso individual no ingresso aos mecanismos do mercado, cabendo ao Estado compensar as “falhas do mercado” e fornecer redes de proteção social aos pobres vulneráveis para lidar com o risco. Ante a necessidade de reduzir gastos sociais, recomenda-se uma estratégia política que amplie o empoderamento dos indivíduos e reduza a sua dependência perante as instituições estatais (IAMAMOTO, 2010: 9).

Para identificar as implicações das concepções apresentadas até o momento nas políticas sociais do Governo Lula²³⁶, sobretudo aquelas vinculadas à organização dos megaeventos esportivos no país e, em especial, na cidade do Rio de Janeiro, iniciaremos nossa análise pela apreciação das políticas urbanas e de segurança pública. No caso da capital carioca, balizamos nossa análise a partir do pressuposto inicial que tais políticas apresentam interfaces, em torno de um objetivo comum, qual seja: a transferência de patrimônio público e de ativos das classes subalternas para frações de classe representantes de setores econômicos privados.

²³⁶Uma primeira demonstração da focalização das políticas sociais de segurança pública a partir do conceito de vulnerabilidade foi dada pelo próprio ex-presidente Lula, em agosto de 2007, durante a cerimônia de lançamento do Pronasci, momento no qual proferiu a seguinte frase: “Vamos apertar o cerco do Estado contra o banditismo e estreitar os laços de cidadania com as populações e os lugares mais vulneráveis”.

Como eixo orientador de nosso estudo, é importante resgatar ponderação realizada por Behring (2007) para quem:

[...] o significado da política social 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 (IDEM, IBIDEM: 174).

De acordo com o Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro (2012), o projeto de atração de investimentos exaustivamente propagandeado pelo poder público (municipal e estadual) com a realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016 tem como componente importante – ainda que obscurecido - a expulsão dos pobres das áreas valorizadas ou que serão contempladas com investimentos públicos, caracterizando o processo denominado de gentrificação. Como comprovação deste desígnio, verifica-se que a intervenção estatal tem concentrado as ações de remoção das moradias populares nas áreas de reconhecida valorização imobiliária, tais como: Barra da Tijuca, Recreio, Jacarepaguá e Vargem Grande. Ademais, há uma concentração das obras de melhoria do transporte nesses mesmos espaços, multiplicando oportunidades de investimento e retorno financeiro na construção de imóveis habitacionais e comerciais voltados à classe média e alta.

A disputa por terras entre o capital imobiliário e a força de trabalho na semiperiferia levou a fronteira da expansão urbana para ainda mais longe: os pobres foram para a periferia da periferia. Novas áreas de proteção ambiental acabam sendo invadidas pelos sem alternativas, pois a política habitacional está longe do núcleo central do déficit. Os despejos violentos foram retomados, mesmo contra qualquer leitura da nova legislação conquistada por um Judiciário extremamente conservador. Favelas bem localizadas na malha urbana sofrem incêndios, sobre os quais pesam suspeitas alimentadas por evidências constrangedoras. [...]. Os megaeventos – como a Copa e as Olimpíadas – acrescentam ainda mais lenha nessa fogueira. Os capitais se assanham na pilhagem dos fundos públicos, deixando inúmeros elefantes brancos para trás²³⁷.

A relatora especial das Nações Unidas pelo Direito à Moradia Adequada, Raquel Rolnik, denunciou - com base em documentos recebidos por defensoria pública, ministério público e líderes comunitários - violações da lei no atual processo de remoção. “Dois principais aspectos que podem se constituir violação: um, tem a ver com o direito à informação e a participação dos atingidos. O que significa que todos os atingidos têm o direito de conhecer o projeto com antecedência, conhecer as propostas estabelecidas, seja de compensação ou reassentamento, e o direito de participar na definição disso, apresentar propostas alternativas (...) A segunda tem a ver com

²³⁷ Trecho da matéria intitulada “É a questão urbana, estúpido!”, *Le Monde Diplomatique*, 01 ago. 2013.

o destino das pessoas que vão ser atingidas. Jamais a situação pode ser pior do que a atual. Tem que ser igual ou melhor. Isso não tem a ver com a casa, o tamanho, mas envolve também acesso a infraestrutura, equipamentos, educação, saúde, lazer, oportunidade de trabalho, de renda”, explicou²³⁸.

Os relatos acima contrastam com o que foi prometido pelo Comitê de Gestão das Ações Governamentais Federais para a Candidatura Rio 2016 do Ministério do Esporte logo após a oficialização do Rio de Janeiro como sede das Olimpíadas de 2016. Em material entregue ao COI e a diferentes setores da sociedade brasileira, principalmente na parte intitulada “Caderno Legado Urbano e Ambiental”, o referido Comitê prometia que o processo de revitalização urbana e ambiental do Rio consignaria, além dos ganhos econômicos, avanços do campo social.

Agora, o Rio passa a impulsionar um intenso programa de revitalização urbana e ambiental estruturante, que compatibiliza o plano de desenvolvimento a longo prazo da cidade com as exigências do Comitê Olímpico Internacional (COI) para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, o que vai reabilitar áreas degradadas do Centro e integrar toda a malha viária, passo essencial para a adoção de políticas públicas efetivas de inclusão social e desenvolvimento sustentável da economia local. A reabilitação do Centro terá como eixo central a recuperação da zona portuária, de grande potencial turístico. As três esferas governamentais, em parceria com a iniciativa privada e a comunidade, participam das várias ações de recuperação do Porto, que, por sua vez, terão repercussão social, econômica e cultural em toda a cidade, razão pela qual esse programa é o símbolo do legado urbano e ambiental proposto para os Jogos (BRASIL, 2009b: 10).

Para fortalecer o projeto de realocação das classes empobrecidas, agrega-se às remoções a oferta de programa governamental de acesso facilitado ao crédito para financiamento de moradia popular. Estamos nos referindo ao Programa Minha Casa Minha Vida – o próprio nome já consubstancia um enaltecimento à lógica da propriedade privada. A maioria dos conjuntos habitacionais produzidos pelo programa (destinado às famílias com rendimentos de até três salários mínimos) não está localizada nas áreas beneficiadas com investimentos para a Copa e as Olimpíadas, mas nas regiões periféricas da cidade, caracterizadas pela baixa cobertura dos serviços públicos e da infraestrutura urbana (COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2012). Dessa forma, descumpre-se a Lei Orgânica do Município, uma vez que o documento estabelece como critério o reassentamento em local próximo à

²³⁸ Trecho de matéria intitulada “Remoção de famílias para obras da Copa e das Olimpíadas gera polêmica”. *Portal de Notícias G1-globo.com*, Rio de Janeiro, 20 ago. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2011/08/remocao-de-familias-para-obras-da-copa-e-das-olimpiadas-gera-polemica.html>>. Acesso em: 02 set. 2013.

comunidade de origem. Nos termos de Silva *et al.* (2011), realiza-se uma assepsia segregadora que expulsa os trabalhadores empobrecidos (“classes perigosas”) de modo violento para as periferias longínquas e precárias das grandes cidades promotoras dos megaeventos esportivos.

Os moradores removidos têm direito ao recebimento de indenizações pecuniárias, porém, os valores oferecidos pela Prefeitura carioca são inferiores àqueles praticados pelo mercado, o que impossibilita a transferência dos moradores para outras unidades habitacionais ou a aquisição de estabelecimentos comerciais no mesmo bairro. Conforme a Secretaria Municipal de Habitação, em balanço realizado em torno da gestão habitacional, de janeiro de 2009 a agosto de 2011, apenas 11% dos casos de remoções optaram (ou conseguiram comprar outro imóvel na localidade com o valor ofertado) por esta modalidade de indenização (COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2012).

Segundo Sicsú (2012), o distanciamento da periferia ao centro concretiza um distanciamento social. Para o autor, esse cenário só poderia ser modificado através de políticas sociais e urbanas de diversas naturezas que possibilitassem o direito e o acesso à cidade, no sentido exato do termo, o que aproximaria as favelas, as cidades empobrecidas e os bairros degradados dos centros metropolitanos.

As remoções realizadas na cidade do Rio de Janeiro representam mais uma faceta daquilo que Chauí (2013) denominou de “inferno urbano”. Um cenário constituído por condições concretas degradantes e desumanas, dentre as quais se situa o aumento da exclusão social e da desigualdade com a expulsão das classes pobres das regiões favorecidas pelas grandes especulações imobiliárias e o conseqüente aumento das periferias carentes e de seu distanciamento em relação aos locais de trabalho, educação e serviço de saúde e lazer.

O legado negativo dos megaeventos incide particularmente nos setores mais desfavorecidos da sociedade. Estes grupos se vêm afetados desproporcionalmente pela tendência aos desalojamentos forçados, os despejos, a menor disponibilidade de moradia social, a reduzida acessibilidade à moradia, a carência de moradias, o alheamento da comunidade e das redes sociais existentes, a restrição às liberdades civis e a penalização da carência de moradia e de atividades marginalizadas. Os desalojamentos e despejos forçados que têm como origem o embelezamento e a gentrificação afetam comumente à população de baixa renda, às minorias étnicas, os imigrantes e os anciãos, aos quais se obriga que abandonem seus lares para reassentarem-se em zonas distantes do centro da cidade. Igualmente, as políticas e leis especiais adotadas para “limpar” a cidade dão como resultado a remoção de pessoas sem teto, mendigos, vendedores ambulantes,

trabalhadores sexuais e outros grupos marginalizados das zonas cêntricas e seu reassentamento em áreas especiais ou fora da cidade (ONU, 2010: n.p.).

De acordo com Penna (2012), as retiradas de comunidades numerosas, sob o signo do desenvolvimento urbano e da ordem social, resgatam a concepção higienista, presente no Brasil desde o final do século XIX e início do século XX. Atualmente, esta concepção se fundamenta na necessária adequação à modernidade das cidades-sede dos grandes eventos esportivos, que receberão em troca supostos benefícios. Para a autora, tais melhorias atingem, quase que exclusivamente, as grandes empreiteiras, a especulação imobiliária e o setor de serviços de um modo geral, que se beneficiam dos recursos públicos aplicados para a reforma e construção da infraestrutura urbana necessária. Dessa forma, extraem mais-valor do novo aparato urbano, que privilegia as concessionárias públicas de transporte, comunicação, limpeza urbana, saneamento, cujo impacto inicial sobre os trabalhadores é o aumento das tarifas destes serviços públicos essenciais.

Em suma, as remoções configuram mais uma esfera para pulsão da acumulação de capital a partir de práticas espoliatórias, transformando a cidade do Rio de Janeiro em locus prioritário de transferência de patrimônio público e de ativos (posse) das famílias a determinadas frações de classe emissárias dos setores capitalistas ligados ao mercado imobiliário e à indústria do transporte.

As remoções de famílias se caracterizam por promover processos de espoliação urbana nos quais os imóveis em posse das classes populares são adquiridos por outros agentes sociais econômicos a preços aviltados, e através de processos de revitalização ou reurbanização, transformados em novos ativos nos circuitos de valorização econômica, permitindo altos ganhos de capital, na forma de mais valia fundiária e/ou das novas atividades econômicas as quais vão dar lugar (COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2012: 9).

Como não é possível deslocar todos os pobres das áreas “nobres” da cidade, o projeto de recolocação urbana das classes subalternas apresenta uma estratégia complementar ao processo de remoções. Estamos nos referindo à promoção de programas e projetos sociais alinhados à concepção de manejo social do risco, além da criação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). Por exemplo, um objetivo não muito claro das UPPs é que elas funcionam como agentes reguladores do Estado, controlando a expansão horizontal das favelas. Afinal, se não é possível uma higiene

social completa, é necessário, ao menos, garantir a coesão social, pacificando as favelas e deixando abertas as artérias da periferia para o fluxo pulsátil da acumulação de capital.

Segundo Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro (2012), o recente programa das UPPs representa o maior investimento do Estado do Rio de Janeiro em segurança pública. Para o ano de 2014, estão previstos gastos na ordem de R\$ 720 milhões, consubstanciando um efetivo de 12 mil policiais. A instalação das UPPs faz parte do PRONASCI que, conforme anúncio do Governo Federal, receberá, dentro do contexto do PAC 2, R\$ 3,2 bilhões. Trata-se de um programa baseado no conceito de policiamento comunitário, que tem como estratégia a busca de uma parceria entre a população local e as instituições públicas de segurança.

O governo vai praticamente dobrar o total de verbas de segurança com destino ao Rio de Janeiro por conta da obtenção da Olimpíada-2016. A partir de 2012, o Ministério da Justiça prevê investir no Estado R\$ 700 milhões só neste setor. Esses repasses serão feitos por meio do PRONASCI, que abrange dinheiro para atender a jovens de comunidades carentes, fornecimento de armamento e outros equipamentos, além de tropas adicionais²³⁹.

Para garantir a realização pacífica dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos no Rio de Janeiro, o ministro da Justiça, Tarso Genro, anunciou nesta quinta-feira (10/12) o investimento de R\$ 900 milhões do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) especial para as Olimpíadas de 2016. O anúncio foi feito durante a abertura do I Seminário de Prevenção da Violência: Avanços e Desafios do Pronasci, em Copacabana²⁴⁰.

Em que pese a extensão da citação abaixo e sua visão reducionista acerca do insucesso de políticas anteriores de segurança pública na cidade do Rio de Janeiro, a fala dos representantes do BNDES, ao mesmo tempo em que reforça a mudança de concepção de segurança pública consignada nas UPPs, evidencia que os interesses envolvidos vão além da redução da criminalidade e violência locais, estando novamente relacionado aos potenciais ganhos econômicos.

Atualmente, 6 favelas já possuem companhias de pacificação e, até 2011, existe um cronograma para ocupação de mais 36 comunidades. Com isso, um legado das Olimpíadas seria uma cidade mais pacificada, entendendo por isso a inexistência de espaços urbanos onde o Estado não tenha o monopólio do poder de polícia. O Governo do Estado tem programado concursos que deverão dobrar o número de policiais militares na ativa. [...]. Cumpre ressaltar que os novos

²³⁹ Trecho de matéria intitulada “Jogos turbinam segurança no Rio”. *Folha de S. Paulo*, 5 out. 2009.

²⁴⁰ Trecho de matéria intitulada “Pronasci recebe investimento de R\$ 900 milhões visando Olimpíadas Rio 2016”. ASCOM/ME, 10 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/snear/rio2016/noticiaRioDetalhe.jsp?idnoticia=5872>>. Acesso em: 11 set. 2013.

policiais têm recebido tratamento especial em policiamento comunitário, para lidar com populações em áreas de conflito. Essa filosofia representa uma quebra de paradigma em relação à política de segurança pública no Brasil, com companhias fisicamente instaladas em favelas, com número de policiais suficiente para a recuperação do controle nessas regiões conflagradas. Outras experiências anteriores fracassaram porque o número de policiais era pequeno e ficavam a mercê de gangues fortemente armadas. *A experiência já começa a ser avaliada. Observa-se uma valorização imobiliária nas favelas pacificadas e uma efetiva desmobilização dos grupos paramilitares e de narcotraficantes, que se retiram para outras favelas* (GIAMBIAGI *et al.*, 2010: 24, grifo nosso).

