



Universidade de Brasília
Faculdade de Educação Física
Programa de Pós-Graduação em Educação Física
Mestrado em Educação Física

**ESPORTE, FUNDO PÚBLICO E PEQUENA POLÍTICA: OS REVESES DE UM
ORÇAMENTO (R)EMENDADO**

Marcelo Resende Teixeira

BRASÍLIA/DF

Julho de 2016

**ESPORTE, FUNDO PÚBLICO E PEQUENA POLÍTICA: OS REVESES DE UM
ORÇAMENTO (R)EMENDADO**

MARCELO RESENDE TEIXEIRA

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

Orientador: Prof. Dr. Fernando Mascarenhas

BRASÍLIA, DF
Julho de 2016

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

TT266e Teixeira, Marcelo Resende
 Esporte, Fundo Público e Pequena Política: Os
 reveses de um orçamento (r)emendado / Marcelo Resende
 Teixeira; orientador Fernando Mascarenhas. --
 Brasília, 2016.
 231 p.

 Dissertação (Mestrado - Mestrado em Educação Física)
 -- Universidade de Brasília, 2016.

 1. Orçamento. 2. Fundo Público. 3. Emendas
 Parlamentares. 4. Financiamento Esportivo . 5.
 Clientelismo. I. Mascarenhas, Fernando, orient. II.
 Título.

ESPORTE, FUNDO PÚBLICO E PEQUENA POLÍTICA: OS REVESES DE UM
ORÇAMENTO (R)EMENDADO

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

Defendida em: 18/07/2016.

Aprovada em: 18/07/2016.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Fernando Mascarenhas
Orientador
Faculdade de Educação Física - UnB

Prof. Dr. Pedro Fernando Avalone de Athayde
Membro Interno
Faculdade de Educação Física - UnB

Prof. Dr. Evilásio da Silva Salvador
Membro Externo
Departamento de Serviço Social - UnB

Dedico este trabalho aos meus familiares, em particular aos meus pais (Claudenice e Marcos) que, mesmo diante de todas as dificuldades, não mediram esforços para me proporcionar uma educação de qualidade. Menciono também minha irmã, Bruna, a qual também segue nessa caminhada. Dedico de maneira especial à Janaina, minha companheira, pessoa a qual acompanhou de perto todo o processo, convivendo em vários momentos com minha ausência, devido ao tempo de dedicação necessário aos estudos e mesmo assim proporcionou todo suporte, seja ele material, seja sentimental.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais, Claudenice e Marcos que, mesmo a distância e não compreendendo bem a dinâmica do processo de mestrado, se fizeram presentes por meio de demonstrações de amor, de afeição e de palavras de incentivo.

À minha esposa Janaína, a qual esteve presente na retaguarda e sempre disposta no auxílio das questões do dia-a-dia, tendo inúmeras vezes assumindo minhas responsabilidades sociais.

Ao meu amigo Wagner Matias, inicialmente pelo incentivo no retorno aos estudos e posteriormente no acompanhamento deste processo em vários de seus momentos.

Aos demais colegas de mestrado e aos companheiros do AVANTE, sem citar nomes, mas reconhecendo a importância de cada um, em meu processo de formação.

Aos gestores do CAIC/JK e do Ministério do Esporte, pela flexibilidade nos horários de trabalho, possibilitando minha participação na realização das disciplinas, dos seminários, dos congressos e reuniões de orientação ocorridas no período.

Ao meu orientador Fernando Mascarenhas, pela oportunidade, objetividade e encaminhamentos dos estudos ao longo do mestrado.

Aos funcionários e professores da Faculdade de Educação Física da UnB, especialmente aos professores Fernando Mascarenhas, Marcelo Húngaro e Pedro Athayde, estendendo ainda ao Professor Evilásio Salvador do Departamento de Política Social/UnB.

Aos professores componentes da banca, Pedro Athayde e Evilasio Salvador, pelas contribuições na qualificação do projeto de pesquisa, assim como com a avaliação da dissertação.

RESUMO

O estudo abordou as imbricações entre Estado, fundo público e políticas esportivas, no que diz respeito ao financiamento das políticas públicas, notadamente por meio de uma análise orçamentária das emendas parlamentares vinculadas ao Ministério do Esporte. Seu objetivo foi verificar o papel destinado às emendas na constituição do orçamento deste órgão ministerial, do seu direcionamento, gasto e implicações nas políticas relativas ao setor no período de 2008 a 2015. A abordagem adotada foi de caráter quantitativo-qualitativo, apoiando-se em pesquisa bibliográfica, levantamento documental e levantamento junto ao SIGA Brasil, sistema de informações sobre orçamento público do Senado Federal. A pesquisa bibliográfica fundamentou um debate conceitual sobre Relações entre Estado, Fundo Público, Orçamento Público, Políticas Sociais, Clientelismo, Pequena Política, Emendas Parlamentares e Políticas Esportivas. Por sua vez, o levantamento documental permitiu o mapeamento dos dados das emendas parlamentares nos seguintes itens: 1) comparativo dos recursos do orçamento ME com das emendas vinculadas ao órgão; 2) tipos de emendas; 3) ações/objeto; 4) distribuição federativa (regiões); 5) distribuição federativa (estados); 6) Distribuição por coligação partidária; 7) Distribuição por parlamentar. Quanto à análise e discussão, essa foi iniciada pelo debate conceitual sobre Estado e a materialização da “pequena política” através de práticas clientelistas. Em seguida coube caracterizar o papel do fundo público, expresso por meio do orçamento público na implementação de políticas sociais. Soma-se a isso a apresentação do histórico das políticas esportivas, bem como as principais estratégias de seu financiamento. Por fim, mapearam-se as emendas parlamentares e o seu lugar no financiamento das políticas esportivas. Concluiu-se que as emendas parlamentares representaram no período de estudo cerca de 54% da composição orçamentária do Ministério do Esporte. Neste caso, foram utilizadas majoritariamente para atender interesses dos parlamentares em suas bases eleitorais, notadamente por meio de construção, ampliação e modernização de infraestrutura esportiva. Ao adotar lógica de favorecimento da pequena política, tais instrumentos acabam reproduzindo as práticas clientelistas tão presentes em nossa história de constituição estatal. Pouco contribuem para o desenvolvimento planejado e democrático do setor esportivo. Os gastos orçamentários para o esporte marcados via emenda parlamentares não estão sintonizados com as estratégias de ação para o setor definidas a partir da I e II Conferência Nacional do Esporte, pois geralmente responde a interesses eleitorais e clientelistas. Ao impactar e comprometerem significativamente o orçamento do esporte, tornam as políticas públicas organizadas para o setor refém da pequena política.

Palavras chaves: Orçamento; Fundo Público; Emendas Parlamentares; Financiamento esportivo; Clientelismo.

ABSTRACT

The study addressed the overlaps between state, public fund and sports policies, as regards the financing of public policy, notably through a budget analysis of the parliamentary amendments linked to the Ministry of Sports. Their goal was to investigate the role for the amendments in the constitution of the budget of this ministerial body, its direction, spending and policy implications for the sector from 2008 to 2015. The approach was quantitative-qualitative, relying on bibliographical research, documental and survey by the SIGA Brazil, information system on public budget of the Federal Senate. The bibliographic research was based a conceptual debate on relations between the State, Public Fund, Public Budget, Social Policy, clientelism, Small Politics, Parliamentary Amendments and Sports Policies. In turn, the documentary survey allowed the mapping of the parliamentary amendments data in the following items: 1) comparison of the ME budget resources with the amendments linked to the organ; 2) types of amendments; 3) actions / object; 4) federative distribution (regions); 5) federative distribution (states); 6) Distribution by parties; 7) Distribution parliamentarian. The analysis and discussion that was initiated by the conceptual debate on the state and the realization of "small politics" through clientelistic practices. Then it fell to characterize the role of public fund, expressed through the public budget in the implementation of social policies. Added to that the presentation of the history of sports policies and major strategies for funding. Finally, if mapped-parliamentary amendments and its place in the financing of sports policies. It was concluded that the parliamentary amendments represented in the study period about 54% of the budget composition of the Ministry of Sports. In this case, mostly they were used to serve the interests of parliamentarians in their constituencies, notably through construction, expansion and modernization of sports infrastructure. By adopting the policy favoring small logic such instruments just playing clientelistic practices so present in our history of state constitution. Contribute little to the planned and democratic development of the sports sector. The budget expenditures for the sport marked via parliamentary amendment are not attuned to the action strategies for the sector set from the I and II National Sports Conference, it usually responds to political and private interests. The impact and significantly undermine the sport budget, make public policy organized for the hostage sector of small politics.

Key words: Budget; Public Fund; Parliamentary amendments; Sports funding; Clientelism.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Execução orçamentária do esporte por categoria de gasto.....	157
Tabela 02: Fases da execução orçamentária das emendas vinculadas às funcionais do ME.	171
Tabela 03: Distribuição por tipos de emendas vinculadas às funcionais do ME	174
Tabela 04: Direcionamento e magnitude por categorias das emendas vinculadas às funcionais do ME	176
Tabela 05: Distribuição geográfica (por regiões) das emendas vinculadas às funcionais do ME	179
Tabela 06: Distribuição geográfica (por estados) das emendas vinculadas às funcionais do ME	181
Tabela 07: Coligações e apoios formalizados nas eleições de 2006 e 2010	184
Tabela 08: Distribuição partidária das emendas vinculadas às funcionais do ME	185
Tabela 09: <i>Ranking</i> dos dez maiores parlamentares beneficiados por emendas vinculadas às funcionais do ME.	188

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Execução orçamentária do esporte.....	152
Gráfico 02: Participação do esporte em relação à execução do OFSS e ao PIB	153
Gráfico 03: Participação do pagamento de juros e encargos da dívida pública e do esporte na execução do OFSS	154
Gráfico 04: Comparação do gasto com esporte entre o Pago e o RP pago	156
Gráfico 05: Execução discricionária do OFSS	163
Gráfico 06: Execução orçamentária das emendas vinculadas às funcionais do Ministério da Cultura, Ministério da Defesa e Ministério do Trabalho e Emprego	165
Gráfico 07: Comparativo entre Orçamento ME x Emendas Parlamentares ME.....	170
Gráfico 08: Comparativo geral entre emendas aprovadas/liquidadas vinculadas às funcionais do ME.....	173
Gráfico 09: Direcionamento às bases eleitorais dos parlamentares	175

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Documentos para pesquisa documental	25
Quadro 02: Dispositivos legais vigentes do financiamento da política pública de esporte no Brasil	126
Quadro 03: Diretrizes e ações estratégicas do PNE.	193
Quadro 04 – Comparação entre as ações governamentais voltadas ao esporte consignadas no PPA 2008/2011 e PPA 2012-2015	197
Quadro 05 – Linhas estratégicas previstas no Plano Decenal de Esporte e Lazer	199

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 Tramitação e responsabilidades das leis orçamentárias brasileiras	105
Figura 02 Empresas estatais patrocinadoras do esporte olímpico e paralímpico nacional	138

LISTA DE SIGLAS E ABREVIÇÕES

AC - Acre

AL - Alagoas

AM – Amazonas

ANCOP – Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa

APO – Autoridade Pública Olímpica

APFUT – Autoridade Pública de Governança do Futebol

BA – Bahia

BCB – Banco Central do Brasil

BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

BMS – Bancada do Mato Grosso do Sul

BNB – Banco do Nordeste

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BMX - *Bicicross*

CBC – Confederação Brasileira de Clubes

CBDE – Confederação Brasileira de Desporto Escolar

CBDU – Confederação Brasileira de Desporto Universitário

CE – Ceará

CE – Comissão de Educação, Cultura e Esporte

CEF – Caixa Econômica Federal

CEDES – Centro de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer

CENESP – Centro de Excelência Esportiva

CF – Constituição Federal

CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CNE – Conferência Nacional de Esporte

COB – Comitê Olímpico do Brasil

COI – Comitê Olímpico Internacional

CONANDA – Conselho Nacional da Criança e do Adolescente

CONFED – Conselho Federal de Educação Física

CND – Conselho Nacional de Desportos

CNE – Conferência Nacional do Esporte

CPB – Comitê Paralímpico Brasileiro

CTD – Comissão de Turismo e Desporto

DASP – Departamento Administrativo de Serviço Público
DEM - Democratas
DF – Distrito Federal
DNA - Ácido Desoxirribonucléico
DRU – Desvinculação das Receitas da União
EAR – Esporte de Alto Rendimento
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
EELIS – Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social
ES – Espírito Santo
EUA – Estados Unidos da América
FAAP - Federação das Associações de Atletas Profissionais
FEF - Fundo de Estabilização Fiscal
FENAPAF - Federação Nacional dos Atletas Profissionais de Futebol
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIFA – Federação Internacional de Futebol Associado
FINPEN – Fundo Penitenciário Nacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNS – Fundo Nacional de Saúde
FMI – Fundo Monetário Internacional
FUNDESP - Fundo Nacional de Desenvolvimento do Desporto
GF – Governo Federal
IGP-DI – Índice Geral de Preços
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
IPI – Imposto sobre Produto Industrializado
INDESP – Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social
JK – Juscelino Kubitscheck
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LIE – Lei de Incentivo ao Esporte
LOA – Lei Orçamentária Anual
LOTEX – Loteria Instantânea Exclusiva
MA – Maranhão

MC – Ministério da Cultura
MD – Ministério da Defesa
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ME – Ministério do Esporte
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
MG – Minas Gerais
MS – Mato Grosso do Sul
OFSS – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
ONGs – Organizações Não Governamentais
OPI – Orçamento Plurianual de Investimentos
PA – Pará
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PB – Paraíba
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDEL – Plano Decenal de Esporte e Lazer
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PE – Pernambuco
PEC – Projeto de Emenda Constitucional
PED – Programa Estratégico de Desenvolvimento
PELC- Programa Esporte e Lazer da Cidade
PFL – Partido da Frente Liberal
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PI - Piauí
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Programa Integração Social
PL – Projeto de Lei
PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE – Política Nacional de Esporte
PPA – Plano Plurianual

PPS – Partido Popular Socialista
PP – Partido Progressista
PR – Partido da República
PR - Paraná
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PROFUT – Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro
PROS – Partido Republicano da Ordem Social
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PST – Programa Segundo Tempo
PSTU – Partido Socialista do Trabalhadores Unificados
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PV – Partido Verde
RCL – Receita Corrente Líquida
RP – Restos a Pagar
RJ – Rio de Janeiro
RO - Rondônia
RR - Roraima
RS – Rio Grande do Sul
SC – Santa Catarina
SD – Solidariedade
SE - Sergipe
SIGA – Sistema de Informações Orçamentárias Gerenciais Aplicadas
SNEAR – Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento
SNEED – Secretaria Nacional do Esporte Educacional
SNDEL – Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer

SNEL – Sistema Nacional de Esporte e Lazer

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

SP – São Paulo

TO – Tocantins

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

Banca Examinadora	04
Dedicatória	05
Agradecimentos	06
Resumo	07
Abstract	08
Lista de Tabelas	09
Lista de Gráficos.....	10
Lista de Quadro	11
Lista de Figuras	12
Lista de abreviaturas	13
Sumário	18
Introdução.....	20
CAPÍTULO 1: O Estado, a pequena política e o clientelismo	29
1.1 O Estado capitalista	29
1.2 O papel do Estado na fase do capitalismo tardio	33
1.3 Estado e desenvolvimento no Brasil	36
1.4 A hegemonia da “pequena política”	59
1.5 Clientelismo e democracia capitalista	66
CAPÍTULO 2: O fundo público, as políticas sociais e o orçamento brasileiro	76
2.1 O fundo público e sua caracterização.....	76
2.2 As políticas sociais no Brasil contemporâneo.....	81
2.3 O fundo público e as políticas sociais brasileiras.....	92
2.4 O orçamento brasileiro e as emendas parlamentares.....	96
2.5 As emendas parlamentares, a “pequena política” e o clientelismo	107
CAPÍTULO 3: As políticas esportivas e a caracterização do financiamento	116
3.1 As políticas públicas de esporte no Brasil.....	116
3.2 O financiamento nacional do esporte	125
3.2.1 Fontes orçamentárias	128
3.2.2 Fontes extraorçamentárias	132

3.2.3 Fontes indiretas.....	140
CAPÍTULO 4: As emendas parlamentares e o seu lugar no financiamento das políticas esportivas	148
4.1 O orçamento do esporte na esfera federal	148
4.2 O lugar das emendas no esporte	160
4.3 A magnitude e direcionamento das emendas no esporte.....	168
4.4 As emendas e a interlocução com as políticas esportivas	192
4. Considerações finais.....	204
Referências.....	210

INTRODUÇÃO

A escolha de um objeto de estudo não pode ser indiferente, mas desenvolvida por meio das múltiplas formas que a realidade vai apresentando. Assim, caminhamos para análise¹ das emendas parlamentares formalizadas no âmbito do Ministério do Esporte, buscando perceber a implantação, o direcionamento, a magnitude e seu desenvolvimento.