Ainda que aparentemente o discurso declare a preocupação com o problema de violência urbana do Rio de Janeiro, o trecho acima reforça que, em essência, as políticas de segurança pública são precipuamente orientadas por demandas externas, ao invés de priorizarem a solução de problemas locais. Isso porque, para que a comercialização das “marcas” Brasil e Rio de Janeiro tenha êxito, é preciso divulgar, ainda que ficticiamente, a imagem de uma cidade amigável ao turismo estrangeiro, ou seja, é necessário instituir uma cidade pacificada, higienizada de seus problemas sociais, especialmente aqueles que podem configurar entraves ao fluxo de capital externo. De fato, a imagem cidadina que se consolida é a da cidade-mercadoria (*city marketing*), aquela “*a ser comprada e vendida à revelia das demandas da classe trabalhadora empobrecida, acentuando assim a divisão espacial e de classe, no solo da urbe*” (SILVA *et al.*, 2011: 17).

O Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro (2012) afirma que as complexidades e contradições do projeto das UPPs são profundas. Se por um lado, alcançam a aprovação da maioria da população, devido à redução do número de homicídios decorrentes dos confrontos entre policiais e traficantes e à inserção dos moradores locais no mercado formal de bens e serviços, por outro lado, auxilia no crescente processo de especulação imobiliária destes espaços, causando, entre outros efeitos, a progressiva expulsão das classes mais empobrecidas. Para o Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro (2012: 51):

Não é por acaso, aliás, que quase todas as primeiras 18 UPPs foram instaladas em favelas existentes nas regiões mais nobres da cidade, formando um “cinturão” associado explicitamente às áreas das competições Olímpicas, aos sistemas de transporte que os entrelaçam e aos centros de maior poder aquisitivo. [...]. É claro que esses investimentos em segurança fazem parte de um projeto maior de reterritorialização urbana e de controle social elementos chaves dos megaeventos no século XXI.

As UPPs têm representado importantes conquistas em relação à segurança pública das periferias, que, no caso do Rio de Janeiro, eram historicamente dominadas pela política de combate e repressão. Todavia, considerando que as políticas públicas brasileiras, de acordo com a história, são caracterizadas pela precariedade e malversação dos recursos públicos, além de estarem permanentemente expostas às intempéries das transições de gestões governamentais, cria-se nas comunidades atingidas pelo programa uma aura de desconfiança de que tais ações e seus efeitos estejam limitados à efemeridade dos eventos que as impulsionaram (Copa de 2014 e Olimpíadas de 2016), permitindo o retorno da condição preexistente. Neste sentido, é importante o alerta de André Urani de que “*não há como pacificar a cidade de forma duradoura sem reduzir as desigualdades que saltam aos olhos de todos*”²⁴¹.

Ademais, é preciso registrar a existência de centenas de comunidades que ainda não receberam as UPPs e, por conseguinte, permanecem convivendo com uma situação de segurança pública precária. A título de exemplo, o Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro (2012) alerta que o Estado e a Prefeitura (que atua no âmbito na UPP Social) tem se omitido em relação à grave situação das localidades controladas por milícias, especialmente favelas e bairros da Zona Oeste da cidade, região afastada do *coração dos Jogos*.

Vale ressaltar que a vigilância/controle sobre as populações e os territórios considerados “de risco” - pecha normalmente atribuída às favelas cariocas - é apenas mais uma dimensão do fenômeno identificado por Wacquant (2001) na Europa, denominado de *novo senso comum penal neoliberal*, noção articulada em torno da maior repressão dos delitos menores e das simples infrações (representada pelo *slogan* da “tolerância zero”). De acordo com Wacquant (2007), essa reação conservadora promove uma “*invisibilização dos problemas sociais que o Estado, não pode ou não se preocupa em tratar de forma profunda*” (IDEM, IBIDEM: 21). A reação sugerida pelos conservadores indica como solução um Estado punitivo, que não deve se preocupar com as causas da criminalidade das classes pobres, mas sim puni-las com eficácia e intransigência.

Segundo Wacquant (2007), a experiência estadunidense de “guerra ao crime” se impôs, principalmente na década passada, como uma referência obrigatória aos governos dos países centrais. O autor alerta que essa experiência vincula-se a um

²⁴¹ Trecho retirado de entrevista intitulada “Salto qualitativo na retomada do desenvolvimento”, *Jornal dos Economistas*, n. 245, dez. 2009.

discurso conservador que incita o processo de criminalização da pobreza, baseando-se em uma gama de argumentos, dentre os quais a ideia de que o fracasso do sistema de proteção social americano em absorver a pobreza se deve ao “excesso de permissividade”, indicação que se faz atrelada ao questionamento do caráter meritório dos programas sociais.

A hegemonia do Estado punitivo e a propagação da noção de criminalização da pobreza marcam uma transição – apresentada neste tópico – do *welfare* para o *workfare*. Este último modelo, na opinião de Wacquant (2007), visa obnubilar a visibilidade dos pobres na paisagem cívica e “dramatizar” o imperativo do assalariamento como condição *sine qua non* de pertencimento à comunidade cívica, transmitindo às classes pauperizadas a advertência de que existe uma “*sorte menos invejável e um estatuto mais baixo do que o mais duro e menos bem remunerado dos empregos*” (IDEM, IBIDEM: 112).

Por fim, verificamos que as políticas públicas sociais relacionadas aos megaeventos apresentam elementos positivos e necessários, mas, concomitantemente, deixam um rastro danoso. Por um lado, é perceptível que os “territórios olímpicos” e as comunidades que receberam UPP e os programas sócio-esportivos parecem locais mais seguro ao convívio social. No entanto, por outro lado, essas mesmas políticas criminalizam a pobreza, aquiescem à ideia de culpabilização do indivíduo, protegem direitos mercantilistas, vigiam vozes dissonantes e recrudescem o Estado penal.

No primeiro momento, eles ocultam as raízes neoliberais do evento, ao mesmo tempo em que fabricam justificativas para a instalação de medidas extraordinárias. Depois, as novas políticas de segurança pública normalizam estratégias de acumulação, privilegiando “certas” regiões e bairros da cidade e reproduzindo uma noção limitada de segurança (COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2012: 54).

Mandel (1982) lista entre as principais funções do Estado a repressão e a integração das classes dominadas. De acordo com autor, a função estatal repressora que almeja impor a vontade da classe dominante por meio da coerção foi amplamente estudada pelo marxismo clássico. Já a função integradora foi, posteriormente, examinada por Lukács e Gramsci, que a vincularam à ideologia da classe dirigente. Para Mandel (1982), as funções integradoras – que poderíamos equiparar ao papel de legitimação destacado por O’Connor (1977) – efetivam-se, notadamente, pelas categorias de pensamento peculiares à estrutura de classe de uma sociedade, mas

também pela instrução, pela educação, pela cultura e pelos meios de comunicação - a essa lista seria possível acrescentar o esporte.

O desenvolvimento maduro (ou tardio) do capital (MANDEL, 1982), entre outras consequências, pôs em evidência o lugar estrutural das políticas sociais, inclusive como mecanismo de manutenção da ordem pública e coesão social. Em concordância com afirmação anterior, observamos que a política de manejo social do risco e pacificação das regiões periféricas, implementada sob a justificativa de sediar os grandes eventos esportivos, não se consolida somente por meio de políticas urbanas e de segurança pública, mas também pela presença dos programas e projetos sociais, particularmente aqueles de caráter sócio-esportivos promovidos pelo ME em conjunto com outros órgãos governamentais.

Eles são estudantes cariocas moradores de 30 comunidades pobres dos Complexos de Favelas do Morro do Alemão, já pacificado, e da Maré, que aguarda pela pacificação. No local, muitos jovens perdem a vida, vítimas das drogas e da violência urbana. Mas, a democratização do esporte, oferecido pelo Programa Segundo Tempo/Forças no Esporte, no Centro de Preparação de Oficiais da Reserva do Rio de Janeiro (CPOR), faz com que a garotada exposta à vulnerabilidade e ao medo encontre no esporte de defesa, como o judô, a esperança de um futuro melhor²⁴².

Enquanto atletas e torcedores de todo o mundo voltam suas atenções aos Jogos Olímpicos de Londres, no Brasil, especificamente na cidade de Nilópolis, no Rio de Janeiro, cerca de 4 mil estudantes carentes vivenciaram a experiência da competição esportiva. São jovens moradores da Baixada Fluminense, atendidos pelo programa de inclusão social do Ministério do Esporte, que participaram da 1ª Olimpíada do Programa Segundo Tempo (PST)²⁴³.

É possível verificar que os programas e projetos sociais promovidos pelo ME, sobretudo o PST, são fortemente alinhados ao conteúdo dos documentos e discursos produzidos pelos Organismos Internacionais. Devido a esse alinhamento, apresentam um marco conceitual orientado pela ideia de administração/manejo social do risco e promovem um modelo gerencial baseado na focalização aos jovens residentes em área de risco ou vulnerabilidade social. Reproduzem, dessa forma, o *novo cenário para a*

²⁴² Trecho de matéria intitulada “Judô inspira estudantes do Morro do Alemão e Favela da Maré, no Rio de Janeiro”. *ASCOM/ME*, 02 set. 2013. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/snelis/segundotempo/noticiaDetalhe.jsp?idnoticia=11053>>. Acesso em: 05 set. 2013.

²⁴³ Trecho de matéria intitulada “Olimpíadas do Programa Segundo Tempo movimentam a Baixada Fluminense”. *ASCOM/ME*, 28 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/snelis/segundotempo/noticiaDetalhe.jsp?idnoticia=9014>>. Acesso em: 05 set. 2013.

política social, desenhado por Grasi *et al.* (1994, *apud* BEHRING, 2007), onde não há espaço para consumo coletivo e tampouco direitos sociais, mas tão-somente assistência focalizada naqueles grupos com menor capacidade de pressão. A título de exemplo, o objetivo principal do PST visa:

Democratizar o acesso à prática e à cultura do Esporte de forma a promover o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida, *prioritariamente em áreas de vulnerabilidade social* (BRASIL, 2011: 9, grifo nosso).

O caminho e a postura acima, construídas inicialmente durante o Governo Lula, conduzem o Estado brasileiro a um distanciamento das acanhadas possibilidades de garantir o acesso ao lazer e ao esporte dentro da perspectiva de direito, visão que chegou a orientar – ainda que apenas no campo discursivo e nas letras frias dos documentos oficiais - o início da gestão do ME em 2003. Ademais, a oferta à juventude pobre de práticas esportivas sem o acompanhamento de outros serviços públicos indispensáveis ao atendimento das necessidades sociais faz com que os programas sócio-esportivos auxiliem no projeto de pacificação destas regiões empobrecidas, reforçando uma visão mistificada sobre a função social do esporte e ofuscando as reais demandas sociais. Políticas pobres para os pobres!

Concomitantemente, o PST apresenta contradições internas entre sua concepção, gestão e efetivação que comprometem a consubstanciação de seu objetivo basilar, a democratização esportiva. Isso porque, a proposta de democratizar o esporte materializa-se norteadada pela ótica da massificação esportiva, que recrudesce a figura da pirâmide esportiva na qual o ambiente escolar é transformando em lócus prioritário do esporte de base que deve estar a serviço do ápice representado pelo esporte de alto rendimento ou espetáculo. Subsumida a essa concepção, a massificação contrasta com os objetivos iniciais do próprio PST. Todavia, essa contradição parece não causar incômodo algum, uma vez que a busca pela revelação de talentos esportivos é corolário do devaneio governamental e do COB de colocar o Brasil entre os dez melhores no quadro de medalhas das Olimpíadas de 2016, desejo consignado no Plano Decenal do Esporte.

Para “*projetar o Brasil entre os 10 mais*” não há constrangimento algum em reformular os programas existentes e abandonar suas orientações e preceitos embrionários. Pelo contrário, em acordo com a dinâmica da moderna indústria humana referenciada na mecanização do trabalho e no uso crescente de meios técnico-

científicos, criam-se novos programas, tecnologias e ações, que atrelados àqueles já existentes irão potencializar a detecção de jovens cuja aptidão física destacada proporcionará desempenhos esportivos satisfatórios²⁴⁴. Felizmente para os expectadores e infelizmente para nossos gestores, a competição esportiva, por vezes, reserva uma porção de imprevisibilidade que escapa à exatidão científica e tecnológica.

Nesse cenário, é curioso notar o revigoração da participação da instituição militar no âmbito das políticas públicas esportivas – retomando uma aproximação semelhante àquela existente na política educacional do Estado Novo. Se não fosse assim, como justificar a criação do programa Forças no Esporte, promovido pelo Ministério da Defesa, que, juntamente com o PST, tem como escopo proporcionar a crianças e jovens a oportunidade de praticar esportes em espaços do Exército, da Aeronáutica e da Marinha, além de assistir aulas de reforço escolar. Não obstante a divulgação de um objetivo pautado na promoção do desenvolvimento para formar cidadãos e melhorar a qualidade de vida da população, as notícias divulgadas pelo ME revelam que o referido programa hipertrofia a garimpagem do PST por jovens atletas com potencial para representar o país nos Jogos do Rio 2016.

A melhor colocação brasileira na 14ª edição da Meia Maratona Internacional Caixa de Brasília é do ex-aluno do Programa Segundo Tempo (PST)/Forças no Esporte Marcos Antônio Pereira, 24 anos, morador de Garanhuns (PE). [...]. Um dos primeiros beneficiários do Segundo Tempo, desde a criação do programa, em 2003, o atleta obteve o incentivo ao ser descoberto como talento do atletismo no 71º Batalhão de Infantaria Motorizado do Exército (Batalhão Duarte Coelho)²⁴⁵.

Cerca de 30 alunos do Programa Segundo Tempo/Forças no Esporte em Belém alimentam o sonho de virar atletas de alto rendimento e representar o Brasil em competições internacionais. Eles participaram da 2ª etapa do Estrela do Atletismo, projeto itinerante da Federação Paraense que identifica talentos nos bairros da capital. O público alvo são crianças e adolescentes entre 8 e 17 anos²⁴⁶.

²⁴⁴ Em agosto de 2013, a Secretaria de Estado do Esporte do Paraná lançou o projeto “DNA Olímpico”, que visa detectar jovens talentos a partir de investigação genômica. A iniciativa conta com a poio do Ministério do Esporte e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

²⁴⁵ Trecho de matéria intitulada “Gerações de talentos do PST/Forças no Esporte despontam no atletismo”, *ASCOM/ME*, 09 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/snelis/segundotempo/noticiaDetalhe.jsp?idnoticia=10280>>. Acesso em: 09 set. 2013.

²⁴⁶ Trecho de matéria intitulada “Alunos do Segundo Tempo/Forças no Esporte mostram talento no atletismo”, *ASCOM/ME*, 23 maio 2013. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/snelis/segundotempo/noticiaDetalhe.jsp?idnoticia=10534>>. Acesso em: 09 set. 2013.

A assunção do direcionamento explicitado pelos trechos acima ratifica o abandono às prerrogativas iniciais do PST e do PELC, que visavam, respectivamente, o fomento ao esporte educacional no horizonte da democratização do esporte como direito de cada um e o acesso ao lazer como direito social, respeitando e fortalecendo a diversidade da cultura corporal local. Por conseguinte, conforma-se o histórico favorecimento ao esporte de alto rendimento, opção que repercute sobre o financiamento público para o setor.