É oportuno ressaltar que as emendas de parlamentares vinculadas ao orçamento da União influem na alocação de recursos públicos, sendo propostas por meio das quais os políticos podem opinar, assim como direcionar investimentos em função de compromissos políticos assumidos anteriormente ou, mesmo, no decorrer de seus mandatos, junto aos estados, municípios e instituições, as quais geralmente possuem algum vínculo.

Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo. Assim, entender como o esporte está inserido neste contexto, a sua relação com o Legislativo se coloca como ponto de partida do referido trabalho.

Do mesmo modo, o interesse de estudar o orçamento do Esporte via emendas parlamentares e as políticas de esporte de uma maneira ampliada se fazem pertinentes também por alguns motivos, dentre os quais destaco o vínculo profissional com o Ministério do Esporte - ME. São várias inquietações surgidas no dia-a-dia, quase sempre respondidas de forma insatisfatória ou simplesmente ignoradas pelos gestores do ME. Diante desse cenário, floresce o desejo de aproximar de tais respostas, sistematizando o conhecimento por meio da realização deste estudo.

O citado órgão integra uma pasta ministerial vinculada ao campo social do governo, sendo que inicialmente, no ano de 2003, pautou suas ações e políticas pelo discurso da inclusão social. Entretanto, a partir de 2007, com a organização do Pan-americano e posteriormente com os Megaeventos esportivos – Jogos Mundiais Militares 2011, Copa do Mundo FIFA 2014 e Jogos Olímpicos 2016 – ocorre um redirecionamento em sua agenda, no qual aparece o discurso do esporte enquanto estimulador do desenvolvimento econômico (MATIAS, 2013).

¹ Ainda que não constitua objeto do texto a diferenciação entre análise e avaliação, é importante sinalizar autores como Arretche (1998), uma vez que em seu entendimento análise se difere de avaliação, pois esta significa determinar valor estabelecendo uma relação de causalidade entre um programa e seus resultados. Já aquela objetiva examinar o quadro institucional, os traços constitutivos da política em questão, no sentido de decompor o todo em partes componentes para se observar, examinar e criticar minuciosamente, portanto, se identificando com o proposto nesta dissertação.

À vista disso, é extremamente relevante analisar as dimensões sociais, políticas e econômicas presentes no ME e, do mesmo modo, quais os reais interesses que possibilitarem tal mudança de rota, bem como a existência de influências sobre os diversos agentes envolvidos, inclusive externas, como no caso da atuação parlamentar. É oportuno, ainda, compreender os determinantes do processo de formulação e implementação das políticas pelo órgão, no intuito de contribuição para despertar o interesse dos atores sociais em estudar, se posicionar e participar deste “jogo político”.

Outro fator que merece destaque é a baixa produção acadêmica aplicada ao financiamento das políticas esportivas no cenário brasileiro, verificam-se algumas iniciativas atribuídas aos seguintes estudos: Veronez (2007); Castelan (2010); Almeida (2010); Almeida e Marchi Junior (2010; 2011); Flausino (2012); Athayde, Salvador e Mascarenhas (2013); Teixeira, Matias e Mascarenhas (2013); Athayde (2013; 2014); Mascarenhas (2016) e Matias, Athayde, Húngaro e Mascarenhas (2016).

Ao mesmo tempo, pode ser ressaltada ausência de trabalhos focados, de maneira especial, em emendas parlamentares e a atuação do poder legislativo neste processo. Portanto, faz-se necessário ampliar a base de estudos e pesquisas sobre tal temática, o que envolve a constituição e assimilação de abordagens, procedimentos e referências peculiares.

Para que o entendimento ampliado possa se materializar, torna-se indispensável aproximarmos dos desdobramentos da atuação estatal e suas funções em tempos atuais, compreendendo o papel e a caracterização do fundo público, uma vez que este é tensionado entre os interesses do capital x trabalho, a qual este último clama invariavelmente por atendimento de seus direitos expressos por meio de políticas públicas, inclusive as implementadas no setor esportivo.

Sobre este aspecto, um questionamento sobre como o fundo público se efetiva em política de financiamento é por intermédio da verificação de sua composição, magnitude, bem como seu direcionamento no atendimento de cada área. No caso esportivo, pode-se afirmar que a base de financiamento é bastante diversificada, e conta com várias fontes de financiamento, a saber: fontes orçamentárias (as quais são a materialização do fundo público), extraorçamentárias e indiretas.

Registre-se que o foco deste estudo será os recursos orçamentários, especificamente as emendas parlamentares, uma vez que estas, ao longo dos anos, têm sido responsáveis pelo que se designa de pulverização dos recursos públicos por meio de inúmeras obras, de montantes muitas vezes insuficientes para a conclusão dos projetos e, ainda, pela destinação “carimbada” dos recursos, em que sua aplicação já vem especificada, só podendo ser

destinada a um município ou região, ou ainda marcada quanto à natureza de despesa e ao tipo de ação à qual se destina (BOSCHETTI, 2003; MASCARENHAS, 2016).

Por estas características é oportuno mencionar que a tomada de decisão sobre a destinação dos recursos públicos, bem como a definição das fontes que os compõem, obedece a critérios não somente econômicos, mas, preponderantemente políticos. Assim, dentro deste universo, observa-se o desempenho dos parlamentares na corrida pela disputa do fundo público, pois, como sinaliza Bezerra, (1999, p. 18), a “atuação dos deputados e senadores em favor das transferências de verbas para suas redes políticas pode ser observada de modo privilegiado durante as etapas de elaboração e execução do orçamento da União”.

E esta atuação parlamentar, embora muitas vezes criticada e qualificada como negativa, sendo intitulada como clientelista, bem como até vinculada ao conceito gramsciano da “pequena política”, é vista pelos deputados e senadores como parte significativa de sua função, pois induz à possibilidade de se pensar em trocas de serviços, favores, apoios, votos e lealdade entre parlamentares, lideranças políticas locais e autoridades governamentais, relações essas constitutivas do universo político (BEZERRA, 1999).

Isso posto, analisar questões relativas ao Estado e, em especial, à atuação parlamentar neste processo, notadamente no período governado pela coalização política liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), significa buscar e identificar as forças que prevaleceram na arena esportiva, as relações entre a política econômica e social, as conquistas da classe trabalhadora e da classe dirigente e as perspectivas para a população brasileira, sendo o estudo sobre o financiamento público do esporte, especialmente das emendas parlamentares, possível tecla reveladora dos interesses privilegiados e agentes beneficiados pela política esportiva nacional.

Todavia, ressalta-se que este aspecto é apenas um dos que poderiam ser analisados sobre a política orçamentária e de financiamento do esporte nacional. Também temos consciência que o estudo, na maneira como foi desenvolvido, poderá colaborar ao debate no entendimento de como formam os arranjos institucionais, os interesses dos grupos e ações realizadas no interior do Estado.

Pelo exposto, surge a seguinte questão como ponto de partida: qual o lugar e o significado das emendas parlamentares no orçamento do Ministério do Esporte e a implicação dessas na articulação com as políticas para o setor organizado pelo Governo Federal nos dispositivos de planejamento (Política Nacional de Esporte - PNE, Plano Decenal de Esporte - PDEL e Planos Plurianuais – 2008/2011-2012/2015).

Para responder tal questionamento, parte-se da hipótese de que as emendas parlamentares vinculadas ao orçamento do Ministério do Esporte não se efetivam de uma maneira orgânica aos principais documentos do setor. Assim como se revelam instrumento de atuação dos deputados e senadores no intuito de atender suas bases eleitorais, excluindo ainda as possibilidades de participação da sociedade civil nas tomadas de decisão referentes ao orçamento do órgão ministerial.

Desta maneira, destacamos os principais objetivos do estudo, sendo o objetivo geral: analisar o papel destinado às emendas na constituição do orçamento do Ministério do Esporte e suas implicações nas políticas relativas ao setor esportivo no período de 2008 a 2015. Já objetivos específicos são: 1) mapear e caracterizar o conjunto das emendas relativas ao orçamento do Ministério do Esporte; 2) verificar a magnitude dos gastos e discutir o direcionamento das emendas parlamentares liquidadas pelo Governo Federal no setor esportivo; 3) diagnosticar as imbricações existentes entre as ações contempladas via emendas parlamentares e as de fato preconizadas nas políticas esportivas por meio dos Planos Plurianuais, Política Nacional de Esporte e o Plano Decenal de Esporte.

Para o cumprimento de tais objetivos, os procedimentos metodológicos caracterizam como uma importante parte da pesquisa, uma vez que nos proporcionou os rumos necessários no sentido de atingir resultados fidedignos à complexa realidade.

De acordo com Sá Silva, Almeida e Guindani (2009), ao conhecer, caracterizar, analisar e elaborar sínteses sobre um objeto de pesquisa, o investigador dispõe atualmente de diversos instrumentos metodológicos. Sendo assim, o direcionamento do tipo de pesquisa a ser empreendido depende de fatores como a natureza do objeto, o problema de pesquisa e a corrente de pensamento que guia o pesquisador.

Portanto, quanto ao desenvolvimento, reitera-se que este estudo se efetivou como uma análise das emendas parlamentares formalizadas no âmbito do Ministério do Esporte no intuito de averiguar desde sua implantação, passando pelo desenvolvimento e direcionamento e, bem assim, pela sua magnitude. A abordagem adotada foi de caráter quantitativo-qualitativo, apoiando-se, quanto ao procedimento técnico, no levantamento documental de fontes primárias e/ou secundárias, bem como em pesquisas bibliográficas consubstanciadas em levantamentos da documentação referente ao assunto (SÁ SILVA, ALMEIDA e GUINDANI, 2009).

Na abordagem quantitativa trabalhou-se com o levantamento, tratamento e organização dos dados das emendas parlamentares nos seguintes itens: 1) comparativo dos recursos do orçamento ME com das emendas vinculadas ao órgão; 2) tipos de emendas; 3)

ações/objeto; 4) distribuição federativa (regiões); 5) distribuição federativa (estados); 6) Distribuição por coligação partidária; 7) Distribuição por parlamentar². Já no tocante à abordagem qualitativa, o intuito ficou presente na interpretação e contextualização das informações coletadas, seus significados, em particular com a política esportiva desenvolvida no país.

Para cumprir tais abordagens, o desenvolvimento da pesquisa estabeleceu algumas fases que se articulam e se integram dando unidade a este trabalho, as quais agregam: a) pesquisa bibliográfica; b) pesquisa documental e c) discussão teórica por meio de análise das informações coletadas intercaladas ao debate político, econômico e social em torno das ações da política esportiva nacional.

A pesquisa bibliográfica se fez necessária para a composição do referencial teórico do trabalho acadêmico e para elaboração da ferramenta de pesquisa. O quadro referencial reúne os trabalhos disponíveis acerca do tema proposto, trazendo consigo algumas categorias que se apresentam fundamentais para o entendimento do objeto de estudo, quais sejam: Relações entre Estado, Fundo Público, Orçamento Público, Políticas Sociais, Clientelismo, Pequena Política, Emendas Parlamentares e Políticas Esportivas.

Assim, posteriormente, foi realizado o levantamento e a coleta dos dados por meio de pesquisa documental³, uma vez que o uso de documentos no caso específico do referido estudo foi bastante apreciado e valorizado, possibilitando ampliar o entendimento do objeto, cuja compreensão necessitava de contextualização histórica e sociocultural. Alinhado com o pensamento de Sá Silva, Almeida e Guindani (2009), entende-se que a riqueza de informações, que se pode extrair e resgatar dos documentos, justifica o seu uso em várias áreas das Ciências Humanas e Sociais.

Do mesmo modo, registre-se, ainda, que a pesquisa documental possibilitou o alcance dos objetivos específicos do estudo, para tanto, utilizou-se como fontes de dados os seguintes instrumentos:

² Por meio do site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), buscou-se identificar no momento do registro das candidaturas para as eleições de 2006 e 2010, as coalizões partidárias vinculadas ao governo, por nós intituladas de base aliada, os registros de partidos independentes, bem como aqueles declarados opositoristas.

³ Ressalta-se que a pesquisa documental é muito próxima da pesquisa bibliográfica. O elemento diferenciador está na natureza das fontes: a pesquisa bibliográfica remete para as contribuições de diferentes autores sobre o tema, atentando para as fontes secundárias, enquanto a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias (SÁ SILVA, ALMEIDA e GUINDANI, 2009).

Quadro 1 – Documentos para pesquisa documental.

OBJETIVOS	FONTES
Mapear e caracterizar o conjunto das emendas	Portal Siga Brasil – Relação Orçamentária das Funcionais Relativas às Emendas do Ministério do Esporte
Verificar a magnitude dos gastos e discutir o direcionamento das emendas	
Articulação das emendas com as políticas do setor esportivo	Planos Plurianuais – 2008/2011-2012/2015 (PPAs) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) Lei Orçamentária Anual (LOA) Política Nacional de Esportes (PNE) Plano Decenal de Esporte e Lazer (PDEL)

Elaboração do autor (2016).