É necessário lembrar que o artigo n. 217 da CF de 1988, que serve de base para a estruturação do ME, estabeleceu como critério para a destinação de recursos públicos para o esporte a priorização de investimento no “desporto educacional”. Logo, uma alocação de recursos que não se pautou pelo favorecimento ao esporte educacional e aos aspectos sociais vinculadas à prática esportiva e de lazer, além de uma contradição interna com as proposições iniciais do ME, configura um desrespeito aos preceitos constitucionais.

Nesse momento, parece-nos oportuno resgatarmos indagação feita por Behring (2009) sobre o *que seria um salto de qualidade no campo dos direitos?* A própria autora apresenta resposta com a qual temos anuência, em que afirma, dentre outros elementos, a necessidade de uma alocação distinta do fundo público, uma distribuição que seja menos voltada para a reprodução ampliada do capital e mais direcionada aos trabalhadores, às maiorias. Essa consideração é, igualmente, válida para o esporte, uma vez que a destinação de recursos tem priorizados os setores e ações aptas a potencializar a acumulação e reprodução capitalista, em especial os grandes eventos esportivos e o esporte de alto rendimento.

Na parte final do documento “Balanço de Gestão: 2003/2010”, o próprio ME reconhece que, conquanto a prática esportiva seja majoritariamente referenciada às grandes competições e aos atletas famosos, a dimensão esportiva deve ir além do esporte de alto rendimento, reconhecendo que o esporte é um direito de todo cidadão brasileiro, devendo, portanto, fazer parte da vida cotidiana de toda população. No que diz respeito a essa proposição, o Ministério conclui que o Governo Lula galgou sucesso na ampliação da abrangência dos programas de universalização do esporte e lazer, além de fortalecer institucionalmente o setor. Entretanto, na opinião ministerial, esses avanços colocaram novas demandas. Face aos novos desafios, o ME tomou a decisão de

encomendar a realização de um Diagnóstico Nacional do Esporte²⁴⁷, que, conforme vimos neste trabalho, não se trata de nenhuma novidade na histórica relação entre Estado e esporte. Espera-se que esse estudo, diferentemente daquele encomendado pela ditadura militar e publicado em 1971, não venha a público para dar respaldo e legitimidade técnica a um projeto político preconcebido.

Finalizando, observa-se, em certa medida, que as políticas públicas sociais, urbanas e de segurança ligadas aos megaeventos esportivos representam o desenho de um *Estado Mínimo* para os trabalhadores e o *Estado Máximo* para o capital (NETTO, 1993). Senão, vejamos se as formas – listadas por Behring (2007) –, pelas quais o Estado opera com o objetivo de facilitar o fluxo global de mercadorias e dinheiro, se fazem ou não presentes nas ações de organização da Copa do Mundo de 2014 e nos Jogos Olímpicos de 2016. De acordo com Behring (2007: 186), as ações estatais favoráveis ao capital compreendem:

[...] desregulamentação de direitos sociais, garantias fiscais ao capital, “vista grossa” para a fuga fiscal, política de privatização (supercapitalização), dentre inúmeras possibilidades que pragmaticamente viabilizem a realização de superlucros e da acumulação.

Construção de arcabouço legal para atendimento às excepcionalidades exigidas pelas entidades internacionais de administração esportiva; direcionamento prioritário do fundo público a investimento em obras e empreendimentos que beneficiam os setores ligados à especulação imobiliária e à indústria de construção civil; reestruturação urbana que desloca as camadas empobrecidas para regiões marginais distantes dos centros economicamente valorizados são alguns dos exemplos de consubstanciação do *Estado máximo* para o capital vinculado aos megaeventos esportivos.

Para que o suporte estatal não surja como apanágio exclusivo das frações de classe burguesa - algo que poderia comprometer a coesão social - é criado um

²⁴⁷ O Diagnóstico Nacional do Esporte será um levantamento executado pela Universidade Federal da Bahia, em parceria com outras cinco instituições federais que participam da Rede CEDES e CENESP: Universidade Federal do Amazonas, Universidade Federal de Sergipe, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal de Goiás e Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O projeto será financiado com recursos da Financiadora de Estudos e Projetos do Ministério da Ciência e Tecnologia (FINEP) e se propõe a avaliar os seguintes aspectos: *a*) o nível de desenvolvimento quantitativo e qualitativo da prática esportiva no país; *b*) a capacidade de legislação esportiva atual para disciplinar a complexidade da estrutura do sistema e o seu financiamento; *c*) a adequação das relações entre esferas pública e privada nas políticas de esporte e lazer nos diferentes níveis federativos – municipal, estadual e federal; *d*) as formas de organização dos segmentos formais e informais do esporte e lazer; *e*) as condições reais de infraestrutura esportiva; *f*) a relação entre o investimento e o sucesso esportivo do país; *g*) a relação entre o desenvolvimento científico da área e o sucesso esportivo nos diferentes âmbitos do esporte.

receituário para a legitimação da realização dos grandes eventos esportivos composto por uma amálgama de expedientes coercitivos e persuasivos, mas que, ao fim e ao cabo, conformam mais um braço da acumulação por espoliação. Contrariando tais objetivos, os acontecimentos históricos recentes parecem demonstrar que a *legitimação* construída em torno dos megaeventos, que ansiava ofuscar o favorecimento ao acúmulo de capital, – para usar um termo da moda – é líquida. As manifestações e mobilizações populares recentes colocaram em xeque o papel do Estado e das instituições brasileiras, expondo as fissuras no bloco no poder.

É possível identificar características comuns entre as atuais reivindicações e as crises pré-revolucionárias e revolucionárias, analisadas por Mandel (1982). Uma primeira semelhança diz respeito a uma prematura e ambígua, mas não menos relevante, desideologização das massas. Para Mandel (1982), os momentos de crise possibilitam um descolamento periódico do proletariado em relação à dominação constante e vigorosa da ideologia burguesa. No espectro dessa conjuntura conflituosa, o livre desenvolvimento das lutas políticas proletárias pode vir a se constituir em ameaça direta ao modo de produção capitalista.

Todavia, os registros históricos hodiernos também guardam similaridades a processos cujo caráter é bem menos progressista e emancipatório, igualmente investigados por Mandel (1982). Estamos nos referindo ao recrudescimento do papel coercivo do Estado, utilizado quando os mecanismos persuasivos não são eficientes, e que buscam defender os interesses de uma determinada classe social. De acordo com Mandel (1982), quando se defronta com um período de turbulência:

[..] a classe burguesa ainda pode continuar manobrando. Pode prometer ou decretar reformas, criar uma impressão temporária de mudança fundamental, de preferência a permitir que ocorra uma verdadeira revolução social. Mas no final será obrigada a lançar mão da *ultima ratio* da força bruta. A verdadeira natureza do aparelho de Estado capitalista é então revelada de maneira súbita e inequívoca. Fundamentalmente continua sendo o que sempre foi, um “grupo de homens armados” contratados para manter a dominação política de uma classe social (IDEM, IBIDEM: 349).

Os noticiários registram casos – cada vez mais corriqueiros - do uso exacerbado da força por parte do aparato policial do Estado. Evidentemente, essas notícias não são tratadas com o mesmo entusiasmo e detalhamento com que são denunciados os relatos de “vandalismo” durante as passeatas que tomam as ruas do país da Copa. A grande mídia não se tornou revolucionária, mas sabe que sem a opinião pública a seu favor não pode caminhar (lucrar), então, camaleônica como sempre, se metamorfoseia, migrando

seu discurso para onde os anseios populares estiverem, sem, contudo, alterá-lo na sua essência.

Enquanto manifestantes são violentados nas ruas na tentativa de expor as mazelas e desigualdades que marcam este país, do lado de dentro do teatro, os bailarinos da bola deleitam a plateia de fantoches, enfileiram dribles, realizam jogadas mirabolantes. Gol...muitos gols...quem disse que a política do pão e circo terminou? Afinal, estamos diante do *Coliseu da Nova Roma*²⁴⁸! O espetáculo ainda não se encerrou, as cortinas permanecem abertas, nos bastidores há bastante movimento e troca de figurinos, novos atos e cenas estão por vir, porém, seus corolários ainda repercutirão por muito tempo após a passagem do *tsunami*²⁴⁹ dos megaeventos esportivos pelo Brasil.

²⁴⁸ Fazemos alusão às palavras do Ministro do Esporte, Aldo Rebelo, que, durante solenidade que oficializou a entrega da obra do Estádio Nacional Mané Garrincha no dia 18 de Maio de 2013 e após tecer elogios à construção, batizou o novo Estádio de “Coliseu da Nova Roma”.

²⁴⁹ Apropriamo-nos do termo utilizado por Mascarenhas (2012) em artigo intitulado “Megaeventos esportivos e Educação Física: alerta de tsunami”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Não há mais o que ver”, saiba que não era assim. O fim de uma viagem é apenas o começo de outra. É preciso ver o que não foi visto, ver outra vez o que se viu já, ver na primavera o que se vira no verão, ver de dia o que se viu de noite, com o sol onde primeiramente a chuva caía, ver a seara verde, o fruto maduro, a pedra que mudou de lugar, a sombra que aqui não estava. É preciso voltar aos passos que foram dados, para repetir e para traçar caminhos novos ao lado deles. É preciso recomeçar a viagem. Sempre.
José Saramago

A efemeridade intrínseca à realização dos grandes eventos esportivos engendra a possibilidade de que, do ponto de vista científico, esses acontecimentos sejam entendidos como uma temática frívola e irrelevante ou que sejam classificados como mero modismo acadêmico. No entanto, a pujante ramificação de suas implicações pelas distintas dimensões do Estado e da sociedade brasileira impede que esses eventos sejam ignorados pelo espectro das ciências sociais e humanas. Além disso, ao estudarmos os grandes eventos esportivos somos indiretamente convidados a explorar temáticas de enorme relevância política e científica, tais como: macroeconomia, reforma do Estado, teoria política, cidadania, direitos sociais, a organização do espaço urbano, diretrizes das políticas de segurança pública, entre outros.

Em face desse amplo temário, concordamos com Damo (2012) acerca da dificuldade de se produzir uma síntese consistente em torno de um tema que, por vezes, nos incentiva e nos conduz à elaboração de ensaios que primam pela extensão e diversidade. Em face desse desafio, em geral, os pesquisadores são obrigados a se resignarem com recortes de certos elementos - como o econômico, o político, o jurídico, o cultural e assim indefinidamente - de acordo com as respectivas especialidades.

Diante do exposto, nossas conclusões reafirmam as ponderações contidas no encerramento do último capítulo deste trabalho de que o espetáculo encenado pelos megaeventos esportivos ainda tem reservado por trás das cortinas muitos atos e cenas para subirem no palco. Essa condição de incompletude, somada à heterogeneidade de objetos afeta ao tema dos megaeventos, demanda da comunidade acadêmico-científica, em suas diversas áreas do conhecimento, a produção de novos estudos que investiguem tais acontecimentos (Copa do Mundo FIFA de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016) em suas diferentes clivagens e efeitos.

Ambicionamos, por meio desta tese, trazer uma pequena e exordial contribuição para as pesquisas e debates vinculados à temática das políticas públicas e sociais de esporte no Brasil. Em especial, esperamos enxertar como um elemento de singularidade a tentativa de consubstanciação de uma análise fundada na percepção de que os determinantes econômicos, políticos e sociais conformam uma unidade dialética que permeia as opções estatais no setor esportivo, nomeadamente aquelas ações inerentes à chegada dos megaeventos esportivos no país.

Conquanto este trabalho tenha almejado apanhar a totalidade das contradições que configuram a realidade brasileira diante da vinda dos grandes eventos esportivos, esse desígnio não elimina – ao contrário, contribui para reforçar – a necessidade de que outras pesquisas se debrucem sobre aspectos não aprofundados neste estudo. A título de exemplo, poderíamos listar: *a)* os reflexos mais diretos dos megaeventos esportivos sobre as economias locais, especialmente nos indicadores referentes ao mercado de trabalho; *b)* as implicações jurídicas – e sobre a soberania nacional – promovidas pelas excepcionalidades consignadas no arcabouço legal criado para atender às exigências daquelas entidades detentoras dos direitos de organização dos grandes eventos esportivos; *c)* o acirramento dos problemas sociais nas regiões periféricas em razão dos processos de remoção e pacificação; *d)* o papel da mídia na formação/manipulação da opinião pública acerca da vinda dos megaeventos para o Brasil; e, *e)* as repercussões dos megaeventos no cenário político e eleitoral do país, bem como na estruturação e reorganização do Ministério do Esporte (ME).

Ao concluirmos este trabalho é, igualmente, necessário reconhecer os limites, seja de ordem cronológica, seja de natureza analítico-metodológica. Conforme frisamos anteriormente, a fotografia de um objeto em movimento é sempre uma tarefa complexa, que, normalmente, redundando em uma imagem com traços de imperfeição, que acabam por obscurecer alguns detalhes relevantes.

Uma primeira insuficiência diz respeito ao fato de que finalizamos nosso estudo em Outubro de 2013, data que antecede à realização efetiva dos megaeventos esportivos no país. A realização da Copa do Mundo FIFA e das eleições presidenciais em 2014 deve movimentar/agitar o cenário político, trazendo novos elementos para a relação entre Estado e setor esportivo, além de promover reacomodações no bloco no poder. Atuais protagonistas podem assumir papéis coadjuvantes e novos atores podem surgir no panorama nacional, embora tenhamos a percepção de que tais modificações não

acarretarão transformações estruturais dos objetivos que impulsionaram a vinda desses eventos para o Brasil.

Semelhante à área econômica, o Governo Lula promoveu uma maior participação do Estado na política esportiva. Um dos exemplos dessa presença estatal é o papel relevante do Governo Federal na conquista do Brasil pelo direito de sediar os megaeventos esportivos. Contudo, as principais ações para a estruturação e concretização desses eventos estão em curso ou tiveram início após a gestão de Lula. O atual governo, embora possua traços de continuidade com seu mandato predecessor, possui particularidades e posicionamentos próprios em relação à questão esportiva e aos grandes eventos esportivos, que não estão suficientemente expostos e analisados neste trabalho.

Ademais, muitas obras de infraestrutura estão em plena execução, o que impossibilita mensurar com precisão seus impactos econômicos, urbanos e sociais. Soma-se a essa paisagem inconclusa a explosão recente de manifestações populares que ocuparam as ruas das principais cidades do país. Pelo escopo dessas reivindicações e pela ausência de uma resposta satisfatória dos representantes estatais, é muito provável que ocorra um recrudescimento dessas mobilizações, com o crescimento das ações reivindicatórias nos locais de realização dos jogos da Copa de 2014, aproveitando os holofotes da imprensa internacional para expor as abissais desigualdades e as prementes demandas sociais brasileiras.

Em certa medida, o limite cronológico apresentado acima tem implicações sobre a profundidade e extensão de nossas conclusões, o que pode ser considerado uma deficiência analítica, obstando conclusões definitivas. Já, na dimensão metodológica, é necessário reconhecer que a adoção dos procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental e a não utilização de entrevistas semiestruturadas com gestores governamentais e outros sujeitos diretamente envolvidos/atingidos pela organização dos megaeventos esportivos pode, em teoria, obstaculizar um maior apuramento das contradições relativas às ações, decisões e corolários de organização dos megaeventos esportivos.