Expõe-se, além disso, que, no decorrer da pesquisa, outros documentos se fizeram importantes na fase da pesquisa documental, a exemplo de legislações federais, assim como as vinculadas ao setor esportivo⁴, resoluções das Conferências de Esporte até então realizadas, informações disponíveis no *site* do Ministério do Esporte⁵, Câmara⁶, Senado Federal⁷ e Tribunal Superior Eleitoral⁸

Não obstante, o Sistema de Informações Orçamentárias Gerenciais Aplicadas – SIGA, mantido pelo Senado Federal, foi adotado como principal fonte de dados do Orçamento Geral da União para este trabalho. Este sistema, de livre acesso ao público, dispõe de vários recursos de filtragem e consolidação que facilitaram a consulta aos dados orçamentários. O SIGA é bastante adequado para comparar dotações entre as várias fases do orçamento federal, pois traz informações desde a proposta orçamentária até a efetiva execução.

Trabalhou-se com os valores das emendas aprovadas, fase anterior à dotação inicial, possibilitando assim a comparação com o valor das dotações liquidadas vinculadas

⁴ Decreto Lei nº 4.536/22; Decreto Lei nº 3.199/1941; Decreto Lei nº 594/1968; Decreto nº 6.555/2008; Decreto nº 6.759/2009; Decreto nº 6.170/2007; Lei nº 4.320/1964; Lei nº 8.242/1991; Lei nº 8.666/1993; Lei nº 8.672/1993; Lei nº 9.532/1997; Lei nº 9.615/1998; Lei nº 9.981/2000; Lei nº 10.264/2001; Lei 10.451/2002; Lei nº 10.672/2003; Lei nº 10.891/2004; Lei nº 11.116/2005; Lei nº 11.345/2006; Lei nº 11.438/2006; Lei nº 11.505/2007; Lei nº 11.472/2007; Lei 11.827/2008; Lei nº 12.035/2009; Lei nº 12.395/2011; Lei nº 12.649/2012; Lei nº 12.663/2012; Instrução Normativa nº 01/1997; Portaria Interministerial nº 127/2008 e Portaria Interministerial nº 507/2011.

⁵ Manual de convênios do órgão e Plano Brasil Medalhas.

⁶ Relação dos Deputados na 53ª, 54ª e 55ª legislaturas. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>. Acesso em: 22 jun. 2015.

⁷ Relação dos Senadores na 53ª, 54ª e 55ª legislaturas. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/senadores/legislaturas-antiores>. Acesso em: 22 jun. 2015.

⁸ Coligações partidárias efetivadas nas eleições de 2006 e 2010. Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>. Acesso em: 22 jun. 2015.

àquela emenda⁹. Sob o aspecto monetário aplicou-se para deflacionar as despesas o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)¹⁰. Essa escolha se justifica devido à ausência de índice próprio de custos dos serviços públicos de esporte, de modo que os recursos entre anos possam se tornar comparáveis.

Para a análise e discussão dos dados coletados, intercalados com a literatura consultada foi necessária a construção de aspectos e indicadores tendo como base o modelo de análise de políticas sociais proposto por Fagnani (2009) e Boschetti (2009)¹¹, a saber: “configuração do financiamento e gasto”. A apreciação do financiamento e do gasto no âmbito das políticas sociais pode abrir espaço para o entendimento da estrutura orçamentária, pois acabam sendo definidores da essência, compreensão, concretização e expansão das políticas sociais (FAGNANI, 2009).

Esse aspecto contempla a análise das fontes dos recursos, bem como o montante gasto na política e/ou programa avaliado por meio de três indicadores: fontes do financiamento¹², direção e magnitude dos gastos (BOSCHETTI, 2009). Anota-se que no direcionamento buscamos correlacionar à análise das emendas parlamentares com as políticas do setor esportivo previstas na PNE, PDEL e Planos Plurianuais do período de estudo.

O recorte do estudo correspondeu ao período de janeiro de 2008 até dezembro de 2015, perfazendo um total de 8 anos. Tal abrangência está inserida nos Plano Plurianuais – PPAs - Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade (2008/2011) e Brasil sem Miséria (2012-2015)¹³.

O início da coleta em 2008 se justifica, uma vez que somente a partir de 2009 os dados de execução de emendas por órgão, que tornam possíveis o acesso às emendas destinadas ao orçamento do Ministério do Esporte, estão disponíveis na base do SIGA

⁹ Ressalta-se que os dados no SIGA ficam restritos àqueles decorrentes de programações cujas dotações da LOA foram oriundas exclusivamente de emendas individuais e coletivas (emendas exclusivas) e não totalmente canceladas ao longo do exercício, tal situação revela-se como um limite dessa pesquisa, em razão da dificuldade de definição do valor exato da dotação originada de emendas, bem como pela falta de transparência. Soma-se ainda a indisponibilidade dos dados vinculados às emendas parlamentares relativos aos “restos a pagar”.

¹⁰ Para operá-lo, utilizaremos a Calculadora do Cidadão, disponível no portal do Banco Central do Brasil (BCB). Disponível em: < <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/> >

¹¹ É oportuno ressaltar que o modelo proposto por Boschetti (2009), também conta com outros dois aspectos: configuração e abrangência de direitos e benefícios e gestão e controle social democrático.

¹² Registre-se que a fonte de financiamento se refere ao orçamento, recursos esses do Tesouro Nacional, ou seja, provenientes de impostos, taxas e contribuições arrecadados juntos à sociedade. Em relação às emendas, essas geralmente têm como fonte o orçamento por meio do cancelamento da reserva de contingência.

¹³ Nota-se que tais documentos contemplam do último ano do governo Lula ao primeiro mandato do governo Dilma em sua integralidade, bem como parte do segundo período de gestão da Presidente, tendo em vista que o documento (PPA) é elaborado a partir do segundo ano de governo, estendendo-se até o primeiro ano do governo seguinte.

Brasil¹⁴. Outro fator a ser reiterado seria o redirecionamento da agenda esportiva em favor dos Megaeventos esportivos a partir do PPA (2008/2011), culminando com a total reformulação do PPA (2012/2015), tal fenômeno foi, sem dúvida, o principal protagonista em termos orçamentários.

As fases apresentadas, componentes da dissertação – quais sejam: pesquisa bibliográfica, a análise e o debate acerca dos dados coletados – foram basilares no entendimento dos ajustes institucionais promovidos, na identificação dos agentes, dos princípios, dos interesses e das forças hegemônicas predominantes no setor neste período histórico e que, possivelmente, permanecerão por mais algum tempo.

Em suma, o texto foi dividido em quatro capítulos, juntamente com a presente introdução e as considerações finais, se articulando como um todo da seguinte maneira:

- **Capítulo 1:** O debate é iniciado por discussões conceituais sobre o Estado no modo de produção capitalista, suas funções e complexificação em sua fase tardia, tendo como horizonte a busca pela hegemonia. Também são apresentados os condicionantes e significados da formação do Estado Brasileiro: aspectos históricos e seu posicionamento em tempos atuais, repercutindo a consolidação da “pequena política” em detrimento das questões mais relevantes ao contexto de uma nação, culminando, por exemplo, com o surgimento de vários fenômenos, dentre os quais se destaca o clientelismo. Demonstra-se ainda que a interlocução entre estes fenômenos dentro da dinâmica do Estado Capitalista, notadamente em um país periférico como o caso brasileiro, é cercada de particularidades.
- **Capítulo 2:** Apresenta o papel e a caracterização do fundo público, no que diz respeito ao contexto de reestruturação do capitalismo, a partir da década de 70, as modificações no mundo do trabalho, na economia, a atuação estatal e suas funções implementadas por meio das políticas sociais. Em seguida, demonstram-se aspectos do fundo público materializado por meio de sua expressão mais visível, a saber, pelo orçamento nacional e suas condicionantes históricas; assim como o entendimento do relacionamento entre o executivo/legislativo nessa correlação de forças, sendo que este último direciona sua atuação no sentido de encaminhar recursos públicos às suas bases eleitorais por meio de emendas parlamentares.

¹⁴ Registre-se que as emendas pagas em 2008 correspondem ao último ano de vigência do PPA 2004-2007 (Plano Brasil de Todos).

- **Capítulo 3:** A exposição se refere às políticas esportivas desenvolvidas no âmbito esportivo, no país, a partir da década de 30 até o presente momento. Apresenta-se ainda um mapeamento das principais estratégias adotadas pelo governo em relação ao financiamento dessas políticas, por meio de várias fontes, a saber: orçamentária, extraorçamentária e indireta.

- **Capítulo 4:** Destaca-se o lugar das emendas parlamentares efetivadas junto ao setor, mapeando e caracterizando sua magnitude e direcionamento, bem como problematizando as relações existentes entre as ações contempladas via emendas parlamentares e as de fato preconizadas nas políticas esportivas desenvolvidos pelo Ministério do Esporte na tentativa de identificar a “hegemonia da pequena política” por meio da realização de práticas clientelistas.

CAPÍTULO 1

O ESTADO, A PEQUENA POLÍTICA E O CLIENTELISMO

O capítulo apresenta inicialmente um debate permeado por discussões conceituais sobre o Estado no modo de produção capitalista, suas funções e a busca pela hegemonia, assim como os condicionantes e significados em solo nacional. Alinhada nessa construção, e considerando os diversos quesitos influenciadores da formação do estado brasileiro, a continuidade do texto é permeada pelo surgimento de alguns fenômenos, dentre os quais destacamos o clientelismo, uma vez que este aparece enraizado em uma cultura que privilegia aspectos caracterizadores da chamada “pequena política” em termos gramscianos.

1.1 O Estado capitalista

Partimos do princípio de que o Estado moderno¹⁵ possui uma forte ligação com a ordem burguesa, não externa a ela. É uma instituição aperfeiçoada e conduzida pela ordem que o funda, portanto, um Estado inserido e produzido pela sociedade capitalista, em um contexto de intensas lutas de classes, não sendo, por conseguinte, independente do sistema socioeconômico e político que o criou, dos seus interesses em jogo e da correlação de forças sociais.

O Estado só existe porque a sociedade é dividida em classes sociais, a saber: a burguesia – detentora dos meios de produção – e os proletários – vendedores de sua força de trabalho. Assim, em um primeiro momento, ele surge a partir da constatação de que a sociedade se emaranhou em conflitos inconciliáveis, isto é, o Estado tinha a função de defender os interesses da classe dominante por meio da coerção. O seu executivo se compunha em termos marxianos como um “balcão de negócios da burguesia” (MARX e ENGELS, 2002).

Dessa forma, em oposição às teses liberais do Estado como produto da associação entre indivíduos livres e independentes, no marxismo, o surgimento do Estado vincula-se às necessidades de contenção e controle dos conflitos entre as classes sociais, pois a desigualdade estrutural entre proprietários e não proprietários dos meios de produção resulta em desordem que só a ideologia e a coerção são capazes de conciliar (FERRAZ, 2014).

¹⁵ Ressalta-se que o Estado é uma organização também existente em formações pré-capitalistas, embora com uma conformação bem distinta e atrelada aos interesses de outras classes.

Segundo Coutinho (1996), a compreensão de que o Estado é um comitê gestor dos negócios da burguesia e de que a lei geral da acumulação não permite qualquer concessão aos interesses dos trabalhadores, leva os autores (Marx e Engels) à conclusão de que a transição ao socialismo requer, necessariamente, uma ruptura súbita e violenta com a ordem burguesa. Entretanto, a expansão da democracia política e a conquista de melhorias econômicas e sociais pela classe trabalhadora na Europa ocidental, contribuíram para a emergência de um debate no qual o caráter de instrumento de classe do Estado foi problematizado (GRAMSCI, 2003; POULANTZAS, 2000).

Na evolução temporal, por meio de seus estudos, Antonio Gramsci percebe a ampliação desse Estado, uma vez que, embora continuasse a atender aos interesses da classe dominante, já não atuava somente com coerção, como o próprio Marx havia sinalizado no texto do 18 Brumário; tinha a sua ação também balizada pelo consenso estabelecido pelas classes sociais no seio da sociedade civil.

Nesses termos, entende-se a formação do Estado em dois aspectos, ou seja, de um lado pelo seu corpo político, detentor do aparato burocrático e militar e, de outro, pela sociedade civil, espaço de disputa de hegemonia entre as classes. Ao elevar ao campo da superestrutura¹⁶ as relações presentes na sociedade civil, é estabelecida uma nova compreensão do Estado, denominando pelo autor italiano de Estado ampliado ou integral (GRAMSCI, 2003).

Por isso, na noção geral de Estado em Gramsci (2003), entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil, neste sentido, seria possível dizer que Estado é igual à sociedade política atrelada à sociedade civil, ou seja, hegemonia encorajada de coerção.

Além disso, alerta o referido autor que por Estado deve-se entender, além do aparelho de governo, também os aparelhos privados de hegemonia - igreja, escolas, partidos, entre outros. O centro da disputa de poder deixa de concentrar-se unicamente no aparelho estatal/sociedade política, isto é, o grupo/classe social que deseja ser governante deve antes ser dirigente, obter a hegemonia por meio da luta política que se trava cotidianamente na sociedade civil, mediante dos aparelhos privados de hegemonia tratados acima.

¹⁶ De acordo com a teoria marxista, a sociedade humana consiste em duas partes: a infraestrutura e a superestrutura. A infraestrutura compreende as forças e relações de produção — condições de trabalho entre empregador-empregado, a divisão do trabalho e relações de propriedade — na qual as pessoas entram para produzir as necessidades e comodidades da vida. Essas relações determinam outras relações e ideias da sociedade, que são descritas como a sua superestrutura. A superestrutura de uma sociedade inclui a cultura, instituições, estruturas de poder político, papel social, rituais e o Estado.

Todavia, conforme afirma Poulantzas¹⁷ (2000, p. 29), “acreditar que o Estado só age assim é completamente errado: a relação das massas com o poder e o Estado, no que se chama especialmente de consenso, possui sempre um substrato material”. E acrescenta:

Entre outros motivos, porque o Estado, trabalhando para a hegemonia de classe, age no campo do desequilíbrio instável do compromisso entre classes dominadas e dominantes. Assim, o Estado encarrega-se ininterruptamente de uma série de medidas materiais positivas para as massas populares, ao mesmo tempo quando estas medidas refletem concessões impostas pela luta das classes dominadas. (POULANTZAS, 2000, p.29).

Eis aí um dado essencial, sem o qual não se pode perceber a materialidade da relação entre o Estado e as massas populares, se fossem consideradas apenas a repressão e a ideologia. A classe trabalhadora está no seio do Estado de forma dominada, uma vez que não existe um duplo poder; as classes ou frações dominantes presentes nos setores e aparelhos do Estado não deixam que se cristalize um poder próprio das classes populares em seu interior (POULANTZAS, 2000).

Entretanto, em alguns períodos para se manter como hegemônica, a burguesia estabelece estrategicamente relações com a classe explorada, buscando apoio em algumas de suas frações e, ao mesmo tempo, desestabilizando sua organização. Apesar disso, a presença das classes populares no interior do Estado não significa sua completa transformação, apesar de entendermos como condição necessária. Poulantzas (2000) ratifica que, diante da possibilidade da classe explorada, ou uma de suas frações, chegarem ao governo, não há garantias que tal classe ou outra qualquer detenha o controle dos aparelhos do Estado.

Sobre este aspecto, o Estado é “[...] 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” (POULANTZAS, 2000, p. 130).

O aludido autor entende que o Estado apresenta autonomia relativa¹⁸ quanto ao bloco no poder, já que busca avaliar o interesse da burguesia como um todo, ainda que sobre a hegemonia de uma ou mais frações.

¹⁷ Registra-se que a obra de Nico Poulantzas, embora curta, de acordo com suas idéias pode ser dividida em três fases. A título de ilustração podemos caracterizá-lo em Poulantzas 1, 2 e 3. Nesses termos, no Poulantzas 1 tinha-se uma definição estrutural (o Estado é uma estrutura invariante que produz, através do direito e do burocratismo burguês, efeitos ideológicos funcionais para a reprodução do sistema social). Já no Poulantzas 2 temos uma definição funcional (tudo aquilo que participa da função do Estado é, para todos efeitos, Estado). O Poulantzas 3 apresenta uma definição relacional (O Estado capitalista é a “condensação material” da relação de forças entre as classes e frações numa dada sociedade).

¹⁸ Sinalizam-se críticas ao conceito de autonomia relativa do Estado proposto por Poulantzas, especialmente sua polêmica com Miliband uma vez que este defende um modelo instrumentista do Estado capitalista, enquanto que Poulantzas assume uma posição estrutural. Na sociedade do Estado capitalista, Miliband coloca diante de sua teoria de como as funções do Estado servem os interesses capitalistas. Ele faz isso, por causa de (1) as origens sociais dos membros do governo do estado e (2) os laços pessoais e influência entre os membros do governo do

Desta forma, a autonomia no Estado se manifesta nas ações contraditórias que são realizadas pelas classes e frações de classe que estão dentro do Estado. “Essa autonomia do Estado em relação a tal ou qual fração do bloco no poder existe, pois concretamente como autonomia relativa de tal ou qual setor, aparelho ou rede do Estado em relação a outros” (POULANTZAS, 2000, p. 138).

As contribuições de Gramsci e Poulantzas fornecem um notável suporte teórico na tentativa de se pensar esse Estado ampliado, como uma condensação da luta de classes e frações de classe, bem como perceber que sua relação com a superestrutura não é algo exterior, mas uma característica própria da função que exerce na perpetuação da hegemonia e acumulação de capital da burguesia.

Todavia, seus apontamentos são insuficientes à complexificação do capital, ficando limitados ao período histórico caracterizado notadamente pela fase inicial do capitalismo, ou seja, quando o crescimento do capital industrial aconteceu no âmbito dos mercados domésticos. Essa fase embrionária do capitalismo desenvolveu-se concomitante à formação dos Estados Nacionais, às grandes navegações e ao mercantilismo. As relações comerciais definiam a acumulação de capital por parte da burguesia e das nações, tal fase foi denominada de capitalismo de mercado (MANDEL, 1985).

Dessa maneira, para se entender o Estado capitalista de forma sistêmica também se faz necessário recorrermos a sua evolução temporal, visto que cada vez mais os objetivos políticos das sociedades contemporâneas passam a ser deliberadamente buscados. Nesse processo histórico, a revolução capitalista completada pela Revolução Industrial assume papel central, tendo ela sido realizada originalmente pelos países hoje ricos e de forma retardatária nos países hoje em desenvolvimento, bem como nos países que realizaram revoluções socialistas.

Assim, tomando-se como referência as contribuições de Mandel (1985), podemos acrescentar nessa periodização outros dois grandes estágios do capitalismo, a saber: o capitalismo monopolista e o tardio, sendo o primeiro a fase de desenvolvimento do modo de

estado e as elites da classe dirigente. Poulantzas não concorda com a abordagem de Miliband, adotando uma posição estrutural. Ele afirma que o estado é objectivamente uma entidade capitalista, que pode servir nenhum outro propósito do que preservar o modo de produção capitalista. Além disso, ele argumenta que se os membros da classe dominante são as mesmas pessoas como aqueles que gerem o estado, isto é meramente uma coincidência: o Estado serve os interesses capitalistas, independentemente de quem está no comando. Em resposta às críticas de Poulantzas, Miliband responde que a posição das Poulantzas não deixa espaço para a agência e é, portanto, muito limitante. Seu ponto de vista não permite que os indivíduos a tomar decisões com base em sua própria vontade; em vez disso, suas decisões são determinados exclusivamente pela estrutura da sociedade.

produção capitalista em que um aumento qualitativo da concentração e centralização do capital levou à eliminação da concorrência dos preços de toda uma série de setores-chave da indústria. Tal fato ocasionou acordos monopolistas, daí o batismo proposto por Mandel, nos quais poucas empresas dominam completamente um mercado após outro, onde o capital bancário se funde cada vez mais com o capital industrial, formando o capital financeiro, no lugar em que poucos e grandes grupos financeiros dominam a economia de cada país, esses monopólios gigantescos dividem entre si os mercados mundiais de mercadorias-chave e as potências imperialistas dividem o mundo em impérios coloniais ou áreas de influências semicoloniais¹⁹.

Já o último período proposto pelo aludido autor trata-se simplesmente de uma denominação referente à crise decorrente da saturação da terceira e mais desenvolvida fase do capitalismo, por entendermos que nesse período as relações entre Estado e sociedade se complexificam, abordaremos tal estágio de forma mais aprofundada.

1.1 O papel do Estado na fase do capitalismo tardio

Conforme Mandel (1985), a história do desenvolvimento capitalista de forma ampla pode ser traduzida a partir de uma teoria denominada de ondas longas, quer dizer teoria da acumulação de capital, ou, expresso de forma mais clara, uma teoria da taxa de lucro. O autor trabalha com a ideia explicativa das constantes oscilações do capitalismo, com melhoras na taxa de lucro, sem recusar o declínio secular sinalizado pelo limite histórico do modo de produção capitalista. Isto é, mesmo que o capitalismo experimente de tempos em tempos períodos de grande expansão da taxa geral de lucros, desde a I Guerra Mundial vive sob a sina de uma crise estrutural²⁰.

Na contextualização histórica, esse período iniciado pela I Guerra Mundial e estendido ao término da II Guerra Mundial é o marco dessa crise, sendo de profundas transformações e instabilidade, uma vez que, além dos conflitos bélicos já sinalizados, tal fase foi permeada por uma revolução socialista, além, claro, de uma profunda crise econômica em 1929.

¹⁹ O Estado passa a atuar na formulação das políticas econômicas através do controle dos juros, das exportações/importações, empréstimos e investimentos. O objetivo é evitar crises como gerenciando setores da produção, as atividades da iniciativa privada e também assumindo importante papel na montagem da infraestrutura que seria utilizada pelos setores produtivos (MANDEL, 1985).

²⁰ É oportuno mencionar que em momento algum a ideia de crise estrutural exclui que seja possível um rápido crescimento das forças produtivas, e que uma nova onda expansionista possa vir a acontecer.

Na visão de Silva (2012), tais fatos contribuíram para marcar a transição das fases anteriores do capitalismo, conforme tratado outrora, para um novo estágio, agora intitulado de capitalismo tardio. O referido período transformou sobremaneira o papel do Estado e as expectativas que pesavam sobre ele, pois, a partir de então, este começou a intervir nas questões econômicas e sociais por meio do desenvolvimento de claras funções, as quais trataremos mais adiante.

Nessa dinâmica, segundo Mandel (1985), o novo estágio se caracterizou pela expansão do processo de acumulação, assim como pela ampliação das grandes corporações multinacionais, a globalização dos mercados e do trabalho, o consumo de massa e a intensificação dos fluxos internacionais do capital, além, claro, da imposição de uma concorrência generalizada de operário contra operário.

Anota-se, ainda, que, conforme dito inicialmente, as manifestações externas da crise constituíam a essência desse fenômeno entre as quais se destaca a tremenda expansão da capacidade produtiva via desenvolvimento tecnológico resultando ao mesmo tempo em superprodução e em diminuição da força de trabalho empregada na indústria e sua realocação em serviços (terceirização), colocando a questão adicional da medida em que a provisão dos serviços em expansão pode ser produzida enquanto mercadorias (MANDEL, 1985).

Com visão semelhante, Silva (2012) destaca que o capitalismo tardio é, sim, marcado pelo crescimento das forças produtivas, nas quais ocorre um aumento da dependência e desperdícios paralelos ou subjacentes a esse processo de crescimento. Isso porque, para o autor, as forças produtivas encontram seu limite nas estreitas relações de classe capitalistas, mesmo que haja sucesso na aplicação de inovações na indústria, esse avanço não vai adiante diante da resolução dos problemas sociais gerais, exatamente porque sofre restrições classistas, classes essas que agora perpassam por dentro do Estado.

Nesse sentido, vale ressaltar que no capitalismo tardio embora exista uma elevação da taxa de lucro, o contraponto se efetiva na exposição das contradições internas desse modo de produção, pois o capitalismo pode vir a crescer, mas se tornou cada vez mais difícil depender da mobilização de suas próprias forças e por tal razão necessita da intervenção estatal.

Desse modo, o desafio que se coloca é abordar as transformações desse estágio, em especial explicar como se dá a intervenção estatal nesse processo, tendo em vista que “quanto maior a intervenção do Estado no sistema econômico capitalista, tanto mais claro torna-se o fato de que esse sistema sofre de uma doença incurável” (MANDEL, 1985, p. 341).

Para cumprir tal propósito, continuamos nos reportando à Mandel (1985), em seus estudos o referido autor atribui ao Estado três funções principais no modo capitalista de produção, sendo elas: 1) criar as condições gerais de produção que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante; 2) reprimir qualquer ameaça das classes exploradas ou de frações particulares das classes dominantes ao modo de produção corrente através do Exército, da polícia, do sistema judiciário e penitenciário; 3) integrar às classes exploradas, garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto de repressão contra elas (porque acreditam que isso é inevitável, ou que é “dos males o menor”, ou a “vontade suprema”, ou porque nem percebem a exploração).

Sob esse prisma, O'Connor (1977) já revelava que a intervenção do Estado se efetiva a partir de duas funções ou objetivos muito próximos aos conceitos desenvolvidos por Mandel, a saber: acumulação e legitimação. É por meio do emprego de recursos públicos, ou seja, o fundo público, que o Estado implementa tais funções sendo a acumulação caracterizada pelos investimentos em obras e serviços, sem os quais as frações de classe burguesas não sustentariam seus lucros. Já a legitimação se evidencia com as despesas sociais abrigando os gastos que visam estabilizar a ordem social com a criação de um ambiente político estável, minimizando assim as reivindicações do proletariado e mantendo a hegemonia ideopolítica.

Isso pressupõe uma mudança no papel do Estado no capitalismo tardio. O domínio da burguesia não se estabeleceu baseado em relações extraeconômicas de coerção e dependência, mas, sim, legitimado pelas relações de livre troca, dando aparência de liberdade e igualdade à dominação burguesa. Como as próprias relações de troca no mercado forneciam a legitimação para a dominação, o Estado pode se abster do uso da força contra a classe trabalhadora, cumprindo apenas funções mínimas de segurança (SILVA, 2012).

Portanto, as despesas estatais e a alocação de recursos entre os setores econômicos e classes sociais assumem as mesmas características contraditórias daquelas funções básicas do Estado capitalista. Isto é, de um lado, as definições do fundo público seriam pressionadas pelos interesses político-econômicos de grupos sociais privilegiados pelo sistema e, de outro, por meio da destinação de recursos para as classes menos favorecidas, com o intuito de assegurar o bem-estar social, dentro dos limites oportunos ao alcance da coesão social, imprescindível, à manutenção da própria acumulação, base do sistema capitalista.

Assim sendo, há uma tendência inerente ao capitalismo tardio, não visto em outros momentos, a aumentar não só o planejamento econômico do Estado, como também aumentar a socialização estatal dos custos (riscos) e perdas em um número constantemente crescente de processos produtivos, ou seja, a incorporação pelo Estado de um número sempre maior de setores produtivos e reprodutivos às “condições gerais de produção”²¹ (MANDEL, 1985; BEHRING, 2009).

1.2 Estado e desenvolvimento no Brasil

Na perspectiva de um conhecimento sistêmico, faz-se necessária a compreensão da própria constituição do estado capitalista brasileiro; o qual para Coutinho (2008) se transformou em Estado antes de se tornar uma nação. Tal afirmação é baseada na história de Independência, uma vez que essa se deu pelo grupo dominante à época, e não pela organização da população. Assim, segundo o autor, desde o início uma classe dominante que não possuía identificação com as demandas populares e com os problemas nacionais governa o país de cima para baixo e as consequências disso foram indefinidamente ríspidas ao longo do tempo.

Nesse sentido, Ianni (1984), também possui pensamento semelhante, pois, para ele, considerando todas as formas históricas, desde a Independência, o Estado brasileiro é marcado por uma continuidade e pela reiteração de soluções autoritárias, de cima para baixo e pelo alto, sendo o setor estatal organizado por meio de interesses oligárquicos, burgueses e imperialistas, intitulado pelo autor de uma espécie de contrarrevolução permanente. O Brasil se caracterizou pela presença de um Estado extremamente forte, autoritário, em contraposição a uma sociedade civil débil²², primitiva, amorfa (COUTINHO, 2008).

Coutinho (2008, p.176), revela que “o Estado moderno brasileiro foi quase sempre uma ‘ditadura sem hegemonia’, ou, para usarmos a terminologia de Florestan Fernandes, uma “autocracia burguesa”, conforme a seguir:

²¹ Além disso, se faz necessário pensarmos que, embora persista a luta de classes “original” (Capital x Trabalho), há na evolução temporal desse Estado disputas distributivas de classe que, por vezes, também incluem conflitos de frações no interior dessas classes. Esses conflitos “menores” estão longe de um ideal revolucionário, mas são aqueles fortemente presentes nas disputas que envolvem a repartição do fundo público.

²² Adverte-se que quando nos referimos à fragilidade da sociedade civil brasileira, nos referimos a uma consciência política ampla, embora vez ou outra apareçam movimentos articulados, infelizmente, nem toda sociedade desfruta de educação mínima e adequada. No país há muitas debilidades no sistema educacional que causam prejuízos de longa duração, pois afetam várias gerações. Para que ocorra uma educação cidadã é preciso existir um projeto político efetivamente democrático que valorize a participação dos cidadãos nas decisões e no cumprimento das leis colaborando para um sentido de envolvimento político maior.

“A noção de “democracia burguesa” sofre uma redefinição, que é dissimulada no plano dos mores, mas se impõe como uma realidade prática inexorável, pela qual ela se restringe aos membros das classes possuidoras que se qualifiquem, econômica, social e politicamente para o exercício da dominação burguesa” (FERNANDES, 1975, p. 292).

Assim, a revolução burguesa não assume no país o caráter de democracia, criou-se um padrão de desenvolvimento econômico sempre com o horizonte no atendimento dos interesses da classe burguesa, articulando estruturas políticas de permanência no poder. A classe dominante ininterruptamente encontrando meios e modos de impedir ou travar as forças comprometidas com a classe subalterna, limitando os membros desta a conviver com interesses daquela e sem muitas opções de escolha para resoluções dos próprios problemas que os cercam, vivendo assim a classe dominada com muitas dificuldades, principalmente sem meios suficientes de sobrevivência.