Apresentado sucintamente os limites desta tese, passemos à exposição das considerações finais, resgatando e examinando a pertinência de nossas hipóteses iniciais. No primeiro capítulo, ao suscitar o questionamento acerca de que esporte estávamos falando, acentuamos o entendimento de que o esporte deve compor o rol dos elementos garantidores dos direitos de cidadania, a partir da oferta pelo Estado de

programas e projetos sociais que priorizem a prática esportiva como elemento da cultura corporal. As análises desenvolvidas neste capítulo inicial demonstraram que essa interpretação se contrapõe ao tratamento hegemônico historicamente dispensado ao esporte, que o restringe aos interesses da indústria esportiva e do entretenimento, que, por sua vez, se regem pela lógica da acumulação capitalista e da mercantilização dos fenômenos sociais.

Ao expormos as referências teóricas que orientam nossa compreensão sobre necessidades humanas e políticas sociais, reforçamos o pressuposto de que a ampliação e consecução dos direitos de cidadania estão diretamente integradas ao atendimento das necessidades humanas e sociais. Ao mesmo tempo, ao problematizarmos as interpretações hodiernas referentes ao conceito de cidadania, particularmente na construção teórica marshalliana, ratificamos os apontamentos de que a ampliação/universalização da cidadania é, em última instância, inconciliável com a perpetuação do capitalismo, uma vez que a divisão da sociedade em classes estabelece barreira intransponível à afirmação consequente da democracia. Diante dessa constatação, corroboramos com as declarações de que somente uma sociedade sem classes - uma sociedade socialista ou comunista – é capaz de concretizar o ideal da plena cidadania ou emancipação humana.

Posteriormente, destacamos o duplo papel desempenhado pelas políticas sociais dentro da tensão entre capital e trabalho. Se, por um lado, tais políticas representam conquistas dos trabalhadores por novas e melhores condições de reprodução da força de trabalho, além de se consubstanciarem em espaços de luta política pela cidadania e pela transformação das relações de poder, por outro lado, as frações de classe burguesa tentam, por meio dessas políticas, conter as demandas trabalhistas, bem como reunir recursos, manobras e alianças visando arrefecer estas reivindicações, despolitizando e fragmentando a classe trabalhadora.

Ao mesmo tempo, diante desse cenário, verificamos que as políticas sociais são subjugadas a uma variável dependente do crescimento econômico, com recomendação de cortes nos gastos sociais, o que representa a tomada de um movimento em direção oposta à universalização e ampliação dos direitos sociais, discurso presente nas lutas políticas dos anos 1980. Esse ideário preconiza um modelo minimalista de intervenção do Estado no campo social, restrito a ações seletivas e focalizadas na extrema pobreza. Ao fim e ao cabo, busca-se por meio da transferência de recursos aos estratos sociais empobrecidos incluí-los no mercado de consumo interno, mantendo-o aquecido.

Em síntese, constatamos que a tensão capital-trabalho se manifesta no interior do Estado, bem como no âmago da política social, especialmente em uma conjuntura marcada pela hegemonia do ideário neoliberal e de reestruturação capitalista como resposta aos reflexos da crise econômica mundial – que em verdade corresponde a uma crise estrutural do capitalismo. Concluímos que esse panorama nada alentador engendra para os programas e projetos, que materializam as políticas sociais brasileiras, enormes desafios, perpetuando seu servilismo em relação à área econômica.

Em certa medida, as conclusões apresentadas até o momento são indicadores importantes para a confirmação de uma hipótese inicial, qual seja: a de que o esporte contemporâneo está subsumido ao signo da mercadoria, atendendo aos interesses de governos locais e de determinadas frações de classe da burguesia nacional e estrangeira em potencializar a acumulação de capital. Entretanto, para refutar ou reconhecer a validade desta suposição é importante resgatarmos as ilações do segundo capítulo, no qual buscamos identificar e enfatizar as interfaces entre a evolução do capitalismo brasileiro e as transformações no sistema esportivo nacional.

Iniciamos o caminho supracitado pelo período do Estado Novo, por entendermos que se trata de um momento em que houve um estreitamento das relações entre Estado e esporte. A oferta de políticas sociais protecionistas, durante a gestão estado-novista, tinha como intuito conquistar, como contrapartida, a domesticação política e a adesão ao estilo burocrático autoritário que caracterizou o relacionamento entre Estado e sociedade até 1945. Circunscrito a essa finalidade, notamos que, naquele momento, a ação do Estado no setor esportivo provém de interesses intrínsecos à própria estrutura estatal, ao invés de uma reconhecida demanda da sociedade brasileira, principalmente aquela organizada esportivamente.

Os anos 1950 foram um momento de solidificação das transições necessárias à consolidação das bases da moderna economia brasileira - iniciadas durante o Estado Novo -; porém, a despeito dessas modificações expressivas, as características da política esportiva nacional permaneceram inalteradas. Em síntese, a política esportiva promovida pelos governos da década de 1950 é marcada pelo continuísmo e pela radicalização de presunções passadas, mas conservam sintonia com os objetivos precípuos dos projetos governamentais da época, assinalados pelos signos da perspectiva nacional-populista e da lógica desenvolvimentista.

Os interesses descritos acima estavam presentes na tentativa do Governo Federal em capturar os êxitos esportivos da época. Esse registro reforça as avaliações acerca da

existência de uma relação intensa e orgânica entre o avanço do sistema capitalista no país e a organização do esporte, uma vez que se tentava construir uma analogia entre o desenvolvimento econômico (capitalista) e as conquistas esportivas brasileiras no âmbito internacional. Tal assertiva é ratificada pelas ações governistas no sentido de construção de uma unidade e identidade nacional a partir da implementação de um campeonato de futebol capaz de promover maior integração do território nacional.

Os vínculos de subserviência estabelecidos entre a política esportiva e o projeto de desenvolvimento capitalista nacional, presentes na década de 1950, não sofreram alterações durante a vigência da ditadura militar, ganhando apenas novas conformações. Essas adequações são consequências dos aspectos estruturais do capitalismo em voga no país e dos objetivos particulares daquele regime governamental.

Conquanto não tenha promovido rupturas significativas com as diretrizes anteriores, perpetuando o caráter marcadamente compensatório e funcionalista atribuído ao esporte, a autocracia burguesa-militar corresponde a um momento singular em termos de responsabilização estatal pela extensão da prática esportiva ao conjunto da população. Neste sentido, ousamos afirmar que, de forma inconsciente, o projeto de massificação esportiva proposto pelo regime militar instituiu o registro primário e incipiente da perspectiva do esporte como direito do cidadão e dever do Estado.

A legislação esportiva promulgada durante a ditadura militar preservou o caráter eugênico e nacionalista vinculado à prática esportiva remanescente do Estado Novo. Ademais, as formações de organização do desporto (comunitária, estudantil, militar e classista) reconhecidas pela Lei nº. 6.251/1975, bem como o modelo de interação entre elas, acentuou a hegemonia do esporte de alto rendimento em detrimento do esporte participativo (de lazer). Até o encerramento do Governo Médici, as ações do poder público no setor esportivo caracterizaram-se por um forte investimento ideológico, combinado ao tecnocratismo da burocracia de Estado.

Indubitavelmente, o exemplo emblemático da manipulação ideopolítica do fenômeno esportivo durante a ditadura advém do futebol e, particularmente, das conquistas da Seleção Nacional. O futebol foi anexado ao repertório publicitário em torno do “milagre econômico brasileiro”, transformando-se em mais uma ferramenta mobilizada para promover a imagem política positiva do regime militar.

A atmosfera de redemocratização da segunda metade da década de 1980, se fez igualmente presente na Educação Física e, de forma pontual, em manifestações da prática esportiva. Todavia, antes mesmo que as reivindicações democráticas

ultrapassassem a mera formalização legal e alcançassem a maturidade necessária, o pensamento liberal que hegemonizou o âmbito econômico e político da época atingiu o setor esportivo em cheio. Dessa forma, o esporte financiado e organizado pelo poder público, sobretudo na dimensão do alto rendimento, incorporou a lógica do mercado e da iniciativa privada, com proeminência dos interesses econômicos e mercantilistas.

Diferentemente da intervenção estatal centralizadora e autoritária de períodos anteriores, a comunidade esportiva demandava autonomia de ação e organização, porém, sem se debruçar sobre quais estratégias eram prementes para a redefinição do papel do Estado e, conseqüentemente, das instituições que deveriam garantir tanto o processo quanto os resultados da esperada democratização. Em essência, averiguamos que os discursos de democratização do esporte, que embasavam até mesmo propostas de alteração da Lei nº. 6.251/1975, traziam em seu cerne a ideia de liberalização do setor esportivo.

Embora inconclusa, a modernização proposta pela nova elite esportiva - que ocupou a burocracia estatal -, para alcançar o desfecho desejado, obrigou essa mesma elite a fazer pactos com grupos que ela pretendia extinguir com a consolidação do projeto modernizador. Por conseguinte, a modernização almejada foi conservadora e não rompeu com antigas estruturas, mantendo intocados os principais interesses particularistas daqueles feudos do setor esportivo nacional.

A hegemonia neoliberal, que dilapidou o patrimônio público e orientou as políticas econômica e social durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), repercutiu nas ações estatais voltadas à prática esportiva. Uma repercussão evidenciada pelos episódios e temas que deram continuidade e impulsionaram o debate sobre a modernização do esporte no Brasil. Em suma, almejava-se transferir às regras do mercado a responsabilidade pelo controle da administração e da prática esportiva. Tratava-se de mais uma expressão do processo de contrarreforma e desreponsabilização estatal que se apresentavam como eixos articuladores e hegemônicos da política econômica do Governo FHC.

O setor esportivo, assim como outras áreas de atuação das políticas sociais, sofreram os impactos das ações implementadas no setor econômico. Esse fato ajuda a explicar os contingenciamentos e os níveis de execução do orçamento nos mandatos presidenciais de FHC. É importante frisar que esse cenário desértico não é extensivo às elites dirigentes. A insuficiência e o contingenciamento de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), em função dos compromissos assumidos com o grande capital

transnacional, não comprometeram de forma decisiva a fração vinculada aos interesses das entidades de administração do esporte, que não tiveram grandes motivos para descontentamento com a gestão de FHC.

Os corolários advindos das correlações entre o sistema capitalista brasileiro e o organização esportiva nacional comprovam a pertinência de outra hipótese preliminar, referente à suposição de que o direcionamento da agenda pública no setor esportivo guarda sintonia com as determinações hegemônicas das áreas econômica e social, com manifesta supremacia da primeira sobre a segunda. Essa pressuposição fica mais clara ao resgatarmos as conclusões do capítulo três que abordou o esporte no Governo Lula.

Considerando que uma das marcas distintivas deste trabalho foi enfatizar a relação dialética entre a política esportiva, os determinantes econômicos e as implicações sociais, iniciamos o debate sobre pauta esportiva no Governo Lula dedicando espaço para análise de suas ações nas áreas econômica e social.

Ao nos debruçarmos sobre a política econômica daquele período constatamos que, sem embargo dos êxitos do Governo Federal no que diz respeito ao combate e controle à inflação e à vulnerabilidade externa e na diversificação das relações comerciais, é patente que - em favor do argumento da estabilidade e da credibilidade - mantiveram-se afixados os nós górdios da ortodoxia macroeconômica. Além do mais, vale mencionar que a credibilidade de economias periféricas como a brasileira é uma condição necessária para a valorização dos capitais especulativos que atualmente comandam o processo de acumulação.

Uma das marcas da política econômica do Governo Lula foi sua opção por apostar no mercado interno, robustecendo e mundializando frações da burguesia nacional. Contudo, essa “aposta” não afetou os interesses internacionais do grande capital financeiro e de sua parte fictícia, que manteve seu acesso privilegiado ao fundo público, reforçando a dominância da valorização financeira.

Ao mesmo tempo, o governo promoveu uma política negligente de acesso facilitado ao crédito, que incrustou as classes subalternas no admirável mundo “novo” do consumo, transformando-os em pagadores de impostos no interior de um sistema tributário altamente regressivo e hipertrofiando o endividamento familiar. Face ao exposto, essa inserção, que passa ao largo de uma pretensa inclusão social, não pode ser tratada sob qualquer prisma como sinônimo de redução da desigualdade social ou redistribuição de riqueza.

O conjunto de ações que compôs a política social do Governo Lula – particularmente a priorização aos programas de transferência de renda, a elevação real do salário-mínimo e a ampliação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) – apresentou resultados positivos no que concerne à redução da pobreza extrema e ao mercado de trabalho. Apesar do empenho de Lula em acabar com a fome e a pobreza no país, por meio do Programa Fome Zero, cujo carro-chefe foi o Programa Bolsa Família (PBF) e do Governo Federal ter conseguido expressivo crescimento econômico, temos anuência com Pereira-Pereira (2012) de que não se pode afirmar que o referido governo tenha realizado políticas sociais significativas.

Indisposto a querer pagar os altos custos de uma “outra” política social, o Governo Lula abdicou de romper com o servilismo da área social ao receituário macroeconômico, assumindo o modelo presente na cartilha dos organismos internacionais e priorizando os programas de transferência de renda. Diante dessa preferência, os órgãos da estrutura governamental responsáveis pela área econômica acabaram ditando cortes orçamentários aos ditos “gastos sociais” e determinando o direcionamento da ação social.

Não obstante o benefício à parcela significativa da população brasileira, a manutenção dos programas de transferência de renda não envolve montante significativo de recursos públicos, especialmente quando comparado à parcela do fundo público destinada ao atendimento do capital financeiro. Isso significa que sua continuidade e expansão não apresentaram maiores problemas do ponto de vista político e orçamentário. Pelo contrário, a política social, pautada em programas de transferência de renda, repassa recursos aos bancos para gestão dos benefícios, além de serem direcionadas pela lógica do consumo e do produtivismo, ao invés de priorizarem a oferta de serviços gratuitos e universais.

Historicamente, o esporte recebeu maior atenção estatal a depender de sua funcionalidade para a consecução dos determinantes hegemônicos da agenda governamental e dos grupos políticos que a influenciam, que normalmente representam demandas econômico-corporativas. Frente a esse cenário, assistimos novamente durante o Governo Lula o fenômeno esportivo ter sua importância reduzida ao intrínseco capital ideopolítico e econômico que mobiliza. No tocante ao potencial econômico, o esporte assumiu o papel de elemento funcional ao processo de acumulação capitalista, com ênfase em sua capacidade de auxiliar o projeto neodesenvolvimentista no favorecimento e mundialização de determinadas frações da burguesia nacional, nomeadamente aqueles

setores com maior participação no financiamento das campanhas eleitorais e prioritariamente beneficiados com o advento dos megaeventos esportivos.

Contrariando expectativas exordiais gestadas no campo progressista da Educação Física brasileira, a trajetória tomada pela política de esporte do Governo Lula distanciou-se do caminho marcado pela mudança e renunciou a possibilidade de alçar o esporte à condição de direito por meio da democratização de seu acesso. Essa direção foi paulatinamente construída e evidenciada a partir da realização dos Jogos Pan-americanos de 2007, bem como pelo processo de reconfiguração das diretrizes e deliberações das Conferências Nacionais de Esporte (CNE) no transcorrer de suas três edições.