Portanto, sinalizar a periodização²³, as mudanças e as configurações desse Estado burguês no país se apresenta como importante, por tal razão optou-se por dividir essa evolução histórica em três momentos, conforme a seguir: a) Nacional-desenvolvimentismo; b) Era das incertezas: crises e instabilidade; c) A consolidação neoliberal e o “neodesenvolvimentismo”.

Nacional-desenvolvimentismo (1930-1980)

Ainda após ter tornado-se uma nação de fato, a sobreposição do Estado a esta lógica inicialmente apresentada é também presente na Revolução de 1930²⁴, caracterizada de acordo com a história por posicionar o país na era da ‘modernidade’. O período ficou marcado pela industrialização, a urbanização e a dissolução das estruturas políticas oligárquicas, que concentravam firmemente o poder político na mão de aristocracias rurais.

²³ Ianni (1971) apresenta elementos importantes para a compreensão da prática do planejamento governamental no Brasil, tanto no nível das circunstâncias nacionais, quanto no que se refere a uma tendência manifesta no mundo capitalista, especialmente a partir da crise de 1929. Em sua análise, dois aspectos apresentam-se relevantes e interdependentes: 1) a compreensão do sistema econômico-político brasileiro depende da análise de duas de suas manifestações importantes, ocorridos no decorrer do processo histórico, a saber: a) maior interferência do Estado na economia; b) adoção de políticas governamentais cada vez mais complexas assumindo a forma de políticas econômicas planejadas. 2) as políticas econômicas adotadas pelos diferentes governos, oscilaram entre duas tendências principais: a) de caráter nacionalista, com vistas à criação de um capitalismo nacional (Era Vargas I e II e João Goulart); b) favorável à associação ao capitalismo mundial, denominada estratégia de desenvolvimento dependente (JK e Ditadura).

²⁴ Revolução de 1930 foi um movimento erroneamente identificado como revolução, tendo características mais semelhantes às de um golpe de estado, uma vez que foi articulado pela elite para minimizar as reivindicações das mobilizações sociais. Tal fato pôs fim à Primeira República Brasileira, conhecida popularmente como “República Velha” ou “República do Café com Leite”.

Ainda sobre este aspecto, Coutinho (2008) sinaliza que é a partir do movimento liderado por Getúlio Vargas a consolidação do capitalismo brasileiro, abarcado o processo de industrialização. Na Revolução de 1930, setores das oligarquias agrárias, aqueles não ligados diretamente ao mercado externo, deslocam do papel de fração hegemônica no bloco no poder a oligarquia cafeeira, cooptam alguns segmentos da oposição da classe média (que se expressavam no movimento tenentista) e empreendem processos de transformação que irão se consolidar efetivamente a partir de 1937, com a implantação da ditadura do Estado Novo, quando se promove, sob a égide do Estado, um intenso e rápido processo de industrialização.

Para Castelo (2012), o nacional-desenvolvimentismo cursou um longo caminho na história do pensamento econômico brasileiro. O processo de industrialização, por meio do modelo de substituição de importações, ganhou força em 1930, como resposta à crise econômica mundial de 1929.

Na lição de Gonçalves (2013, p. 33), “a revolução de 1930 é o ponto de inflexão tanto na trajetória política como na formação econômica do Brasil. De fato, na esfera econômica, a década de 1930 marcou a transição da economia agroexportadora para a economia industrial²⁵”. Segundo o referido autor, o novo cenário significou uma ruptura com o liberalismo econômico característico do Segundo Império e da Velha República.

Tal fato alterou a correlação de forças entre as frações da burguesia no país. As oligarquias agroexportadoras cafeeiras ficaram vulneráveis e as demais frações aproveitaram a oportunidade para se inserir no bloco de poder. Instrumentalizou-se, dessa maneira, a articulação de um novo bloco de poder, com uma aliança entre o Estado e uma burguesia nacional emergente, porém sem romper totalmente com as antigas classes dominantes, de maneira especial os latifundiários, como teorizam Behring e Boschetti (2011, p. 105), “Assim, chegam ao poder político outras oligarquias agrárias e também um setor industrialista, quebrando a hegemonia do café e com uma agenda modernizadora”.

Outro traço importante, também iniciado a partir de 1930 e que vai marcar decisivamente o Estado brasileiro posterior, é uma forte marca corporativista, que assumiu, inclusive, a forma do corporativismo de Estado. O modo corporativo de representação é uma estratégia de absorver a autoconsciência da sociedade civil, impossibilitando a formação de uma consciência ético-política.

²⁵ A queda do protagonismo relativo à agropecuária se expressou também no avanço de outras indústrias, a saber: construção, indústria extrativa mineral e serviços industriais de utilidade pública, bem como o processo de tercerização, por meio do aumento da participação do setor de serviços na economia nacional (GONÇALVES, 2013).

A supremacia da classe no poder se efetiva por dominação e não pela direção político-ideológica. O projeto político da classe dominante não tem o respaldo consensual do conjunto ou da maioria da sociedade (COUTINHO, 2008).

Essa acomodação das frações do bloco no poder, associada às políticas populistas, com expansão gradual, fragmentada e corporativista dos direitos sociais, possibilitou a Getúlio Vargas construir uma nova ordem político-social, centralizando as decisões e controlando a atuação da sociedade civil, configurações do chamado populismo, o qual retornaremos no último tópico deste capítulo (CASTELO, 2012).

Como exemplo que as ações estatais foram centralizadoras, percebe-se, também, a partir do primeiro Governo Vargas, a suspensão do pagamento do serviço da dívida pública externa, adoção do chamado controle cambial, introdução do processo de industrialização substitutivo de importações, promoção da estabilidade econômica, incentivo à acumulação de capital e de crédito benéficas à indústria²⁶; assim como a criação de indústrias estatais, principalmente ligada à siderurgia e à energia.

A marca do período em tela, portanto, foi a tentativa de consolidação no território nacional da ideologia do desenvolvimento econômico por meio da industrialização e da soberania²⁷, situações características da conceituação do termo nacional-desenvolvimentismo²⁸ (GONÇALVES, 2013).

Para Gonçalves (2013), o ponto central na tradição desenvolvimentista latino-americana seria a ruptura com o Modelo Centro-Periferia até então implementada. E acrescenta:

Nesse modelo, o desenvolvimento de alguns países (centro) e o atraso ou subdesenvolvimento de outros países (periferia) era explicado, em grande medida, pela divisão internacional do trabalho. No centro, as dinâmicas de acumulação de capital, progresso técnico e comércio exterior (exportação) foram assentadas na industrialização, enquanto, na periferia, essas dinâmicas estavam concentradas no setor primário exportador (GONÇALVES, 2013, p.38).

No desenvolvimento dessa “contrarrevolução burguesa” ou permanente, conforme termo de Ianni (1984), as elites ajustam suas formas de dominação à defesa da chamada “civilização ocidental”.

²⁶ Tal iniciativa não partiu do empresariado local, e sim do próprio Presidente.

²⁷ “A soberania pode ser definida como a probabilidade de o Estado-Nação realizar sua própria vontade independente da vontade alheia (ou seja, a vontade de outro Estado-Nação)” (GONÇALVES, 2013, p. 36).

²⁸ Registre-se que o termo Nacional-Desenvolvimentismo não é originário no país, e nem mesmo nos vizinhos da sulamerica, uma vez que as raízes desse pensamento estão vinculadas as políticas de desenvolvimento econômico de determinados períodos históricos em países como a Grã-Bretanha, França, Estados Unidos, Alemanha e Japão. Até porque suas características na América Latina vêm em desencontro dos projetos desenvolvidos por aqueles países, notadamente a partir do século XVIII (GONÇALVES, 2013).

A burguesia, no seu horizonte cultural e no seu circuito político, adapta-se à industrialização intensiva na consolidação da economia brasileira como uma estrutura de regulação monopolista, agravando o desenvolvimento desigual interno e intensificando a dominação externa (IANAMOTO, 2008).

O marco desse movimento é em 1956, o setor agrário perde de vez seu espaço e a fração industrial da burguesia se torna hegemônica no bloco com maior participação no PIB, ou seja, a dinâmica da industrialização tornou-se cada vez mais associada ao movimento de expansão nacional e crises do capital internacional, ampliando a sua dependência ao capital estrangeiro. Como o capital industrial passou a protagonizar o grupo de poder governante do país, vinculando-se à política desenvolvida já por Juscelino Kubitschek (JK), em meados dos anos 50. Esta “era” fica marcadamente voltada ao processo de expansão da indústria e, assim, da “modernização” (CASTELO, 2012).

Neste contexto, o ápice do desenvolvimento se vincula às décadas de 1950/1960, notadamente com o fim da segunda guerra mundial e a recomposição dos países, especialmente dos Estados Unidos. Iniciou-se no Brasil e demais países da América Latina “um processo de integração de importantes setores da indústria destes países no circuito internacional do capital” (SINGER, 1989, p. 48).

Cardoso (1978) assevera que JK entendia como superação da condição de subdesenvolvimento – presente até então –, que o país deveria passar por um avanço da industrialização, tendo como apoio o capital estrangeiro.

Todavia, Gonçalves (2013) revela que essa marcante e significativa presença de capital internacional por meio da presença de subsidiárias e das filiais de empresas estrangeiras em território nacional²⁹, alimenta o argumento de que o nacional-desenvolvimentismo em sua versão brasileira é cópia infiel do projeto implementado em países desenvolvidos como, por exemplo, nos EUA e na Alemanha.

Portanto, em boa parte dos países que se desenvolveram via industrialização substantiva de importações, as empresas estrangeiras não desempenharam papel de protagonismo, embora no Brasil elas tenham assumido tal posição, conseqüentemente os problemas trazidos por esta opção também foram peculiares ao território brasileiro, conforme veremos posteriormente (GONÇALVES, 2013).

²⁹ “A maior internacionalização implicou, na realidade, o aumento do grau de desnacionalização, ou seja, a parcela do valor da produção industrial que é controlado diretamente por empresas estrangeiras (GONÇALVES, 2013. p. 43).

Nota-se ainda que o governo de JK³⁰ também ficou marcado pela constituição de uma época na qual a sociedade civil tornou-se um pouco mais enérgica, pronunciando-se de modo mais autônomo e sinalizando a certa medida os iniciais presságios de crise daquele Estado centralizador e corporativista. Tal cenário foi intitulado por Octávio Ianni de ‘colapso do populismo’, ou seja, ao fim de uma específica modalidade de articulação das forças sociais e políticas no interior desse tipo de Estado burguês (IANNI, 1988; COUTINHO, 2008).

Neste íterim, a referida evolução econômica, acabou por causar uma enorme turbulência na esfera política. A hegemonia da burguesia no campo político não significou o arrefecimento das lutas entre as classes sociais. O crescimento da acumulação capitalista, com as altas taxas de inflação e endividamento externo, limitava os ganhos salariais dos trabalhadores. Dessa forma, estes intensificaram as mobilizações e os pleitos por reforma de base.

No entanto, o capital internacional e as diversas frações da burguesia nacional uniram-se aos militares e, a partir de 1964³¹, com o golpe o novo regime instalado desmoronou o pacto populista, retornando com traços até mais acentuados a formação estatal anterior ao período da evolução societária nacional. Na lição de Coutinho (2008, p.181),

(...) o golpe não rompeu com o tipo de articulação corporativista e autoritária entre Estado e sociedade civil e não retirou o Estado de suas funções no terreno da regulação da economia. Estado ditatorial continuou a exercer uma decisiva influência na economia, além disso, continuou a ter em face da sociedade civil uma atitude que poderia ser assim resumida: quando não fosse possível assimilar corporativamente um organismo da sociedade civil, então este deveria ser reprimido

Coutinho (2008) sinaliza, ainda, que, com o golpe, todos os grupos envolvidos em maior ou menor grau com o nacional-desenvolvimentismo foram colocados à margem por uma ditadura civil-militar de vinte anos, e o desenvolvimentismo tomou novos rumos sob tutela dos militares, da tecnocracia estatal e da burguesia, hegemonizada pelos monopólios internacionais, notadamente pelos americanos.

Os militares, assim que assumiram, criaram o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). O objetivo de tal programa passava pelo combate à inflação, por intermédio do congelamento dos salários dos trabalhadores, assim como realização de reformas estruturais, por meio de uma política liberal de crédito, no sentido de possibilitar o crescimento. O PAEG reduziu a inflação de 91,8% ao ano, em 1964, para 22% ao ano, em

³⁰ A maior participação da sociedade civil foi iniciada no governo de João Goulart.

³¹ Após JK e anteriormente ao golpe o país foi governado por Jânio Quadros (31/01/1961 – 25/08/1961); por João Goulart (1961-1964). O primeiro com rápida passagem pelo governo caracterizou-se por implantar medidas conservadoras e ortodoxas, almejando conduzir o país a um novo estágio de progresso. Já o segundo no intuito de arrefecer a oposição militar que se constituiu em torno de seu nome, instaurou o regime parlamentarista no País, o qual culminou com o advento do golpe de 64.

1968, mas não conseguiu alcançar as metas de crescimento programadas e promover reformas estruturais, ou seja, não obteve o êxito esperado.

O governo do Marechal Costa e Silva (1967-1969) recebeu como herança o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado nos últimos dias do governo anterior pelo recém-criado Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada (Ipea)³². O Plano traçava um roteiro de desempenho para o período de 1967 a 1976, mas não chegou a ser executado.

Após a fase de turbulência, com a conquista da “estabilidade política” por meio do golpe, os recursos estrangeiros retornaram ao Brasil maciçamente, possibilitando a estabilização da economia nacional. O crescimento econômico do país ocorre “[...] 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” (SINGER, 1989, p. 61).

Contudo, em 1967 o cenário novamente era de recessão, assim o governo Costa e Silva elaborou um Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) para o período de 1968 a 1970, em que enfatizava as metas setoriais definidas pelo Plano Decenal. Embora não fosse hostil a investimentos estrangeiros no setor produtivo brasileiro, o PED defendia a participação estatal no preenchimento dos chamados "espaços vazios" da economia. O objetivo era não permitir a consolidação do capital estrangeiro em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento, incluindo uma avaliação sobre novas oportunidades para a política de substituição de importações. No plano macroeconômico, o governo deu grande estímulo às exportações, instituindo o regime de câmbio flexível e uma série de isenções fiscais para empresas que destinassem sua produção aos mercados externos (COUTINHO, 2008).

Em 1969, enquanto Emílio Garrastazu Médici assumia a presidência, o “milagre econômico” acontecia. Para Boito Jr (2012, p.2), “é certo que a despeito da exclusão das classes populares do sistema político pelo golpe de Estado de 1964, verificou-se, após um período de crise e estagnação, um quinquênio de forte desenvolvimento capitalista entre 1968 e 1973³³”.

³² O referido plano foi elaborado pela equipe de Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967), primeiro presidente do regime militar.

³³ No período entre os anos de 1969 e 1973, já na Ditadura Militar, governado pelo general Médici, o país foi marcado por um forte crescimento na economia, intitulado de milagre econômico, porém para Netto (2009), 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.

No governo do general Emílio Médici, o debate econômico e político apresentava algum grau de ceticismo quanto às eventuais virtudes dos planejamentos governamentais de longo prazo. O ministro da Fazenda, Antonio Delfim Netto, chegou a considerar algumas dessas tentativas de planejamento estatal "como espécie de futurologia", considerando que a ação do governo, no campo econômico, tem que ser meramente instrumental. Delfim pedia que se deixasse funcionar o mercado, estimulando a concorrência e criando as condições para que o sistema de preços reflita, efetivamente, a escassez relativas dos fatores de produção.

Mesmo assim, o aludido governo divulgou o I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND (1972 - 1974), de caráter econômico o plano tinha como objetivo construir as bases para o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido até o final do século vinte. Ao final de 1974 foi instituído durante o governo do general Ernesto Geisel o II Plano Nacional de Desenvolvimento, também chamado II PND (1975 -1979), este tinha como finalidade estimular a produção de insumos básicos, bens de capital, alimentos e energia. O II PND avaliava que a crise vivida pela economia mundial naquele período (choque do petróleo) era passageira e que, ao mesmo tempo, as condições internacionais de financiamento eram favoráveis.

Além disso, o plano propunha uma "fuga para a frente", ou seja, assumia os riscos de aumentar provisoriamente os déficits comerciais e a dívida externa, mas construía uma estrutura industrial avançada que permitiria superar a crise e o subdesenvolvimento. Ao invés de um ajuste econômico recessivo, o II PND propunha financiamento para os empreendimentos produtivos. A estratégia adotada passou pela intervenção nas empresas estatais, nas áreas de siderurgia, petroquímica, geração de energia, entre outras, além de subsídios para empresas privadas. Tais medidas surtiram efeito, e os investimentos nas estatais renderam muitos lucros, embora menor que aqueles vinculados às empresas privadas apoiadas pelo capital internacional. O processo de industrialização se efetivava no Brasil, gerando número expressivo de empregos (COUTINHO, 2008).

Neste período, o país alcançou metas de crescimento muito acima da média dos países desenvolvidos, mas à custa de um crescente desequilíbrio nas contas públicas, com a dívida externa se multiplicando por três entre 1974 e 1979. Como resultado, nos anos seguintes a burguesia teve acréscimos consideráveis em sua renda, enquanto aumentava o abismo social no país. A ampliação das desigualdades sociais e a dívida externa assumida nessa época são as principais heranças do chamado "milagre econômico" no Brasil, ou seja, "o milagre veio, o bolo cresceu, mas a dependência e o subdesenvolvimento persistiram, e as

desigualdades socioeconômicas aumentaram, com imensas perdas para a classe trabalhadora” (CASTELO, 2012, p.618).

Em suma, considerado uma estrutura acima das classes sociais e das suas lutas:

(...) o Estado foi elencado pelos setores reformistas como o ator central das transformações necessárias para a superação do subdesenvolvimento, capaz de soldar interesses antagônicos dos trabalhadores e dos burgueses industriais, conciliando o inconciliável. (...) o atraso (colonial, feudal e/ou semifeudal) seria uma barreira ao moderno (capitalismo) e precisava ser removido (CASTELO, 2012, p. 619).

Para Castelo (2012), reformas típicas das revoluções democrático-burguesas, como a agrária, a tributária, a consolidação de leis trabalhistas (especialmente dos trabalhadores rurais), o direito ao sufrágio universal, a livre organização classista e um conjunto de políticas econômicas para a geração de emprego e aumento da massa salarial tocariam em elementos estruturais do subdesenvolvimento, tendo como base social organizações da classe trabalhadora coligadas com setores progressistas da intelectualidade e com uma burguesia nacional, sob a bênção de um pacto social orquestrado e sancionado pelo Estado.

Esta aposta desenvolvimentista para o rompimento com o atraso foi fracassada pelo golpe de 1964 e já no final da década de 1970, quando os países centrais iniciaram a pressão para a abertura dos mercados dos países periféricos, a grande burguesia brasileira, que se encontrava social e politicamente isolada, não logrou resistir por muito tempo à pressão vinda do centro do sistema mundial (BOITO JR, 2012). Para Alves (2013), desde 1973-1975, o Brasil já rastejava na crise do capitalismo nacional-desenvolvimentista, que tinha assumido uma feição autocrático-burguesa com o golpe de 1964.

Pelo exposto, entende-se que a era nacional-desenvolvimentista implicou notável progresso, tendo em vista o processo de modernização, contudo, na visão de Gonçalves (2013, p. 47) cometeu um grave erro estratégico, “na medida em que uma parte expressiva do ajuste estrutural brasileiro foi financiada com recursos externos”.

Em consequência, a redução da vulnerabilidade externa estrutural do país nas esferas comercial, produtiva e tecnológica foi neutralizada pelo aumento da vulnerabilidade externa estrutural financeira, isto é, o endividamento externo tornou-se a principal restrição ao desenvolvimento econômico do país, em função da elevação do preço do petróleo e das taxas de juros internacionais (GONÇALVES, 2013).

Em síntese, o período em voga significou alguns retrocessos consideráveis, assim como ficou marcado pela ausência de reformas de fato estruturais, conforme a seguir:

(...) longos períodos sob regimes políticos ditatoriais ou autoritários. A ausência de reformas estruturais (educação, tributação, acesso à terra etc.) manteve uma das maiores concentrações de riqueza e renda do mundo. (...) transferência de renda dos consumidores (conjunto da população) para os capitalistas. (...) A ausência de reformas estruturais também deixou o país com significativas deficiências na saúde, saneamento, educação, moradia, segurança, meio ambiente, transporte e seguridade social (GONÇALVES, 2013, p.61).

Portanto, o período entre 1930 a 1980³⁴ se configura em sua maior parte como um tipo de Estado burguês dominador, todavia, há de ser ressaltado, não hegemônico nos termos de Gramsci, ou seja, uma classe dominante, para ser também dirigente, deve articular em torno de si um bloco de alianças e obter pelo menos o consenso passivo das classes e camadas dirigidas, fato não ocorrido conforme vimos na exposição do referido período.

Era das incertezas: crise e instabilidade (1980-1994)

De acordo com Gonçalves (2013), a partir de 1980, o país entrou em trajetória de forte desestabilização macroeconômica. Todavia, tais considerações não impediram mudanças na esfera econômica, política, social e institucional, tanto positivas como negativas. As fantasias sobre um passado feudal/semifeudal e da existência de uma lendária burguesia nacional pagaram seu devido preço naquela conjuntura, culminando com um trágico desfecho. Conforme Boito Jr. (2012), o resultado foi a alternância entre estagnação e crescimento econômico fraco nas décadas de 1980 e de 1990 e a perda de posição da burguesia brasileira na economia nacional.

Para Gonçalves (2013), ao mesmo tempo em que, por um lado, houve avanços significativos nas dimensões sociais, política e institucional, especialmente com a passagem da ditadura para o regime democrático, por outro, a dimensão econômica limitou-se ao gerenciamento de uma agenda extremamente deficitária, notadamente pela crise internacional de 1980. Sobre o primeiro aspecto, o período marca a eleição e posse de um presidente civil (Fernando Collor), bem como seu impedimento no ano de 1992, a consolidação da sociedade civil, traduzida primeiramente pelo movimento social chamado de “Diretas Já” e posteriormente pela trajetória da construção de direitos sociais culminantes com a confecção da Constituição Federal de 1988 (CF/88), uma vez que a regulamentação dos dispositivos constitucionais revitalizou o próprio processo político nacional.

³⁴ É este o caso, evidentemente, dos momentos de ditadura explícita, como os que vão de 1937 a 1945 e de 1964 a 1985, que cobrem cerca de trinta anos (COUTINHO, 2008, p. 182).

Já em relação à crise mundial, esta foi influenciada por duas elevações no preço do petróleo, e pela elevação da taxa de juros nos Estados Unidos, culminando com uma combinação de fraco desempenho da produção com significativa pressão inflacionária. Tal cenário foi suficiente para o Brasil aprofundar uma trajetória de instabilidade econômica por cerca de uma década, devido à vulnerabilidade externa de sua economia (GONÇALVES, 2013).

Na mesma linha de raciocínio, Alves (2013), revela que a década de 1980, caracterizada pela ascensão do sindicalismo e dos movimentos sociais e políticos de oposição à ditadura civil-militar, no plano macroeconômico foi considerada a “década perdida” tendo em vista a estagnação da economia brasileira e os impasses políticos para a construção de um projeto de desenvolvimento burguês capaz de nos integrar à mundialização do capital em curso nos centros dinâmicos do sistema capitalista.

Para Gonçalves (2013), o fato a ser realçado é que mesmo depois de um período de louvável dinamismo econômico e de transformações nos anos 1970, o país sucumbiu ao impacto da crise internacional. O desequilíbrio das contas, a serviço em grande medida da dívida externa³⁵ tornou-se insustentável. Assim, no chamado pós-desenvolvimentismo, os fracassos das políticas de ajuste e a enorme vulnerabilidade externa não possibilitam ao país o acesso aos benefícios da recuperação da economia internacional entre 1983-1989, situação que persistiu por mais de uma década.

Não obstante, ao longo dos anos 1980, de maneira especial ao final dessa década, os custos da instabilidade econômica, os interesses dos grupos dominantes, as pressões internacionais, assim como os riscos de perda de legitimidade do Estado direcionaram o país aos ideais liberalizantes (GONÇALVES, 2013).

Por conseguinte, com a derrota eleitoral das esquerdas nas primeiras eleições para Presidente da República no Brasil, realizadas em 1989, abriu-se possibilidade para a constituição de um novo projeto burguês capaz de integrar o país ao bloco histórico hegemônico do capitalismo global.

De tal modo, no início dos anos 1990, um fato novo se torna realidade nos países periféricos: economistas do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do Tesouro dos Estados Unidos, após reunião na cidade de Washington estabeleceram “recomendações” de como a política econômica deveria

³⁵A dívida externa aumentou de US\$ 56 bilhões em 1979 para US\$ 148 bilhões em 1994 (GONÇALVES, 2013). Esses 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*.

ser seguida pelos países subdesenvolvidos, culminando com o anúncio de uma série de medidas, dentre as quais as principais são expostas a seguir: adoção do Estado mínimo, abertura comercial e financeira, privatizações, isto é, a partir de então estava estabelecido o chamado Consenso de Washington³⁶.

Nessa linha, a chegada de Fernando Collor de Mello³⁷ ao Palácio do Planalto, significou um marco divisório entre dois momentos da transição política brasileira, quais sejam, o período predominante da democratização política e o que teve como seu impulso básico a liberalização econômica, sendo o último crucial para danificar o quadro institucional nacional-desenvolvimentista e redirecionar a sociedade brasileira em um sentido antiestatal e cosmopolita (SALLUM JR, 2003).

No mesmo sentido, Gonçalves (2013, p. 50), entende que a

(...) ruptura com o modelo desenvolvimentista fundou os marcos do liberalismo econômico, que seria dominante no país nas décadas seguintes. Essa liberalização atingiu, ainda nesse governo, as esferas comercial e financeira das relações econômicas internacionais. Assim, iniciou-se o processo de significativa liberalização das importações e dos fluxos internacionais.

Deste modo, a liberalização financeira reduziu as barreiras à entrada e saída de capital externo e flexibilizou as restrições relativas aos investimentos estrangeiros. A ruptura com o modelo desenvolvimentista é marcada ainda pelo desmonte e privatização das empresas estatais³⁸, a reversão da presença da indústria de participação no PIB, em favor da agropecuária e o aumento dos serviços de intermediação financeira (GONÇALVES, 2013).

Nesse contexto, a inserção nacional à lógica neoliberal se evidenciou por meio de suas atividades e na forma de entrada mundial como um produtor quase que exclusivo de *commodities*, com alta escala de produção, baixo preço unitário, simplificação tecnológica e rotinização das tarefas. Conseqüentemente, ao assumir esse perfil, a sociedade brasileira, novamente pela sua elite, fez opção por este projeto societário capitalista neoliberal, introduzindo o Brasil na divisão internacional do trabalho apenas como produtor de bens básicos, de baixa elaboração industrial, implicando sua condição de associação consentida e de subalternidade com relação à ciência e à tecnologia³⁹.

³⁶ A inserção periférica do Brasil no projeto neoliberal é uma opção de frações das elites locais que pensam mais para fora do que na construção de um projeto nacional. Porém, é igualmente verdade que essa opção se faz junto a uma conjuntura internacional mais ampla, na qual está diretamente vinculada a existência de um grupo seletivo de países centrais os quais têm interesses na perpetuação de um conjunto mais amplo de países emergentes e/ou periféricos.

³⁷ Político identificado com o neoliberalismo e raramente solícito aos experimentos participativos da democracia.

³⁸ No governo Collor foram privatizadas 18 empresas estatais, já no governo seguinte comandado por Itamar Franco outras 11 empresas passaram por este processo.

³⁹ Adverte-se que tal opção não é exclusiva da elite brasileira; e sim imposição das economias centrais, conforme mencionado anteriormente.

Em suma, podemos afirmar que a década de 1990 foi o marco da reestruturação capitalista no país sob a égide neoliberal, sendo a função histórica desse fenômeno integrar o Brasil ao movimento hegemônico do capital no mercado mundial. Assim, a passagem para os anos 1990 foi o ponto crucial para uma nova etapa da temporalidade histórica do capitalismo global inaugurada com a crise capitalista de meados da década de 1970⁴⁰ (ALVES, 2013).

A consolidação neoliberal e o “neodesenvolvimentismo” (a partir de 1995)

Para Sallum Jr. (2003), a partir de 1995, já sob égide de Fernando Henrique Cardoso (FHC), os ideais neoliberais propostos pelo governo anterior foram consolidados, constituindo novas formas de regulamentar o mercado, seguindo um sistema multifacetado de ideias, cujo denominador comum era um liberalismo econômico moderado.

As características centrais desse ideário podem ser assim resumidas: o Estado deveria transferir quase todas as suas funções empresariais para a iniciativa privada; teria que expandir suas funções reguladoras e suas políticas sociais; as finanças públicas deveriam ser equilibradas e os incentivos diretos às companhias privadas seriam modestos; haveria também restrição aos privilégios existentes entre os servidores públicos; e o país deveria intensificar sua articulação com a economia mundial, embora dando prioridade ao Mercosul e às relações com os demais países sul-americanos (SALLUM JR, 2003, p. 44).

No plano macroeconômico, a política desenvolvida, especialmente a partir da crise cambial de 1999, fora o intitulado “tridente satânico”, conforme proposto por Gonçalves (2013, p. 54), baseado em câmbio flexível, juros altos (regime de meta de inflação) e foco na geração de superávit primário, com vistas a garantir a estabilidade econômica.

Anota-se que a política de superávit adotada no país desde 1999, por exigência do FMI para reduzir a dívida, tem sido cumprida em percentuais superiores ao exigidos, contudo, devido aos juros, a dívida pública só tem crescido ano após ano. O superávit primário é alimentado por um mecanismo criado no âmbito do Plano Real, no governo FHC, intitulado de Desvinculação de Receitas da União (DRU)⁴¹, o qual separa receitas de impostos e contribuições sociais (BEHRING, 2009).