Malgrado as duas edições iniciais das CNEs praticarem um discurso ancorado na participação popular, na responsabilização estatal pela universalização dos direitos sociais ao esporte e ao lazer, no controle democrático e na descentralização de programas e ações públicas, verifica-se que a descentralização e a participação popular restringiram-se ao sentido de legitimação das políticas públicas, reservando à população o caráter diagnóstico e não propositivo. A centralização das decisões sobre a política de esporte no Brasil demonstrou, novamente, o fenômeno – identificado por Coutinho (1967) – de conciliação de interesses “pelo alto”, inviabilizando a imposição da vontade coletiva.

Destarte, as CNEs passam ao largo de qualquer possibilidade de socialização da política, que, segundo Gramsci (2002), possibilitaria “o recuo das barreiras econômicas”, permitindo a ampliação da autonomia e da influência política sobre a totalidade da vida social. Neste sentido, podemos afirmar que as CNEs contribuíram para o sobrestamento do desenvolvimento do exercício democrático pela sociedade civil, obstando que os processos sociais fossem determinados pela ação teleológica (da “vontade coletiva”) e determinando sua passividade diante da coerção da causalidade automática da economia, o que fica evidente na priorização aos megaeventos esportivos.

O levantamento dos dados orçamentários de 2004 a 2010, referentes aos recursos alocados na função programática “Desporto e Lazer”, embora não apresente um comportamento homogêneo, assinala para a destinação de parcela relevante do fundo público para a realização dos grandes eventos esportivos, bem como para o esporte de alto rendimento, contrariando preceito constitucional. Esse “favorecimento”, além de clarear as ações, programas e interesses prioritários, recrudescer o beneficiamento a determinadas frações da burguesia nacional e da oligarquia esportiva.

Ao mesmo tempo, verificamos que a heterogeneidade do financiamento público ao esporte nacional confirma o hibridismo - apontado por Castellani Filho (2008) – que marca a atuação do Governo Lula no tocante à política esportiva brasileira. Um modelo de ação que prioriza os possíveis ganhos proporcionados pelo potencial econômico contido no fenômeno esportivo e que relega a um plano secundário o seu sentido público como patrimônio da cultura corporal de um povo. Paradoxalmente, a regularidade está na ausência de padrão e na excessiva maleabilidade das prioridades governamentais, que trafegam de acordo com os interesses políticos e econômicos hegemônicos.

Nossa suposição inicial de que o vínculo mais imediato entre as políticas econômica, social e esportiva do Governo Lula está representado pelas ações estatais de organização dos megaeventos esportivos é comprovado pelas deliberações da última Conferência Nacional de Esporte e pela destinação prioritária do fundo público a esses eventos e à dimensão esportiva neles praticada, ou seja, o alto rendimento. Devido à projeção que os grandes eventos esportivos adquirem no cenário nacional – em particular no âmbito da política esportiva – dedicamos o quarto e último capítulo a examinar as conexões entre esses eventos (Copa do Mundo FIFA de 2014 e Olimpíadas de 2016) com os determinantes econômicos e sociais.

Ao tomarmos como referência as reflexões de Poulantzas (2000) e Boito Jr. (2005), observamos que o Estado se constitui como agente organizador da hegemonia de dadas frações de classe no seio do bloco no poder. Dessa forma, ao apoiar as grandes empresas nacionais no sentido de lhes conferir competitividade no mercado mundial, o Governo Lula construiu um bloco de poder e um modelo de desenvolvimento, sendo ambos baseados na aliança com a grande burguesia e o fortalecimento do capital nacional privado.

No que se refere aos megaeventos esportivos, manteve-se uma política conservadora de aproximação e subordinação do Estado brasileiro às entidades “proprietárias” desses eventos (Comitê Olímpico Brasileiro (COB), Comitê Olímpico Internacional (COI), Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA)) e, concomitantemente, arquitetou-se um projeto empreendedor orientado para o mercado, correspondendo aos interesses de determinadas frações da burguesia – principalmente corporações que atuam no ramo da construção civil e transportes –, atendendo o desígnio de reorganização do capitalismo brasileiro.

Os impactos socioeconômicos positivos apresentados pelos estudos econométricos criam um repertório de argumentos difícil de ser refutado e que contribui para capturar a opinião pública em favor da realização dos megaeventos esportivos. No entanto, ao examinarmos com acuidade essas implicações verificamos que, além de limites intrínsecos, tais pesquisas escamoteiam que os ganhos econômicos serão físgados por algumas frações da classe burguesa e pelas entidades de administração esportiva.

A priorização acima confirma que os interesses econômicos encerrados na realização dos megaeventos esportivos cumprem com a primeira das funções estatais destacadas por O'Connor (1977), a de favorecer a *acumulação*. Essa finalidade é potencializada pela expedição de legislação federal que valida a adoção de um regime de excepcionalidade e pela reestruturação urbana, promovida pelas obras de infraestrutura necessárias à adequação do país às exigências técnicas dos grandes eventos esportivos. Frente a essas deliberações, nos apropriamos do conceito de *acumulação por espoliação* de Harvey (2004) para ilustrar as ações ligadas à chegada dos megaeventos esportivos, uma vez que, ao fim e ao cabo, autorizam a exploração, acumulação e concentração de capital, a partir de práticas espoliatórias – ainda que com uma sofisticação maior do que na época da acumulação primitiva identificada por Marx.

Lançando mão de expedientes coercitivos e persuasivos, as esferas de governo (federal, estadual e municipal) e as entidades de administração esportiva - com apoio da grande mídia - se esforçam para legitimar perante o conjunto da sociedade civil a vinda dos megaeventos esportivos para o Brasil. Para obterem sucesso nessa construção manipulativa, utilizam um rol diversificado de ações formado por: violência repressiva; inculcação ideológica; normalização disciplinar; organização do espaço e do tempo e criação do consentimento.

Entre as estratégias que envolvem coerção e persuasão, utilizadas para garantir o exercício da função estatal de *legitimação* (O'CONNOR, 1977), priorizamos a análise das políticas urbanas – com ênfase nos processos de remoção - e de segurança pública. As remoções são mais uma das iniciativas de higienização da cidade (ou dos bairros economicamente valorizadas), cujo intuito, além do conspícuo beneficiamento à especulação imobiliária, é a limpeza social. Ou seja, trata-se de ocultar os problemas e desigualdades sociais, que pululam a paisagem das grandes cidades brasileiras, dos holofotes da mídia internacional que acompanham os megaeventos esportivos.

As remoções das pauperizadas famílias cariocas executam processos de espoliação urbana nos quais os imóveis em posse das classes populares são transferidos a outros agentes sociais econômicos e transformados, por meio de processos de revitalização ou reurbanização (gentrificação), em novos ativos nos circuitos de valorização econômica, possibilitando a concentração de capital, na forma de mais valia fundiária e/ou das novas atividades econômicas pelas quais serão substituídos.

Diante dessas observações constatamos a consistência de mais um de nossos apontamentos exordiais, qual seja: de que políticas urbanas, sobretudo as remoções na cidade do Rio de Janeiro, configuram mais uma esfera para pulsão da acumulação de capital a partir de práticas espoliatórias, promovendo a transferência de patrimônio público e de ativos das classes subalternas a determinadas frações de classe capitalista emissárias dos setores privados ligados ao mercado imobiliário e à indústria do transporte.

Em relação às políticas de segurança pública, enfatizamos as instalações das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) nas favelas cariocas. A princípio a avaliação da opinião pública sobre as UPPs é positiva, uma vez que é visível que os “territórios olímpicos” e as “comunidades pacificadas”, que receberam as UPPs, juntamente com os programas sócio-esportivos, parecem espaços mais seguros ao convívio social. Por outro lado, essas mesmas políticas atuam como ações de manejo social do risco e contribuem para criminalizar a pobreza, aquiescendo à ideia de culpabilização do indivíduo, protegendo direitos mercantilistas, vigiando vozes dissonantes e recrudescendo o Estado penal.

As políticas sociais e de segurança pública também auxiliam a camuflar a essência neoliberal do evento, ao mesmo tempo em que fabricam justificativas para a instalação de medidas extraordinárias (Estado de exceção). Complementarmente, as “novas” políticas de segurança normalizam estratégias de acumulação por espoliação, privilegiando “certas” regiões e bairros da cidade, segregando e criminalizando as classes pauperizadas e reproduzindo uma noção limitada de segurança.

Mesmo que o discurso seja da democratização do esporte, de levar a prática esportiva a todos, os programas sociais e esportivos tão somente complementam o projeto de gestão social do risco e de pacificação das regiões empobrecidas. A oferta à juventude pobre de atividades esportivas sem o acompanhamento de outros serviços públicos indispensáveis ao atendimento das necessidades sociais reforça uma visão mistificada sobre a função social do esporte e ofusca as reais demandas sociais.

Ademais, ao guiarem sua intervenção e princípios pedagógicos pelos signos do esporte de alto-rendimento, além de se colocarem em uma posição caudatária em relação aos grandes eventos esportivos, esses programas passam ao largo da prerrogativa de garantia de acesso ao esporte como um direito ou uma necessidade intermediária.

Para que a intervenção estatal não surja como apanágio exclusivo das frações de classe burguesa - algo que poderia comprometer a coesão social – engendra-se um conjunto de ações estratégicas para a legitimação da realização dos grandes eventos esportivos, composto por uma amálgama de expedientes coercitivos e persuasivos, mas que, ao fim e ao cabo, configuram mais um vetor da acumulação por espoliação. Em certa medida, verificamos que as políticas públicas sociais, urbanas e de segurança ligadas aos megaeventos esportivos representam o desenho de um Estado Mínimo para os trabalhadores e o Estado Máximo para o capital (NETTO, 1993). Ilustram o estéril e desvalido, porém recorrente, cenário de: *Políticas pobres para os pobres!*

No entanto, contrariando a passividade e o imobilismo que caracterizaram as últimas décadas da história brasileira, os acontecimentos históricos recentes parecem demonstrar que a legitimação construída em torno dos megaeventos, que ansiava escamotear o favorecimento ao acúmulo de capital, é débil. As manifestações e mobilizações populares questionaram o papel do Estado e das instituições brasileiras, criticaram os elevados gastos públicos com os megaeventos esportivos e acabaram exibindo as fissuras do bloco no poder.

Parece-nos não haver incógnitas de que, bem administrados, os megaeventos esportivos consubstanciarão extraordinários dividendos financeiros. Também não parece ser tarefa árdua, independentemente de Copa do Mundo FIFA e Jogos Olímpicos, avultar a comercialização da “marca Brasil” e de uma “cidade maravilhosa” para o mercado do turismo internacional; nossos predicados culturais e geográficos já são excelentes tonificantes para o fascínio dos turistas estrangeiros. Ademais, não nos aparenta uma grande descoberta ou um elemento inovador o recalcado e exaurido argumento de que tais eventos potencializam/catalisam investimentos de infraestrutura necessários ao crescimento e desenvolvimento econômico do país, conquanto não seja apresentada uma justificativa convincente de que tais investimentos não pudessem ocorrer a despeito da chegada desses eventos no Brasil.

Em síntese, os vultosos investimentos públicos, os crescentes patrocínios privados e os altos valores arrecadados com os direitos de imagem devido à ampla cobertura da mídia internacional, tornam uma obviedade afirmar que os megaeventos

esportivos são acontecimentos lucrativos. Entretanto, as indagações que devem acompanhar essa certeza de lucro são: *para quem e para quê eles acontecem?* Neste sentido, não podemos coadunar com a possibilidade de que o legado desses eventos seja uma vez mais a socialização dos custos e a privatização dos benefícios, além da consolidação de um país e de uma cidade ainda mais desiguais e injustos.

É correto afirmar que não existe uma única garantia política ou legal de que os gastos públicos mobilizados pelas obras ligadas aos grandes eventos esportivos fossem remanejados para atendimento aos direitos sociais. No entanto, é imprescindível garantir mecanismos de controle social democrático que impeçam o desvio de recursos dos três níveis de governo destinados à área social. Neste sentido, a aplicação de recursos públicos na preparação para os megaeventos esportivos não deve representar o adiamento da ampliação do sistema educacional ou de atenção à saúde, não pode impedir que governos e prefeituras debatam a melhoria das condições de trabalho de professores e outros funcionários estaduais, ou seja, em suma, não pode promover uma concorrência pelo fundo público na qual o Governo Federal decida reduzir os investimentos para ampliação e qualificação da oferta de serviços públicos universais.

Por mais que se apresente como uma condição longínqua, concordamos com Pereira-Pereira (2012) que devido ao caráter contraditório intrínseco à política social – e aqui incluiríamos a política esportiva – ela pode alterar sua destinação atual e ser colocada a serviço das necessidades humanas e sociais, afastando-se de uma postura funcional às demandas do capital e de seu processo de acumulação. Conforme alerta Pereira-Pereira (2012: 751), essa transformação dependerá “*do impacto das mudanças estruturais em curso sobre os rumos da história, do regime político vigente, da organização e movimento da sociedade, da correlação de forças em presença e do sentido de desenvolvimento que se deseja imprimir*”.

Por fim, é necessário reiterar nossa preocupação e compreensão de que um trabalho científico deve sempre evitar maniqueísmos e se afastar de um discurso puramente panfletário. Neste sentido, concordamos com os apontamentos do professor, Fernando Mascarenhas, do curso de Educação Física da Universidade de Brasília (UnB) pelo qual temos muita gratidão e respeito e que tem se dedicado recentemente ao estudo dos megaeventos esportivos. Esse docente lembra que é necessário termos o cuidado com a desinformação e o denunciamento que cercam a organização de tais eventos. De acordo com o professor, a arma da crítica não pode prescindir de uma análise em profundidade e totalidade, evitando as palavras de ordem e os discursos prontos. Tais

preocupações nortearam e foram buscadas ao longo dessa tese. Esperamos ter alcançado êxito nesse esforço!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAMSON, Peter. Regimes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: ¿convergencias de solidaridad? In: SARASÀ, Sebastian y MORENO, Luís. *El Estado del bienestar en la Europa del Sur*. Madrid CSIC, 1995.

_____. Neoliberalismo, pluralismo de bem-estar e configurações das políticas sociais. In: BOSCHETTI et al. (orgs.). *Política Social: alternativas ao Neoliberalismo*. Brasília: UnB, Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004.

ABREU, Haroldo. *Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

ALCOFORADO, Fernando. *De Collor a FHC: o Brasil e a nova (des)ordem mundial*. São Paulo: Nobel, 1998.

ALI, Tariq. Anos de luta. *Revista Margem Esquerda*, São Paulo: Boitempo, n. 11, p. 25-31, maio 2008.

ALMEIDA, Lúcio Flávio Rodrigues de. Entre o nacional e o neonacional-desenvolvimentismo: poder político e classe sociais no Brasil contemporâneo. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 689-710, out./dez. 2012.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 47, n. 1, p. 162-184, jan./jun., 2004.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

ANDRADE DE MELO, Vitor. Por uma história do conceito esporte: diálogos com Reinhart Koselleck. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, Campinas, v. 32, n. 1, p. 41-58, set. 2010.

ANDREFF, Wladimir. *Économie internationale du sport*. Grenoble: PUG, 2010.

ANTUNES Ricardo & RIDENTI, Marcelo. 1968 no Brasil. *Revista Margem Esquerda*, São Paulo: Boitempo, n. 11, p. 43-48, maio 2008.

ANTUNES, Ricardo. *Os Sentidos do Trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

ATHAYDE, P. F. A. *Programa Segundo Tempo: conceitos, gestão e efeitos*. 2009. 183 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

AZEVEDO, Carlos. Ponto de Vista. In: REBELO, Aldo & TORRES, Silvio. *CBF-NIKE*. São Paulo: Casa Amarela, 2001.