⁴⁰ No plano do capitalismo central, no mesmo momento em que a conjuntura histórica de 1970/1980 caracterizou--se pelo contexto de crise e luta de classes levando à vitória do neoliberalismo em polos importantes do sistema mundial (Thatcher, em 1979 no Reino Unido, e Ronald Reagan, em 1980, nos EUA); a conjuntura histórica de 1980/1990 é marcada pela expansão e afirmação da contrarrevolução neoliberal, com a vigência da financeirização e da barbárie social (ALVES, 2013). Naquela época, tivemos a constituição de governos neoliberais na América Latina decididos a aplicar o Consenso de Washington, são exemplos o próprio Brasil, a Argentina, a Venezuela, dentre outros.

⁴¹ Prorrogada até 2023, tal mecanismo permite à União gastar livremente parte de sua arrecadação em percentuais de 30% de todos os tributos federais vinculados a determinado órgão, fundo ou despesa.

Como consequência, nos anos dos governos neoliberais, marcados pela presença de capitais estrangeiros, privatizações e fusões é criada uma nova e robusta burguesia no país beneficiada pela gigantesca transferência do patrimônio e da propriedade no Brasil, para a qual o regime político não teve resistência⁴². A título de exemplo, cerca de 30% do PIB brasileiro trocou de mãos, o qual, se reitera, significou a ruptura com o modelo de desenvolvimento até então conhecido, notadamente aquele inaugurado nos anos 1930, ou seja, no modelo de desenvolvimento neoliberal o Estado deixou de ser o principal indutor da economia e delegou pelo menos na aparência esse papel para o mercado (ALVES, 2013).

Todavia, a situação de relativa estabilidade foi invertida, em 2001, quando choques externos como a crise da Argentina, a crise energética, entre outros, causaram pressões cambiais e inflacionárias forçando mais ainda a elevação dos juros em um cenário de baixo crescimento econômico, isto é, essa política denotou como resultado taxas de crescimento medíocres e aumento do desemprego alcançado pela economia brasileira, além da ampliação da dívida pública que constitui um dos gargalos à retomada do crescimento. A conjuntura econômica do final do governo FHC era marcada por pressões cambiais, baixa taxa de crescimento econômico, elevada taxa de juros, ampliação da dívida pública e pressão inflacionária (FILGUEIRAS, 2000).

Alves (2013) entende que tal cenário foi propício aos primeiros questionamentos do referido modelo econômico no país, ilustrado ainda com os reflexos das crises da globalização neoliberal ocorridas já entre 1996 a 2000, como, por exemplo, estouro das bolhas financeiras na Ásia, Rússia e do próprio Brasil, as quais expuseram a fragilidade orgânica da ordem neoliberal nos seus elos mais fracos, ou seja, na periferia⁴³.

Ainda que na passagem para o século XXI, os festejos da implantação do Euro como moeda única da União Europeia ocultaram no centro do sistema mundial, as contradições candentes da nova ordem neoliberal. Para o autor:

O surgimento dos movimentos anti-globalização na Europa e nos EUA e a inauguração do Fórum Social Mundial em Porto Alegre (Brasil) em fins da década de 1990 (a década neoliberal) expunham primordialmente a insatisfação candente com a nova ordem burguesa conduzida pelo capital financeiro e suas tecnoburocracias globais (FMI e Banco Mundial) (ALVES, 2013, p. 3).

⁴² Em que pese o processo de oposição realizado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), naquele momento.

⁴³ Gonçalves (2013) intitula o período iniciado em 1995, até o presente momento como Modelo Liberal Periférico, liberal porque é estruturado a partir da liberalização das relações econômicas internacionais nas esferas comercial, produtiva, tecnológica e monetário-financeira; da implementação de reformas no âmbito do Estado e da privatização de empresas estatais. Já o termo periférico se encaixa devido ao modelo ser uma forma específica da doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país que não possui influência na arena internacional.

É na América Latina, mais precisamente no Brasil, polo mais desenvolvido das economias latino-americanas e elo mais forte do imperialismo no Cone Sul, que a contestação e o fracasso dos projetos burgueses neoliberais iria assumir de forma contundente uma dimensão política, com o surgimento, pelo menos na quimera, de formas alternativas de desenvolvimento do capital nas condições de crise estrutural de superprodução, financeirização da riqueza capitalista e falência do modo de desenvolvimento neoliberal (ALVES, 2013).

Foi nesse cenário que teve início o primeiro mandato do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2007), candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), que representava os anseios da sociedade brasileira na mudança da condução da política econômica nacional (GREMAUD; VASCONCELOS; JÚNIOR, 2007).

Entretanto, a situação foi pouco alterada no primeiro governo Lula (2003-2006⁴⁴), tendo em vista que se mantiveram os pilares da macroeconomia neoliberal com intuito de agradar os mercados financeiros, ficando assim demonstrado que o novo governo não tinha intenções anticapitalistas.

Conforme sinaliza Castelo (2012), na própria campanha presidencial de 2002, os analistas do PT refizeram sua análise de conjuntura e chegaram à conclusão de que a correlação de forças era desfavorável a tal reforma, e anunciaram, por meio da “Carta ao povo brasileiro⁴⁵”, uma “necessária revisão tática” de abdicar da ruptura e assumir “o compromisso com uma transição progressiva e pactuada” (MERCADANTE, 2010, p. 37)⁴⁶.

Para quem esperava o desmonte do projeto neoliberal levado à frente pelo governo anterior, um dos elementos mais decepcionantes do período inicial da nova gestão foi sua adesão sem peias ao mesmo receituário de política econômica que dominara os 8 anos anteriores, com 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, reeditando, na versão PT/Lula/Dilma, o populismo cambial da primeira gestão de FHC (PAULANI, 2012, p. s/nº).

⁴⁴ Para Filgueiras *et al.* (2010), em seu primeiro mandato, o governo Lula herdou e consolidou a dinâmica neoliberal, incorporando e ratificando no interior do Estado, de forma clara, os interesses e as demandas do capital financeiro e da fração exportadora do capital (agronegócio).

⁴⁵ Para Singer (2009; 2010), tal documento foi sendo confeccionado desde a derrota do PT, em 1989. Nas eleições daquele ano, em vez do maior percentual de votos entre os eleitores de menor renda em Fernando Collor de Melo. A referida carta, lançada como estratégia de campanha, torna-se bandeira do partido, o governo ao manter o tripé da política econômica neoliberal, impede reações do capital à sua política social e possibilita ao PT, sem grandes instabilidades, a adesão do subproletariado.

⁴⁶ De 2003 a 2006, o governo Lula teria aceitado sem maiores contestações as políticas neoliberais e, a partir de 2007-08, teria voltado ao projeto original do “neodesenvolvimentismo”.

O objetivo passava por reorganizar o capitalismo no Brasil e não aboli-lo. Enfim, promover um novo choque desse sistema nos moldes pós-neoliberais (ALVES, 2013). Coutinho (2008, p. 193) sinaliza que:

A adoção pelo governo petista de uma política macroeconômica abertamente neoliberal – e a cooptação para esta política de importantes movimentos sociais ou, pelo menos, a neutralização da maioria deles – desarmou as resistências ao modelo liberal-corporativo e abriu assim caminho para uma maior e mais estável consolidação da hegemonia neoliberal entre nós. Estamos assistindo a uma das características mais significativas dos processos de ‘revolução passiva’, àquilo que Gramsci chamou de ‘transformismo’, ou seja, a cooptação das principais lideranças da oposição pelo bloco no poder.

Contudo, é apenas a partir do segundo mandato de Lula (2007-2010), estendendo ao primeiro mandato do governo Dilma (2011-2014)⁴⁷ que alguma alteração acontece nessa política, pois a continuidade da fase ascendente do ciclo econômico, menor instabilidade econômica⁴⁸ e melhora nas contas externas possibilitou a flexibilização do manejo da política macroeconômica, obtendo resultados significativos em termos de investimentos públicos, inflação, queda de juros, crescimento, emprego, salário e manejo da dívida pública. Soma-se a isto a incorporação mesmo que parcial de demandas dos setores subalternos (salário mínimo, Bolsa Família), ocasionando tímida melhora de alguns indicadores sociais (FILGUEIRAS *et al.*, 2010; MORAIS e SAAD FILHO, 2011; PAULANI, 2012; SAMPAIO JR., 2012; CASTELO, 2012; ALVES, 2013).

Por estas características, se concretizava assim o surgimento de um novo projeto, intitulado agora como “neodesenvolvimentismo”. Logo, tal dinâmica se apresentou como uma terceira via, tanto ao projeto liberal quanto ao socialismo, enfraquecido após as experiências do chamado socialismo real⁴⁹. Em outros termos e trazendo para nosso cenário, o “neodesenvolvimentismo” seria uma alternativa ao “populismo” latino-americano e à ortodoxia convencional, representada pelas análises, diagnósticos, reformas e políticas vinculadas ao Consenso de Washington (BRESSER PEREIRA, 2006; MORAIS e SAAD FILHO, 2010).

⁴⁷ Registra-se que a partir de 2009, com o agravamento da crise econômica internacional, tal cenário já não se encontra mais favorável, notadamente no segundo mandato do governo Dilma.

⁴⁸ Redução da vulnerabilidade externa conjuntural do país, decorrente direta ou indiretamente da situação internacional, favorecendo inclusive a permanente valorização da balança comercial, na redução da dívida externa pública e no acúmulo de reservas internacionais.

⁴⁹ Além da União Soviética, o socialismo real foi implantado em diversos países no período subsequente ao fim da Segunda Guerra Mundial. Cuba, China, Coreia do Norte e os países do leste europeu aliados à União Soviética (Hungria, Tchecoslováquia, Albânia, Romênia, Polônia, Iugoslávia Bulgária e Alemanha Oriental).

É oportuno mencionar os primeiros escritos sobre o tema se vinculam a Bresser Pereira (2004)⁵⁰. Segundo o autor, tal modelo seria uma estratégia de desenvolvimento nacional para romper com o neoliberalismo. Para ele, o novo fenômeno se diferenciaria do nacional-desenvolvimentismo em três aspectos, a saber: maior abertura do comércio internacional; maior investimento privado na infraestrutura e maior preocupação com a estabilidade macroeconômica. Em suma, para Bresser Pereira (2004, p. 2-3), “o mercado e o setor privado têm, hoje, um papel maior do que tiveram entre 1930 a 1980: a forma do planejamento deve ser menos sistemática e mais estratégica ou oportunista, visando permitir que as empresas nacionais compitam na economia globalizada”.

Na evolução do conceito e na tentativa de aprimorá-lo surgiram outros escritos⁵¹, os quais em sua essência assemelham-se muito ao proposto por Bresser Pereira, corrente intitulada de pós-keynesiana, sustenta o papel do Estado como redutor das incertezas do ambiente econômico para favorecer as tomadas de decisão de investimento do setor privado, variável responsável em larga medida pelo crescimento econômico.

Para Sicsú, Paula e Michel (2005), o “neodesenvolvimentismo” oferece uma alternativa às políticas neoliberais e ao “velho desenvolvimentismo” (ou “nacional-desenvolvimentismo”), definido como uma industrialização dirigida pelo modelo de substituição de importações, que tinha como base a proteção do mercado interno e grande intervenção estatal no setor de infraestrutura e na produção de insumos básicos. Fala-se em uma coalizção nacional entre burguesia industrial nacional, burocracia estatal, setores médios e trabalhadores, com hegemonia dos primeiros dois grupos sobre os demais (CASTELO, 2012).

Segundo esses autores, o “neodesenvolvimentismo” pode ser resumido em quatro teses: (1) não há mercado forte sem Estado forte; (2) não haverá crescimento sustentado [...] sem o fortalecimento do Estado e do mercado e sem implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (3) mercado e Estados fortes somente serão construídos por um projeto nacional de desenvolvimento que compatibilize crescimento com equidade social; e (4) não é possível [reduzir] a desigualdade sem crescimento econômico a taxas elevadas e continuadas (SICSÚ; PAULA ; MICHEL, 2005).

⁵⁰ O termo “novo-desenvolvimentismo”, denominando um conjunto de políticas econômicas alternativas às políticas neoliberais (especialmente pós-Consenso de Washington), foi introduzido por Bresser - 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” (MORAIS e SAAD FILHO, 2010; CASTELO, 2012).

⁵¹ Em 2005, um grupo de acadêmicos lançou um livro sobre o tema, intitulado “Novo desenvolvimentismo”.

Outra corrente do tema surge nomeada como social-desenvolvimentista, cujas propostas “estão assentadas na afirmação do mercado interno via ampliação do consumo de massa. O Estado tem um peso maior nas propostas dessa corrente no que nas duas precedentes, e as políticas macroeconômicas devem ser subordinadas às de desenvolvimento”, segundo Castelo (2012, p. 626).

De acordo com Alves (2013), era a afirmação periférica do reformismo social-democrata que atribuía não apenas ao mercado o papel de indutor da economia. O Estado assumiria no projeto “neodesenvolvimentista” uma função crucial, seja como Estado financiador, seja como Estado investidor, rompendo, portanto com a lógica do projeto nacional-desenvolvimentista pretérito, o qual atribuía ao Estado um papel empresarial.

Dentre os principais defensores encontram-se intelectuais vinculados ao PT, como Aloizio Mercadante, uma vez que em sua opinião a tese do social-desenvolvimentismo, consiste “no compromisso fundamental de impulsionar a constituição de um amplo mercado de consumo de massa, que promovesse a inclusão de milhões de brasileiros, universalizasse as políticas sociais básicas e resolvesse o drama histórico da concentração de renda e riqueza” (MERCADANTE, 2010, p. 36).

Para o autor, o social-desenvolvimentismo seria 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. Pochman (2010), também trabalha com o conceito de social-desenvolvimentismo, este seria como um padrão de acumulação, conjugando crescimento econômico, reafirmação da soberania nacional⁵², reformulação do papel do Estado⁵³ e choque distributivo⁵⁴.

Assim, o Estado “neodesenvolvimentista” seria capaz de financiar e constituir grandes corporações de capital privado nacional com a capacidade competitiva no mercado mundial, bem como investir na construção de grandes obras de infraestrutura destinadas a atenderem as demandas exigidas pelo grande capital, expressando um papel fundamental na indução do crescimento da economia do país, o que em certa medida diferencia efetivamente o projeto burguês desenvolvimentista do projeto burguês neoliberal (ALVES, 2013).

⁵² Brasil como credor mundial, acúmulo de reservas externas e diversificação de parceiros comerciais.

⁵³ Reforço nas empresas e bancos públicos, aumento do funcionalismo público e o Programa de Aceleração do Crescimento — PAC.

⁵⁴ Aumento do salário mínimo e dos gastos sociais — previdência, assistência, seguro-desemprego e abono salarial— e expansão do crédito para pessoas físicas.