BAER, Werner. O crescimento brasileiro e a experiência desenvolvimentista: 1964-1974. *Estudos Cebrap*, n. 20, abr./maio/jul. 1977.

_____. *The Brazilian economy, growth and development*. New York, Praeger, 1983.

BANCO MUNDIAL. Comunicado n. 2001-194-S. *Melhoria das redes de segurança vital para uma globalização favorável aos pobres*. Washington, 21 jan. de 2001.

BARBOSA, Nelson & SOUZA, J. A. P. de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir & GARCIA, M. A. (orgs.). *Brasil, entre o passado e o futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Boitempo, 2010.

BARELLI, Walter. Tendências da economia brasileira no final de 1985. In: SANDRONI, Paulo (org.). *Constituinte, economia e política da Nova República*. São Paulo: Cortez: EDUC, 1986.

BASTOS, P. P. Z. Desenvolvimento Incoerente? Comentários sobre o Projeto do Segundo Governo Vargas e as Ideias Econômicas de Horácio Lafer (1948-1952). *Revista Economia*, Brasília/DF: Selecta, v. 6, n. 3, p. 191-222, dez 2005.

BAUMAN, Zygmunt. *Vida a crédito*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BECK, U. *La sociedad del riesgo mundial. Em busca de la seguridad perdida*. Espanha: Barcelona: Paidós Ibérica, 2008.

BEHRING, Elaine R & BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine R. Política Social: notas sobre o presente e o futuro. In: BOSCHETTI et al. (orgs.). *Política Social: alternativas ao Neoliberalismo*. Brasília: UnB, Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004.

_____. *Política social no capitalismo tardio*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. *Política Social no contexto da crise capitalista*. In *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília, CFESS, ABEPSS, 2009a.

_____. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI et al. (orgs.). *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009b.

_____. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI et al. (orgs.). *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: SALVADOR et al. (orgs.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.

BELLUZO, L. G. M. & COUTINHO, Renata. O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da Economia Mundial no Pós-Guerra. In: BELLUZO, L. G. M. & COUTINHO, Renata (orgs.). *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. 3. ed. v. 1 São Paulo: Brasiliense, 1984.

BELLUZO, L. G. M. (Prefácio). In: TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luís. *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

BENJAMIN, César et al. *A opção brasileira*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

BETTI, Mauro. *Educação física e sociedade*. São Paulo: Movimento, 1991.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *O velho e o novo desenvolvimentismo*. (texto publicado em: 02 nov. 2012). Disponível em: <http://www.politicasocial.net.br/index.php/caderno/caderno-tematico1/140-caderno-1-biels.html>. Acesso em: 30 nov. 2012.

BIENENSTEIN, G. et al. Megaeventos e metrópoles: Insumos do Pan-2007 e as perspectivas para as Olimpíadas de 2016. In: MASCARENHAS; BIENENSTEIN; SÁNCHEZ (orgs.). *O Jogo Continua: Megaeventos e Cidades*. Rio de Janeiro: EdUERJ. 2011.

BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado e O Brasil privatizado II: o assalto das privatizações continua*. São Paulo: Perseu Abramo, 1999 e 2000.

BOITO JR., Armando. Relações de classe na nova fase do neoliberalismo brasileiro. In: Congrès Marx Internacional. Universidade de Pais. *Anais*. Paris, set./out. 2004.

_____. A burguesia no Governo Lula. In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Ago. 2006. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C07Boito.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

BORGES NETO, João Machado. Um governo contraditório. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 12, jun. 2003.

_____. Governo Lula: uma opção neoliberal. In: PAULA, João Antônio de (org.). *Adeus ao desenvolvimento – a opção do governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

BOSCHETTI Ivanete. *Questões Correntes no Debate sobre Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas*. Brasília: UnB, 2006. (texto digitalizado)

_____. Os custos da crise para a política social. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (orgs.). *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. América Latina, política social e pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento? In: SALVADOR et al. (orgs.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.

BOUDENS, Emile P. J. (*CPI CBF/Nike: textos e contexto II*) *Legislação desportiva brasileira: uma visão panorâmica*. [Consultoria Legislativa]. Brasília: Câmara dos Deputados, Fevereiro/2002.

_____. *O Financiamento do esporte no primeiro mandato de Lula (2003-2006)*. Rio de Janeiro: T mais oito, 2007.

BRACHT, V.; ALMEIDA, F. Q. A política de esporte escolar no Brasil: a pseudovalorização da Educação Física. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, Campinas, v. 24, n. 3, p. 87-101, 2003.

BRACHT, Valter. *Educação Física e Ciência: Cenas de um Casamento (in)feliz*. Ijuí: Unijuí, 1999.

_____. *Sociologia crítica do esporte: uma introdução*. 3. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2005.

BRASIL. *Decreto n.º 40.296, de 6 de novembro de 1956*. Brasília, 1956. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/>>. Acesso em: 19 nov. 2011.

_____. *Decreto n.º 53.741, de 18 de março de 1964*. Brasília, 1964b. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/>>. Acesso em: 19 nov. 2011.

_____. *Decreto n.º 64.905, de 29 de julho de 1969*. Brasília, 1969. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/>>. Acesso em: 22 nov. 2011.

_____. *Decreto n.º 66.967, de 27 de julho de 1970*. Brasília, 1970. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/>>. Acesso em: 26 dez. 2011.

_____. *Decreto n.º 80.228, de 25 de agosto de 1977*. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Legislação esportiva*. Brasília: MEC/Seed, [1983].

_____. *Decreto-Lei n.º 3.199, de 14 de abril de 1941*. Rio de Janeiro, 1941. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=152593>>. Acesso em: 26 dez. 2011.

_____. *Decreto-Lei n.º 6.251, de 8 de outubro de 1975*. Brasília, 1975g. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/>>. Acesso em: 26 dez. 2011.

_____. *Lei n.º 6.151, de 4 de dezembro de 1974*. II PND. Brasília, 1974. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/>>. Acesso em: 26 dez. 2011.

_____. *Lei n.º 8.672, de 6 de julho de 1993*. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8672.htm>. Acesso em: 09 out. 2012.

_____. *Lei n.º 9.615, de 24 de março de 1998*. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19615consol.htm>. Acesso em: 09 out. 2012.

_____. *Lei n.º 10.264, de 16 de julho de 2001*. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10264.htm>. Acesso em: 09 out. 2012.

_____. *Lei n.º 10.671, de 15 de maio de 2003*. Brasília, 2003a. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/>>. Acesso em: 09 out. 2012.

_____. *Lei n.º 10.672, de 15 maio de 2003*. Brasília, 2003b. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/>>. Acesso em: 09 out. 2012.

_____. *Lei n.º 11.345, de 14 de Setembro de 2006*. (Lei da Timemania). Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11345.htm>. Acesso em: 25 abr. 2013.

_____. *Lei n.º 11.438, de 29 de dezembro de 2006*. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11438.htm>. Acesso em: 25 abr. 2013.

_____. *Lei n.º 11.472, de 2 de maio de 2007*. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11472.htm>. Acesso em: 25 abr. 2013.

_____. *Lei n.º 12.350, de 20 de Dezembro de 2010*. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12350.htm>. Acesso em: 19 ago. 2013.

_____. Presidência da República. *Uma estratégia de desenvolvimento social*. Brasília, 1996. (Coleção Documentos da Presidência da República).

_____. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: PR, 1988.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 1996- 1999: relatório de acompanhamento – exercício 1997*. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://aplicativos.planejamento.gov.br/Siappa1997.nsf/temasEducacao?openpage>>. Acesso em: 05 out. 2012.

_____. Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica. *Discursos do Presidente*. Brasília: PR, 2003.

_____. Ministério da Fazenda. *Política Econômica e Reformas Estruturais*. Brasília: MF, 2003.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 2004-2007*. Brasília: DF, 2004.

_____. Ministério do Esporte. *Política Nacional do Esporte*. Brasília: ME, 2005.

_____. Ministério do Esporte. *I Conferência Nacional do Esporte: documento final*. Brasília: ME, 2004.

_____. Ministério do Esporte. *Coletânea de textos: texto básico para as etapas da II Conferência*. Brasília: ME, 2006.

_____. Ministério do Esporte. *III Conferência Nacional do Esporte: cartilha de orientações*. Brasília: ME, 2009a.

_____. Ministério do Esporte. Comitê de Gestão das Ações Governamentais Federais para a Candidatura Rio 2016. *Caderno Legado Urbano e Ambiental*. Brasília: ME, 2009b.

_____. Presidência da República. *Brasil: 2003 a 2010*. Brasília: PR, 2010a.

_____. Ministério do Esporte. *III Conferência Nacional do Esporte: texto básico*. Brasília: Governo Federal, Ministério do Esporte, 2010b.

_____. Ministério do Esporte. *Balanço de Gestão: 2003/2010*. Brasília: Governo Federal, Ministério do Esporte, 2010c.

_____. Ministério do Esporte. *Diretrizes do Programa Segundo Tempo*. Brasília: Governo Federal, Ministério do Esporte, 2011.

_____. Tribunal de Contas da União. *Relatório de acompanhamento das ações e obras relacionadas aos jogos Pan e Parapan-americanos de 2007. Avaliação final das ações realizadas. Gasto total da União com os jogos. Determinações. Recomendações para futuros eventos esportivos. Remessa de cópias da decisão e do relatório aos interessados.* Tribunal de Contas da União; Relator Marcos Vinícios Vilaça. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Obras, 2008.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Fiscalização Financeira e Controle. Subcomissão Permanente para Acompanhamento, Fiscalização e Controle de Recursos Públicos destinados à Copa de 2014 e às Olimpíadas de 2016. *Copa 2014: desafios e responsabilidades*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.

_____. *Dívida pública federal brasileira*. Brasília: Tesouro Nacional, 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. *O TCU e a Copa do Mundo de 2014: relatório de situação : dezembro de 2012* / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 2012.

BRESSAN, Silvio. Reforma Administrativa. In: LAMONIER, Bolívar & FIGUEIREDO, Rubens. *A Era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Modernização Incompleta e Pactos Políticos no Brasil. In: SOLA, Lourdes & PAULANI, Leda M. (orgs.). *Lições da década de 80*. São Paulo: Edusp; Genebra: UNRISD, 1995.

_____. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34, 1996.

_____. O novo desenvolvimentismo. *Folha de S. Paulo*, 19 set. 2004. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/articles/2004/412.Novo-Desenvolvimentismo.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2013.

BRESSER PEREIRA, L. C. & SPINK, P. K. (orgs.). *Reforma do estado e administração gerencial*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR et al. (orgs.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.

CAMPOS, Lauro. Moeda e mercadoria: metamorfose e crise. In: *Moeda e produção: teorias comparadas*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992.

CARAN, Eliane de Mello. Administração pública e desenvolvimento dos esportes no Brasil. Campinas, *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*. v. 10, n. 3, maio/1989.

CARDOSO, Fernando H. *Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

CARDOSO, M. L. *Ideologia do Desenvolvimento. Brasil: JK-JQ*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CARNEIRO, R. et al. O desenvolvimento brasileiro: temas estratégicos. Disponível em: <http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=419&view=finish&cid=160&catid=14&lang=pt>. Acesso em: 25 jan. 2013.

CARVALHO, Carlos Eduardo. Governo Lula, o triunfo espetacular do neoliberalismo. *Revista Margem Esquerda*, São Paulo: Boitempo, n. 3, p. 131-146, abr. 2004.

CARVALHO, José Murilo. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. Rio de Janeiro, *Revista Dados*, v. 40, n. 2, 1997.

_____. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 15. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CASTELAN, L. P. *As Conferências Nacionais do Esporte na configuração da política esportiva e de Lazer no Governo Lula (2003-2010)*. 2011. Dissertação. (Mestrado em Educação Física). Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação Física. 2011.

CASTELL, Robert. As armadilhas da exclusão. In: AA.VV. *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC, 1997.

CASTELLANI Filho, L. O projeto social Esporte e Lazer da Cidade: da elaboração conceitual à sua implementação. In: CASTELLANI Filho, L. *Gestão pública e política de lazer: a formação de agentes sociais*. Campinas: Autores Associados, 2007, p. 1-15.

_____. O Estado Brasileiro e os Direitos Sociais: O Esporte. In: HÚNGARO, Edson Marcelo; DAMASCENO, Luciano Galvão; GARCIA, Carla Cristina (Orgs.). *Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais*. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008, p. 129-144.

_____. *Educação Física no Brasil: a história que não se conta*. 19. ed. Campinas: Papirus, 2011.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012.

CASTRO et al. *Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010*. (Nota técnica n. 9). Brasília: Ipea, 2012.

CAVALCANTI, Luiz Otávio. *O que é o governo Lula?* São Paulo: Landy Editora, 2003.

CHAUÍ, Marilena. *Conformismo e resistência - aspectos da cultura popular no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. Ideologia neoliberal e universidade. In: OLIVEIRA, F. & PAOLI, M. C. *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

_____. As manifestações de junho de 2013 na cidade de São Paulo. *Revista Teoria e Debate*, São Paulo: Perseu Abramo, n. 113, jun. 2013.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. *Tobin or not Tobin?* São Paulo: UNESP/ATTAC, 1999.

CHESNAIS, François et al. *Uma nova fase do capitalismo?* São Paulo: Xamã, 2003.

COIMBRA, M. A. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: ABRANCHES, Sérgio Henrique et al. *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.

COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO. *Lei Agnelo/Piva: demonstração da aplicação de recursos técnico-financeiro*. Rio de Janeiro: COB, 2007... 2011.

COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. *Dossiê: Megaeventos e violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.apublica.org/wp-content/uploads/2012/09/dossic3aa-megaeventos-e-violac3a7c3b5es-dos-direitos-humanos-no-rio-de-janeiro.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2013.

COMITÊ RIO 2016. *Rio 2016: cidade candidata. Dossiê de candidatura*. Rio de Janeiro: COB, 2009.

CORDEIRO, L. (pseud.). *Cultura brasileira hoje*. Paris, mimeo. 1977.

COTTLE, Eddie. África do Sul 2010: legado no bolso da FIFA e seus parceiros. [Editorial 52]. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 5, ed. 52, nov., 2011.

COURI, Joseane R. *Análise do Orçamento do Programa Bolsa Família (2004-2009)*. 2010. 183 f. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Literatura e humanismo. Ensaios de crítica marxista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

_____. *Gramsci – um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. *Notas sobre cidadania e modernidade*. In: Revista *Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social*, Ano 2, nº 3, dez 2005. Disponível em: www.assistentesocial.com.br/agora3/coutinho.doc. Acesso em: 04 nov. 2012.

_____. *Intervenções: o marxismo na batalha das ideias*. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. *O Estruturalismo e a miséria da razão*. São Paulo: Expressão Popular, 2010a.

_____. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, Francisco de et al. (orgs.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010b.

_____. *De Rousseau a Gramsci: ensaios de teoria política*. São Paulo: Boitempo, 2011.

D'ARAÚJO, M. C. S. *O Segundo Governo Vargas 1951-1954: democracia, partidos e crise política*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.

DAIN, Sulamis. Os vários mundos do financiamento da Saúde no Brasil: uma tentativa de integração. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.12 (Sup.), p. 1851-1864, nov. 2007.

DAMO, Arlei S. A magia da seleção. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, Campinas: Autores Associados, v. 28, n. 1, p. 73-90, set. 2006.

_____. O desejo, o direito e o dever - A trama que trouxe a Copa ao Brasil. *Revista Movimento*, Porto Alegre, v. 18, n. 02, p. 41-81, abr/jun de 2012.

DATHEIN, Ricardo. Governo Lula: análise crítica dos resultados, das perspectivas e das alternativas às políticas econômicas adotadas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 9, 2004. *Anais do IX Encontro Nacional de Economia Política*. Uberlândia: 2004.

DEBORD, Guy. *Sociedade do Espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DINIZ, Eli. Empresariado, regime autoritário e modernização capitalista: 1964-85. In: SOARES, G. A. D. & D'ARAÚJO, M. C. S. (orgs.). *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 1994.

DOS SANTOS, Laymert Garcia. Brasil contemporâneo: estado de exceção? *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, p. 289-352, 2007.

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. In: SOARES, G. A. D. & D'ARAÚJO, M. C. S. (orgs.). *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 1994.

_____. Repensando a Política Social: dos anos 80 ao início dos 90. In: SOLA, Lourdes & PAULANI, Leda M. (orgs.). *Lições da década de 80*. São Paulo: Edusp; Genebra: UNRISD, 1995.

_____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Revista Tempo Social*, São Paulo, v.15, n.2, p. 63-101, nov. 2003.

_____. Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930-1960. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

DUARTE, Cristovão Fernandes. Jogos Olímpicos Rio-2016: a democratização da gestão pública do espaço urbano como um legado (possível/impossível) a ser conquistado pela população da cidade. *Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales*, Barcelona, v. XV, n. 895 (16), nov. 2010.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. In: Lua Nova Nº 24, São Paulo: CEDEC, 1991.

_____. *Fondamenti Sociali dele Economie Postidustriali*. Bologna: Società Editrice il Mulino, 2000 (original em inglês de 1999).

DULCI, Luiz Soares. Participação e mudança social no governo Lula. In: SADER, Emir & GARCIA, M. A. (orgs.). *Brasil, entre o passado e o futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/ Boitempo, 2010.

DUNNING, Eric. *Sport Matters. Sociological Studies of Sport, Violence and Civilization*. London und New York: Routledge. 1999.

FAGNANI, Eduardo. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. *Economia e Sociedade*, Campinas, SP: n. 13, p. 155-178, dez. 1999.

_____. Piso de Proteção Social: o debate internacional e a experiência brasileira. *Texto para Discussão*. IE/Unicamp, Campinas, n. 203, abr. 2012.

FALEIROS, Vicente de Paula. *O que é política social?* 5. ed., 3°. Reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 2007.

FARIA, Glauco. *O governo Lula e o novo papel do Estado brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. (Brasil em Debate; v. 3).

FAUSTO, Boris. *Revolução de 1930: historiografia e história*. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FEATHERSTONE, M. *Cultura de consumo e pós-modernismo*. São Paulo: Studio Nobel, 1995.

FERNANDES, Florestan. *A transição prolongada: o período pós-constitucional*. São Paulo: Cortez, 1990.

_____. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*/ prefácio José de Souza Martins. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

FILGUEIRAS, L. & GONÇALVES, R. *A Economia Política do Governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FILGUEIRAS, Luiz & PINTO, Eduardo Costa. Governo lula: contradições e impasses da política econômica. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 9, 2004. *Anais do IX Encontro Nacional de Economia Política*. Uberlândia: 2004.

FIORI, José Luís. Esta Donna Mobile Chamada Credibilidade. In: TAVARES, Maria da Conceição et al. (org.). *Aquarella do Brasil: ensaios políticos e econômicos sobre o governo Collor*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1990.

FLAUSINO, Michelle da Silva. *Mistificação, esporte e lazer: o discurso sobre o direito social*. 2008. Monografia (graduação). Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação Física, 2010.

_____. *Plano Decenal: as políticas públicas de esporte e lazer em jogo*. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação Física). Universidade de Brasília, Faculdade de Educação Física, 2013. 153 f.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

FONTES, Virgínia. *O Brasil e o Capital Imperialismo – teoria e história*. Rio de Janeiro, FIOCRUZ- EPSJV e UFRJ, 2010.

FRANCO JR., Hilário. *A Dança dos Deuses. Futebol, Sociedade, Cultura*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Brasil e a política econômico-social: entre o medo e a esperança. *Revista Observatório Social da América Latina (OSAL)*, Buenos Aires, CLACSO, Ano V, n. 14, Maio/Ago. 2004.

GARCIA, F. E. S. et al. Rio 2016: o projeto olímpico e sua economia simbólica. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR, 2011, Rio de Janeiro - RJ. *Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro: ANPUR, Maio de 2011.

GAYA, A.C.A. *As ciências do desporto nos países de língua portuguesa. Uma abordagem epistemológica*. Porto, Universidade do Porto. 1994.

GIAMBIAGI, Fabio. *et al.* O papel do Estado, o projeto olímpico e a importância do legado. *Estudos e Pesquisas*, Rio de Janeiro, 361, p. 1-86, mai. 2010.

GIDDENS, Anthony et al. *Modernidade reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: UNESP, 1997.

GOMES JUNIOR, Newton N. & PEREIRA-PEREIRA, Potyara A. Necessidades do capital versus necessidades humanas no capitalismo contemporâneo. *Revista Argumentum*, Vitória (ES), v. 5, n.1, p.50- 65, jan./jun. 2013.

GONÇALVES, Reinaldo. Redução da desigualdade da renda no governo Lula: análise comparativa. In: SALVADOR et al. (orgs.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.

GORENDER, Jacob. Mandato enquadrado na direitização mundial. *Revista Margem Esquerda*, São Paulo: Boitempo, n. 1, p. 47-50, maio 2003.

_____. No 40º triste aniversário do triste evento de 1964: o golpismo contra a história. *Revista Margem Esquerda*, São Paulo: Boitempo, n. 3, p. 33-42, abr. 2004.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

_____. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 5, 2002.

GUIMARÃES, Juarez. Economia: a nova economia política do governo Lula. *Revista Teoria e Debate*, São Paulo: Perseu Abramo, n. 72, jul/ago. 2007.

HABERT, Nadine. *A década de 70: apogeu e crise da ditadura militar brasileira*. 3. ed. São Paulo: Ática, 1996.

HADDAD, Fernando (org.). *Desorganizando o consenso: nove entrevistas com intelectuais à esquerda*. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HOBSBAWM, Eric J. *A Era das Revoluções: 1789-1848*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. *A Era dos Impérios: 1875-1914*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____. *Nações e Nacionalismo desde 1780*. São Paulo: Paz e Terra, 1990.

_____. *Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. *Caderno Cedes*, Campinas, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

IAMAMOTO, Marilda. O novo ecletismo na política social brasileira: entre o “risco social” e a luta por direitos. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 12., 2010. Rio de Janeiro, *Anais...* Rio de Janeiro, 2010.

IANNI, Octavio. *O colapso do populismo no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2008*. Brasília: IBGE, 2009.

_____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2011*. Brasília: IBGE, 2012.

INESC. *Execução orçamentária e Direitos de Cidadania*. Brasília: INESC, 2008. Nota técnica n. 145.

_____. *PLDO 2010: as prioridades são os credores financeiros*. Brasília: INESC, 2009. Nota técnica n. 151.

_____. *Os limites do orçamento público para consolidar e expandir direitos*. Brasília: INESC, 2010. Nota técnica n. 165.

_____. *Alimentação, PLOA 2011 e Dívida Pública*. Brasília: INESC, 2011a. Nota técnica n. 171.

_____. *PLOA 2012: a necessidade de um desenvolvimento em favor da efetivação dos direitos*. Brasília: INESC, 2011b. Nota técnica n. 174.

IPEA. *Carga Tributária Líquida e Efetiva Capacidade do Gasto Público no Brasil*. Brasília: Ipea, 2009.

_____. Efeitos Econômicos do Gasto Social no Brasil. In: IPEA. *Perspectiva da Política Social Brasileira*. Brasília: Ipea, 2010.

JENNINGS, Andrew. *Jogo Sujo. O mundo secreto da FIFA: compras de votos e escândalo de ingressos*. São Paulo: Panda Books, 2011.

JESSOP, Bob. O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, vol.17, n.33: 131-144, jun. 2009.

JOHNSON, Norman. *Mixed economies of welfare: a comparative perspective*. London: Prentice Hall Europe, 1999.

KONDER, Leandro. Vaca fardada. *Revista Margem Esquerda*, São Paulo: Boitempo, n. 3, p. 48-50, abr. 2004.

KOSIK, Karel. *Dialética do Concreto*. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 4a edição, 1986.

KOWARICK, Lúcio. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil: Estados Unidos, França e Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p61-85, fev/2003.

LEMONS, Roberto Jenkins. *Corpo e mente: o humano direito de usar com alegria*. Brasília: Thesaurus, 1984.

LENHARO, Alcir. *Sacralização da política*. 2. ed. Campinas: Papyrus, 1986.

LIMA, Carlos A. F. Gastos sociais e crise do capital. *Revista INNOVAR*, v. 18, n. 32, jul./dec. 2008.

_____. Trabalho e política social no mundo do capital em crise. In: PEREIRA-PEREIRA, P. A. & PEREIRA, C. P. (orgs.). *Marxismo e Política Social*. Brasília: Ícone Gráfica e Editora, 2010.

_____. Violência e esvaziamento humano na dominação do capital fictício (Um breve olhar). In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE HUMANIDADES BRASIL-CHILE, 14., 2011, Brasília. *Revista Intercâmbio do Congresso de Humanidades*. Brasília: Universidade de Brasília, 2011.

LIMA, Rodrigo Oliveira de. Brasil-FMI: a política externa financeira do governo Lula. *Revista ponto-e-vírgula*, São Paulo: PUCSP, nº7, p. 262-273, 2010.

LINHALES, M. 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.

LÖWY, Michel. *Método dialético e teoria política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

_____. A dança das estrelas ou um outro Brasil é possível? *Revista Margem Esquerda*, São Paulo: Boitempo, n. 1, p. 42-45, maio 2003.

_____. O romantismo revolucionário dos movimentos de maio. *Revista Margem Esquerda*, São Paulo: Boitempo, n. 11, p. 32-37, maio 2008.

LUKÁCS, Georg. *História e Consciência de Classe: estudos sobre a dialética marxista*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MANHÃES, Eduardo Dias. *Política de Esportes no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

MANTEGA, Guido. Pactos Sociais e Hegemonia na Nova República. In: SANDRONI, Paulo (org.). *Constituinte, economia e política da Nova República*. São Paulo: Cortez: EDUC, 1986.

_____. Economia: Novidade é crescer com inclusão social (Entrevista). *Revista Teoria e Debate*, São Paulo: Perseu Abramo, n. 72, jul/ago. 2007

MARCASSA, L. P. . *Do ócio ao lazer: uma (re)significação dos usos do tempo livre na cidade de São Paulo (1888-1935)*. In: XII Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte, 2001, Caxambu - MG. Anais do XII Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte. Campinas : CBCE, 2001.

MARINGONI, Gilberto. PT X PSDB: rumo ao quinto governo Collor. *Revista Margem Esquerda*, São Paulo: Boitempo, n. 7, p. 31-38, maio, 2006.

MARINI, Ruy Mauro. A intervenção militar. *Revista Margem Esquerda*, São Paulo: Boitempo, n. 3, p. 61-64, abr. 2004.

MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARQUES, R. F. R. et al. Novas configurações socioeconômicas do esporte contemporâneo. *Revista de Educação Física*, Maringá/UEM, v. 20, n. 4, p. 637-648, 4. trim. 2009.

MARTINS, José de Souza. Prefácio à quinta edição. In: FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*/ prefácio José de Souza Martins. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

MARX, Karl & ENGLS, Friedrich. *A Ideologia Alemã: crítica da filosofia alemã mais recente na pessoa dos seus representantes Feuerbach, Bruno Bauer e Stirner, e do socialismo alemão na dos seus diferentes profetas*. Lisboa: Presença, 1974.

_____. *Manifesto Comunista*. São Paulo: Boitempo, 1998.

MARX, Karl. *Misère de la philosophie*. Paris: Ed. Sociales, 1977.

MASCARENHAS, Fernando. Megaeventos esportivos e Educação Física: alerta de tsunami. *Revista Movimento*, Porto Alegre, v. 18, n. 01, p. 39-67, jan/mar de 2012.

MASCARENHAS, Fernando et al. O Bloco Olímpico: Estado, organização esportiva e mercado na configuração da agenda Rio 2016. *Revista da ALESDE*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 15-32, out. 2012.

MASCARENHAS, Gilmar. Território, cidadania e gestão urbana nos mega-eventos esportivos: experiências e perspectivas para o Brasil. *Anais... Encontro Nacional da ANPUR*, 13., Florianópolis, 2009. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/anais/ena13/ARTIGOS/GT6-971-781-20081220192142.pdf>>. Resumo.

MATHESON, Victor A. Efectos de los principales megaeventos deportivos em las economias locales, regionales y nacionales. In: GOING, Ramón Llopis (ed.). *Megaeventos Deportivos: perspectivas científicas y estudios de caso*. Barcelona: Editora UOC, 2012. p. 53-74.

MAZZEO, Antonio Carlos. *Burguesia e Capitalismo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1995.

MAZZUCHELLI, Frederico. *Nem sempre foi assim!* (texto publicado em: 24 out. 2012). Disponível em: <http://www.politicasocial.net.br/index.php/caderno/132-cadernos-tematicos-1.html>. Acesso em: 19 nov. 2012.

MEDINA, J. P. S. Reflexões sobre a fragmentação do saber esportivo. In: MOREIRA, W.W. (org.). *Educação Física & esportes: perspectivas para o século XXI*. Campinas, SP: Papyrus, 1992.

MELO, Marcelo Paula de. Lazer, Esporte e Cidadania: debatendo a nova moda do momento. *Revista Movimento*, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p.105-122, maio/agosto de 2004.

_____. *Esporte e juventude pobre: políticas públicas de lazer na Vila Olímpica da Maré*. Campinas: Autores Associados, 2005.

MENDONÇA, Sonia Regina de; FONTES, Virginia Maria. *História do Brasil recente 1964-1980*. São Paulo: Ática, 1988.

MERCADANTE, Aloizio. *Brasil primeiro tempo: análise comparativa do governo Lula*. São Paulo: Planeta do Brasil, 2006.

_____. *O governo Lula e a construção de um Brasil mais justo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010a.

_____. *Brasil: a construção retomada*. São Paulo: Terceiro Nome, 2010b.

MÉSZÁROS, István. *Estrutura social e formas de consciência: a determinação social do método*. São Paulo: Boitempo, 2009a.

_____. *A crise estrutural do Capital*. São Paulo: Boitempo, 2009b.

MORONI, José Antônio. Participamos, e daí? Observatório da Cidadania. Brasília: Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos (Inesc), 2005. Disponível em: <http://www.ibase.br/pubibase/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=1183&sid=127>. Acesso em: 28 abr. 2013.

NASSIF, Luís. Política Macroeconômica e Ajuste Fiscal. In: LAMONIER, Bolívar & FIGUEIREDO, Rubens. *A Era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

NETTO, José Paulo. *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. Transformações societárias e Serviço Social – notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, ano XVII, n. 50, Cortez, p. 87-132, abril 1996.

_____. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAURIN, Ivo (org.). *O desmonte da nação: balanço do Governo FHC*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

_____. Cinco notas a propósito da “Questão Social”. *Revista Temporalis*, Brasília: ABEPSS/Grafine, ano 2, nº 3, jan-jul, 2001.

_____. *Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64*. 13 ed. São Paulo: Cortez, 2009a.

_____. Introdução ao Método NA Teoria Social. In: *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília, CFESS, ABEPSS, 2009b.

_____. Posfácio. In: COUTINHO, C. N. *O estruturalismo e a miséria da razão*. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

NETTO, J. P. & BRAZ, Marcelo. *Economia Política: uma introdução crítica*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NEVES, L. M. W. & PRONKO, M. A atualidade das ideias de Nicos Poulantzas no entendimento das políticas sociais no século XXI. *Revista Germinal: Marxismo e Educação em Debate*. Londrina: v.1, n. 2. p. 97-111. jan. 2010.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. *Em defesa da política*. São Paulo: SESC, 2001.

O’CONNOR, James. *USA: a crise do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Fabrício. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Editora Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. *A Economia da Dependência Imperfeita*. 5. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

_____. *Collor, a falsificação da ira*. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

_____. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003a.

_____. O enigma de Lula: ruptura ou continuidade? *Revista Margem Esquerda*, São Paulo: Boitempo, n. 1, p. 37-41, maio 2003b.

_____. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: OLIVEIRA, F. de & RIZEK, C. S. (orgs.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, p. 15-48, 2007a.

_____. O momento Lenin. In: OLIVEIRA, F. de & RIZEK, C. S. (orgs.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, p. 257-288, 2007b.

_____. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, Francisco de et al. (orgs.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

OLIVEIRA, Vitor Marinho de. *Consenso e conflito da Educação Física brasileira*. Campinas: Papirus, 1994. 203 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU à moradia adequada*. Genebra: Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada, 2010. Disponível em: <<http://direitoamoradia.org/pt/noticias/blog/megaeventos/belohorizonte/2010/09/15/copa-2014-em-bh-2-600-familias-da-rua/>>. Acesso em: 04 set. 2013.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil*. XII Encontro Nacional do PT, dezembro de 2001. Publicação do Diretório Nacional do PT, março de 2003. Disponível em <<http://www.lula.org.br/obrasil/documentos.asp>>.

PAULANI, Leda. *Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. *A Redução da Desigualdade e os Projetos em Disputa*. (texto publicado em: 29 out. 2012). Disponível em:

<http://www.politicasocial.net.br/index.php/caderno/caderno-tematico1/138-caderno-1-leda.html>. Acesso em: 22 nov. 2012.

PENA, M. V. J. Um aspecto da reorganização Collorizada do Estado: a reforma administrativa. In: TAVARES, Maria da Conceição et al. (org.). *Aquarella do Brasil: ensaios políticos e econômicos sobre o governo Collor*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1990.

PENNA, Adriana Machado. *Esporte contemporâneo: um novo templo do capital monopolista*. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

_____. Megaeventos Esportivos no Brasil: políticas públicas para a expansão do Capital. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL MARX & ENGELS, 7., 2012, Campinas. *Anais...* Campinas: CEMARX, IFCH, 2012.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara. *Porque também sou contra a focalização das políticas sociais*. Mimeo. Brasília. 2003.

_____. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. *Política Social: temas & questões*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009a.

_____. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et. al. (Orgs.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009b, p. 87-108.

_____. *Porque continuo contra a focalização das Políticas Sociais*. Disponível em:

<http://nrserver34.net/~unbonlin/neppos/index.php?option=com_content&view=article&id=81&Itemid=68>. Acesso em: 13 nov. 2012.

_____. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012.

PIERSON, C. *Beyond the Welfare State?* Cambridge: Policy Press, 1991.

PNUD/ONU. *Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010*. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/chapters/pt/>. Acesso em: 2 mar. 2013.

POCHMANN, Marcio. *O emprego no desenvolvimento da nação*. São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. *Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. (Brasil em Debate; v. 2).

POCHMANN, Marcio & DIAS, Guilherme. A sociedade pela qual se luta. In: SADER, Emir & GARCIA, M. A. (orgs.). *Brasil, entre o passado e o futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/ Boitempo, 2010.

POMAR, Valter. O pulso ainda pulsa? *Revista Margem Esquerda*, São Paulo: Boitempo, n. 7, p. 31-38, maio, 2006.

PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o Bloco Histórico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

POULANTZAS, Nicos. *Fascisme et dictature: la IIIe Internationale face au fascisme*. Paris: François Maspero, 1970.

_____. *Estado em crise*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

_____. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

_____. *O Estado, o poder, o socialismo*. 4. ed. Tradução de Rita Lima. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

POYNTER, Gavin. *From Beijing to Bow Bells: Measuring the Olympic Effects* (London East Research Institute. Working paper in Urban Studies). Londres: London East University, 2006.

_____. Regeneração Urbana e Legado Olímpico de Londres 2012. In: RODRIGUES, Rejane Penna; PINTO, Leila Mirtes Magalhães; TERRA, Rodrigo; DACOSTA, Lamartine. *Legados de megaeventos esportivos*. Brasília: Ministério do Esporte; Rio de Janeiro: CONFEF, 2008. p. 121-152.

PREUSS, Holger. Aspectos Sociais dos Megaeventos Esportivos. In: RUBIO, K. (Org.). *Megaeventos esportivos, legado e responsabilidade social*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2007. p. 13-35.

_____. Impactos econômicos de megaeventos: Copa do Mundo de Futebol e Jogos Olímpicos. In: RODRIGUES, Rejane Penna; PINTO, Leila Mirtes Magalhães; TERRA, Rodrigo; DACOSTA, Lamartine. *Legados de megaeventos esportivos*. Brasília: Ministério do Esporte; Rio de Janeiro: CONFEF, 2008.

_____. *Dimensión económica de los Juegos Olímpicos*. Barcelona: Centre d'Estudis Olímpics (UAB). Cátedra Internacional de Olimpismo (CIO-UAB). 2002. Disponível em: http://olympicstudies.uab.es/lec/pdf/spa_preuss.pdf. Acesso em: 07 jun. 2013.

PRONI, Marcelo Weishaupt. *Esporte-espetáculo e futebol-empresa*. Tese (Doutorado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998a.

_____. Observações sobre os impactos econômicos esperados dos Jogos Olímpicos de 2016. *Revista Motrivivência*, Florianópolis, Ano XXI, n. 32/33, p. 49-70 jun-dez. 2009.

PRONI, Marcelo Weishaupt et al. Leitura econômica dos Jogos Olímpicos: financiamento, organização e resultados. *Texto para Discussão*. Rio de Janeiro: Ipea, 2008.

PRONI, Marcelo Weishaupt. Marketing e organização esportiva: elementos para uma história recente do esporte-espetáculo. *Revista da Faculdade de Educação Física da UNICAMP*, Campinas, v. 1, n. 1, p. 82-94, jul/dez. 1998b.

_____. A metamorfose dos Jogos Olímpicos (1896-1996). In: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA, 17, 2004. *Anais do XVII Encontro Regional de História*. Campinas: ANPUH/SP-UNICAMP, 2004. Cd-rom.

REBELO, Aldo & TORRES, Silvio. *CBF-NIKE*. São Paulo: Casa Amarela, 2001.

REIS, Heloisa Helena Baldy dos. Futebol e sociedade: uma análise histórica. *Revista HISTEDBR on-line*, Campinas, n. 10, jun. 2003.

RIBEIRO DOS SANTOS, Mariângela. *O futebol na agenda do governo Lula: um salto de modernização (conservadora) rumo a Copa do Mundo FIFA 2014*. Brasília, 2011. 220f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) Faculdade de Educação Física, UnB, 2011.

RIO DE JANEIRO. Câmara Municipal do Rio de Janeiro. *CPI do PAN 2007: Comissão Parlamentar de Inquérito instituída pela Resolução da Mesa Diretora nº 1.072/07*. (Plano de Trabalho). Rio de Janeiro, 2007.

RODRIGUES, Marly. *A década de 80. Brasil: quando a multidão voltou às praças*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1994.

ROUYER, Jacques. Pesquisa sobre o significado humano do desporto e dos tempos livres e problemas da história da educação física. In: ADAM Y. et al. *Desporto e movimento humano*. Lisboa: Seara Nova, 1977.

SADER, Emir. O assalto ao céu. *Revista Margem Esquerda*, São Paulo: Boitempo, n. 11, p. 38-42, maio 2008.

_____. *A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana*. São Paulo: Boitempo, 2009.

SAES, Décio. *República do capital: capitalismo e processo político no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2001.

SALLUM JR., Brasílio. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 52, junho/2003.

SALVADOR, Evilasio. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010a.

_____. Crise do capital e socorro do fundo público. In: BOSCHETTI et al. (orgs.). *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010b.

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012.

SANTOS, Flávia Cruz. *Procurando o Lazer na Constituinte: sua inclusão como direito social na Constituição de 1988*. Campinas, 2011. 178f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) Faculdade de Educação Física, UNICAMP, 2011.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: apolítica social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

_____. *Décadas de Espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SCHNEIDER, Bem Ross. A privatização no governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 12, n. 1 (45), p. 5-18, jan/mar. 1992.

SENRA, Stella. Mídia, política e intimidade: permutas entre a esfera pública e a imagem na era Collor. In: D'INCAO, Maria Angela (org.). *O Brasil não é mais aquele...: mudanças sociais após a redemocratização*. São Paulo: Cortez, 2001.

SICSÚ, J. et al. (Orgs.). *Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Barueri/Rio de Janeiro: Manole/ Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SICSÚ, João. *Da Macroeconomia à Inclusão nas Cidades*. (texto publicado em: 05 nov. 2012). Disponível em: <http://www.politicasocial.net.br/index.php/caderno/caderno-tematico1/145-caderno-1-sicsu.html>. Acesso em: 04 mar. 2013.

SILVA, Giselle Souza da. Transferência de renda e monetarização das políticas sociais: estratégia de captura do fundo público pelo capital portador de juros. In: SALVADOR et al. (orgs.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, M. R. da et al. O mundo do trabalho, os megaeventos esportivos e a crise estrutural do capital. *Revista Motrivivência*, Ano XXIII, n. 36, p. 07-25, jun./2011.

SIMSON, Vyv; JENNINGS, Andrew. *Os senhores dos anéis: poder, dinheiro e drogas nas olimpíadas modernas*. São Paulo: Best Seller, 1992.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do Lulismo. *Revista Novos Estudos*. 85. ed. São Paulo: CEBRAP, 2009. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/acervo/acervo.asp>> Acesso em: 24 fev. 2011.

SINGER, Paul. A economia na Nova República: modelos em contradição. In: SANDRONI, Paulo (org.). *Constituinte, economia e política da Nova República*. São Paulo: Cortez: EDUC, 1986.

_____. *O Capitalismo: sua evolução, sua lógica e sua dinâmica*. São Paulo: Moderna, 1987.

_____. *A crise do “milagre”: interpretação crítica da economia brasileira*. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. In: LESBAURIN, Ivo (org.). *O desmonte da nação: balanço do Governo FHC*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

_____. Política sociais e econômicas no governo Lula. In: PAULA, João Antônio de (org.). *Adeus ao desenvolvimento – a opção do governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SOLA, Lourdes. Estado, Regime Fiscal e Ordem Monetária: Qual Estado? In: SOLA, Lourdes & PAULANI, Leda M. (orgs.). *Lições da década de 80*. São Paulo: Edusp; Genebra: UNRISD, 1995.

SOUZA, Lula Renildo. Neodesenvolvimentismo e o governo. *Princípios*, São Paulo, n. 69, p. 18-28, mai. 2003.

TAUTZ, Carlos et al. O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário. In: MAGALHÃES, J. P. A. et al. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao Capitalismo Financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. 10. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

TAVARES, Otávio. Comitê Olímpico Internacional. In: GONZÁLEZ, Fernando Jaime; FENSTERSEIFER, Paulo Evaldo. (Orgs.). *Dicionário crítico de educação física*. Ijuí: Unijuí, 2005.

_____. Megaeventos Esportivos. *Revista Movimento*, Porto Alegre, v. 17, n. 03, p. 11-35, jul/set de 2011.

TEIXEIRA, Sandra O. *Implicações das Condicionalidades do Acordo Firmado entre o Governo FHC e o FMI no Gasto das Políticas Sociais*. Brasília, 2005. 188f. Dissertação (Mestrado em Política Social) Departamento de Serviço Social, UnB, 2005.

TERRA, V. D. S. & PIZANI, R. S. Esporte Moderno e Educação Burguesa: imagens do caráter esportivo no filme Carruagens de Fogo. *Recorde: Revista de História do Esporte*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, jun. 2009.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

THEODORO, Mário & DELGADO, Guilherme. Política Social: universalização ou focalização – subsídios para o debate. In: IPEA. *Políticas sociais – acompanhamento e análise*, n. 7, ago. 2003. Brasília, IPEA, 2003.

THERBON, Goran. A crise e o futuro do socialismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.

TOLEDO, Caio Navarro de. 1964: o golpe contra as reformas e a democracia. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 24, n. 47, p. 13-28, 2004.

TUBINO, Manoel José Gomes. Uma visão paradigmática das perspectivas do esporte para o início do século XXI. In: MOREIRA, W.W. (org.). *Educação Física & esportes: perspectivas para o século XXI*. Campinas, SP: Papyrus, 1992.

_____. *O esporte no Brasil*. São Paulo: Ibrasa, 1996.

_____. *500 anos de legislação esportiva brasileira: do Brasil colônia ao início do século XXI*. Rio de Janeiro: Shape, 2002.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES; VAINER; MARICATO. *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes, 2000.

_____. Megaeventos e cidade de exceção. In: International Conference Mega-Events and the City, 2010, Niterói. *Anais...*

_____. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. *Anais... Encontro Nacional da ANPUR*, 14., Rio de Janeiro, 2011. CD-ROM.

VAZ, Alexandre F. Teoria Crítica do Esporte: origens, polêmicas e atualidades. *Esporte e Sociedade*. Vol. 3, n. 7, 2008.

VEROZEZ, L. F. C. *Quando o Estado joga a favor do privado: As políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988*. Campinas, 2005. 370f. Tese (Doutorado em Educação Física) Faculdade de Educação Física, UNICAMP, 2005.

VERONEZ, L. F. C. et al. Agenda 21: uma referência para elaborar políticas públicas de Esporte e Lazer. *Pensar a Prática*, Goiânia, v. 15, n. 3, p. 551820, jul./set. 2012.

VIANNA, Sérgio Besserman. *A política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

VIEIRA, Evaldo. *Democracia e política social*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.

WACQUANT, Loïc. *As Prisões da Miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

_____. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos* [A onda punitiva]. 3 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

WERNECK VIANNA, Luiz. *De um plano Collor a outro: estudo de conjuntura*. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

WERNECK VIANNA, M. L. T. Salve-se Quem puder! (Reflexões sobre a política social no projeto Collor). In: TAVARES, Maria da Conceição et al. (org.). *Aquarella do Brasil: ensaios políticos e econômicos sobre o governo Collor*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1990.