Por tudo dito há considerações a serem feitas nos conceitos trazidos por Mercadante e Pochmann, pois, embora ambos afirmem que a interrupção ou abandono do neoliberalismo no Brasil teria ocorrido por meio de uma “transição progressiva e pactuada”, é ocultado com quem esse pacto foi feito. Portanto, deve-se deixar claro que tal acordo foi selado com as novas e antigas classes dominantes (capital financeiro e suas novas frações rentistas e o *agrobusiness*) que participam do bloco de poder em posições de destaque, como a presidência do Banco Central, ministérios e autarquias, para garantir a governabilidade do país conforme a lógica dos dirigentes do PT (CASTELO, 2012).

Essas são as três principais correntes e características do “neodesenvolvimentismo”. O pensamento econômico brasileiro, a partir desses modelos recolocou em tela alguns grandes temas nacionais, como soberania externa, integração regional e inserção na divisão internacional do trabalho, industrialização e inovação tecnológica, distribuição de renda, “nova classe média”.

Estes temas, todavia, conforme sinaliza Castelo (2012), aparecem em larga medida esvaziados do seu conteúdo crítico e analítico para justificar uma razão de governo. O debate se define unilateral, estabelecido, apenas, com os neoliberais, desconsiderando visões críticas a essa nova etapa do desenvolvimento capitalista brasileiro. Tais contrapontos pretendem ser sinalizados a partir desse momento.

Segundo Filgueiras *et al.* (2010) e Alves (2013), o ponto nevrálgico da nova lógica de desenvolvimento capitalista no país é justamente a miragem de uma “nova classe média”, possibilitada pelo crescimento da economia (ampliação do mercado interno) e, conseqüentemente, aumento da oferta de empregos, além da abundante oferta de crédito incentivando o consumo, bem como os novos programas sociais de transferência de renda e inclusão social. Acrescenta-se ainda a presença maior do Estado no processo econômico e a alteração aos poucos o bloco de poder político dominante (bancos, agronegócio se juntando segmentos nacionais do grande capital, articulados por dentro do Estado).

Tal cenário contribuiu significativamente para a perspectiva de ascensão social das camadas mais pobres do proletariado urbano, como também para dar legitimidade à nova ordem burguesa sob as categorias da hegemonia e do consenso desenvolvidas por Gramsci e Poulantzas respectivamente. Conseqüência direta ou indireta desse processo foi que a hegemonia burguesa no país se robusteceu nos anos de “neodesenvolvimentismo”.

Outro aspecto sensível a ser destacado se refere à sagacidade política de Lula, uma vez que, trabalhando com esse adjetivo, o ex-presidente construiu alianças com os donos do poder oligárquico, visando não apenas a governabilidade, mas a afirmação hegemônica do projeto social “neodesenvolvimentista” no território nacional.

Sob fogo cruzado da direita oligárquica, rançosa e golpista, o PT e seus aliados políticos aparecem hoje como gestores do capitalismo organizado no país, a serviço do grande capital monopolista privado nacional. Na medida em que se colocou como legatário da ordem burguesa o PT, em si e para si, tornou-se incapaz por si só, diga-se de passagem, de suprimir o DNA inscrito no “código genético” do capitalismo brasileiro: hipertardio, portanto carente de modernização; dependente, portanto integrado aos interesses do capital financeiro internacional, perseguindo, no limite, um “lugar ao sol” na decrépita ordem burguesa hegemônica; de extração colonial-prussiana e viés escravista, portanto, carente de valores democráticos e republicanos tendo um metabolismo social do trabalho baseado visceralmente na superexploração da força de trabalho (ALVES, 2013, p.7).

O novo desenvolvimentismo minimiza as lutas de classes ao controle das políticas externa, econômica e social para operar uma transição vagarosa e gradual do neoliberalismo para uma nova fase do desenvolvimentismo. A grande política, nos termos de Gramsci é, portanto, esvaziada do seu poder transformador, vindo à tona uma política de gestão técnica dos recursos orçamentários, embora a distribuição da riqueza nacional e a apropriação da mais-valia não se tratassem de uma questão de organização e representação das classes sociais (CASTELO, 2012).

Sob este aspecto sinaliza-se que o capital privado nacional vai a reboque do Estado, que se mostra peça fundamental na organização e legitimação do bloco de poder dominante, cujas características fundamentais são: 1) dependência tecnológico-financeira, 2) concentração de renda, 3) exclusão social e 4) democracia restrita. Para o êxito de tais feições há a necessidade de um apaziguamento e consentimento dos setores dominados, realizado por meio da cooptação do sindicalismo e movimentos sociais por intermédio de um redirecionamento de suas energias para apoiar as políticas de governo, com atendimento marginal das demandas da sociedade.

Assim, considerando todo exposto, conforme Sampaio Jr (2012, p. 680), “o diferencial do “neodesenvolvimentismo” se resume ao esforço de atenuar os efeitos mais deletérios da ordem global sobre o crescimento, o parque industrial nacional e a desigualdade social”. Seria uma nova visão de desenvolvimento capitalista baseado na criação de um novo patamar de acumulação de capital por meio da ação do Estado capaz de criar, por um lado, as condições macroeconômicas para o crescimento da economia capitalista e, por outro lado, ao mesmo tempo, a ampliação do mercado interno por meio da redução da pobreza e políticas sociais redistributivistas focadas no subproletariado (SINGER, 2012).

Tal cenário se encaixa perfeitamente em duas das três funções desempenhadas pelo Estado no capitalismo tardio trazidas por Mandel (1985), ou seja, criar as condições gerais de produção e integrar às classes exploradas.

Apesar da aparência, não havia aí nenhuma contradição. 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, despender um mísero percentual do orçamento público para reduzir a pobreza extrema e, por tabela, a desigualdade (PAULANI, 2012, p. s/nº).

Sobre este último aspecto, Singer (2012), entende que tal panorama se intitula como um “reformismo fraco”, tendo em vista que parte do princípio de que o aumento do consumo dos menos favorecidos economicamente leva ao aumento do investimento, gerando um círculo virtuoso do desenvolvimento baseado na expansão do mercado interno. De modo que “o horizonte político se restringe irremediavelmente ao horizonte capitalista. Na verdade, trata-se de uma ótica neocapitalista pós-neoliberal, renunciando efetivamente à perspectiva de construção de uma sociedade sem explorados e sem exploradores” (ALVES, 2013, p.11).

O “neodesenvolvimentismo” representativo do projeto burguês de desenvolvimento hipertardio, ainda que proporcione avanços significativos⁵⁵ e inegáveis nos indicadores sociais⁵⁶, demonstrando, assim, vontade política do governo Lula, apresenta-se como incapaz, por si só, de modificar qualitativamente, a natureza da ordem oligárquica burguesa historicamente consolidada no Brasil de hoje, mais do que nunca, pelo poder dos grandes grupos econômicos beneficiários da reorganização do capitalismo brasileiro das últimas duas décadas, a saber: primeiramente com o neoliberalismo e posteriormente vinculado ao “neodesenvolvimentismo”.

Portanto, é representativa a afirmação de Sampaio Jr. (2012, p. 12), que aduz “o “neodesenvolvimentismo” é um rótulo vazio. É muito mais uma estratégia de propaganda dos governos Lula e Dilma, no seu afã de se diferenciar dos governos FHC, do que num corpo de doutrina para orientar a ação do Estado. Não conheço nenhum trabalho sério que explique as bases objetivas e subjetivas desse novo desenvolvimentismo”.

⁵⁵ Apesar dos bons resultados atingidos em termos de crescimento econômico (PIB teve um crescimento médio anual de 4,0% nos dois mandatos), distribuição de renda (redução em 43% do número de pobres), e da melhora do posicionamento do Brasil no sistema capitalista internacional (o Brasil passou de 12º lugar para 8º no ranking das maiores economias do mundo), a inflexão ocorrida a partir de 2006 definiu uma política que pode ser denominada mais apropriadamente como “híbrida”, associando políticas macroeconômicas visando à estabilidade monetária e presumindo, implicitamente, o equilíbrio espontâneo dos mercados, com políticas objetivando à aceleração do desenvolvimento e a equidade social mediante um destacado ativismo estatal (MORAIS; SAAD FILHO, 2010).

⁵⁶ Sendo esse um dos poucos traços a destoar do perfil neoliberal de sua gestão (PAULANI, 2012).

Segundo Boito Jr (2005), não houve ruptura, ao contrário, a aliança com a grande burguesia e o fortalecimento do capital nacional privado constituíram um dos traços definidores do bloco de poder e modelo de desenvolvimento conduzido e organizado pelo governo do PT.

O projeto burguês do neodesenvolvimentismo nasceu no bojo da crise do neoliberalismo. Deste modo, ele não poderia ser mera continuidade do projeto I (projeto neoliberal) oriundo da década de 1990 sob pena de ir à ruína. Por isso, o neodesenvolvimentismo aparece no plano da luta de classes mundial, como projeto burguês alternativo à lógica destrutiva do neoliberalismo, capaz de servir como ideologia reformista nos blocos de poder da periferia do sistema à crise de hegemonia dos países centrais abatidos pela crise da globalização – 1996/2000 e 2008/2013 (ALVES, 2013, p. 9).

Assim, é importante ressaltar que o novo projeto burguês “neodesenvolvimentista” no Brasil passa longe de resgatar as promessas civilizatórias dos anos de ouro do capitalismo central do pós-guerra⁵⁷, pois em sua essência o ideal é de construir um novo patamar de acumulação de capital nas condições da crise estrutural que permita instaurar, no caso das periferias capitalistas pobres do sistema mundial, suportes sociais mínimos de existência, isto é, resquícios de um possível Estado-social imbricado pelos limites do orçamento público de um Estado totalmente comprometido com a reprodução dos grupos econômicos oligopolistas financeiros hegemônicos no plano global (ALVES, 2013).

A política “neodesenvolvimentista” brasileira instala e opera candentes contradições vivas do desenvolvimento capitalista na periferia mais desenvolvida do sistema mundial do capital.

Por um lado, assumindo a tarefa histórica de combater a pobreza e promover a inclusão do subproletariado no mercado de trabalho formal, realizando, deste modo, o sonho de consumo de milhões e milhões de trabalhadores brasileiros da massa marginal; mas por outro lado, preservando os pilares do modo de desenvolvimento do capitalismo histórico, incentivando a centralização e concentração do capital oligopólico nas condições histórico-mundial da senilidade capitalista como modo de desenvolvimento civilizatório (ALVES, 2013, p.14).

Em termos gerais, para resumir o governo Lula, houve sim a manutenção do mesmo modelo econômico, instável e gerador de vulnerabilidade externa e da mesma política macroeconômica ortodoxa, notadamente em seu primeiro mandato. Em contraponto, já sob a ótica “neodesenvolvimentista”, principalmente em razão da conjuntura internacional favorável, houve espaço para flexibilização dessa política macroeconômica ocasionando redução das taxas de juros, ampliação do crédito, investimentos por parte do Estado, ampliação dos gastos com política social (bolsa família) e aumentos do salário mínimo (FILGUEIRAS *et al.*, 2010).

⁵⁷ O qual veremos de maneira aprofundada no segundo capítulo.

Já a gestão Dilma Rousseff iniciou dando seguimento à boa parte da política econômica do governo Lula e, por tal razão, com as mesmas características acima sinalizadas. Porém, devido ao agravamento do cenário de crise mundial, o panorama anterior favorável, especialmente pelo preço das *commodities* em elevação, o ritmo de crescimento da atividade econômica no mundo, a parceria com a China e os países árabes começa a mudar, já em seu primeiro mandato (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

Neste contexto, seu governo adotou algumas medidas na tentativa de minimizar o momento desfavorável. Nesse contexto, entra em cena o "neodesenvolvimentismo" da Presidenta, como forma de preservação da economia brasileira em relação à crise mundial. Dentre as estratégias adotadas, destacamos as principais, quais sejam: o estímulo de forma mais incisiva, quer dizer, o crescimento pela via da demanda – e não da oferta –, e pelo consumo das famílias e do gasto público – e não dos investimentos –, além de uma flexibilização do tripé macroeconômico, adotando uma política fiscal expansionista e tolerando uma inflação próxima do teto da meta (ZAIDAN, 2015).

Adicionalmente, o governo também agiu no sentido de aumentar a competitividade da indústria e assegurar o nível de emprego, estimulando o crescimento. Para tal, promoveu a desoneração da folha de pagamentos, isentou impostos sobre investimentos e bens de consumo, reduziu as tarifas de energia elétrica, assim como implementou uma desvalorização cambial no ano de 2012.

Todavia, o resultado não satisfatório ocasionou baixo crescimento, inflação elevada, redução do superávit primário e aumento do déficit em conta corrente, o que direcionou a uma mudança da agenda econômica do governo, priorizando o ajuste fiscal: aumento de impostos, retirada de direitos, aumento da taxa de juros, restrição do crédito, desemprego, queda da renda real.

Tais fatos desencadearam uma considerável crise política, de governabilidade e baixa aprovação popular, para Zaidan (2015), um problema que já era crônico, de obtenção de uma maioria estável no Parlamento, minimizado pela coalização política do período Lula, tornou-se uma guerra declarada de alguns partidos (incluindo parte da base aliada) contra o Poder Executivo. Tal cenário foi o estopim para desencadear uma fervura política, isto é, instabilidade econômica e crise de governabilidade, aliado a um ambiente golpista disseminado entre os formadores de opinião. O cenário apresentado culminou com o pedido de abertura de processo de impedimento contra o governo Dilma⁵⁸.

⁵⁸ Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/eduardo-cunha-informa-que-autorizou-processo-de-impeachment-de-dilma.html> Acesso em: 07 dez. 2015.

Por fim, avaliando todo contexto, afirmamos que, embora notória a melhoria dos indicadores sociais nos 12 anos do governo do PT (2003-2015), o Brasil continua um país capitalista atrasado no que diz respeito às condições sociais da educação, saúde, habitação, transporte público e infraestrutura urbana. Na educação, 14 milhões de brasileiros com idade acima de 15 anos são analfabetos. Na saúde, faltam leitos hospitalares e médicos. Em pleno século XXI, 56% dos domicílios não possuem rede de esgoto, e a infraestrutura deficitária (estradas, ferrovias, portos e aeroportos)⁵⁹ ainda é um entrave para o desenvolvimento, isto é, não foi alterada a alienação do espaço público de uma maneira ampla e, bem assim, mudanças significativas nos espaços urbanos que ampliassem a esfera de circulação e consumo público não foram implementadas.

Já considerando toda a contextualização histórica, bem como pelas características apresentadas, podemos entender que o perfil do Estado brasileiro se caracterizou, desde sua formação inicial, por um cenário periférico e semi-industrial, sempre inclinado ao atendimento dos interesses privados, isto é, aos negócios das diversas frações da burguesia, possuindo fortes peculiaridades patrimonialistas, tratados na prática pelos seus ocupantes, como propriedade pessoal, findando com a ocorrência de muitos fenômenos característicos como o populismo, coronelismo, clientelismo, termos esses que aprofundaremos no último tópico deste capítulo em seus aspectos conceituais e correlatos.

Acentuam-se tais elementos, em tempos atuais, por um projeto liberal-desenvolvimentista com o objetivo não de reconstruir o Estado empresarial tratado outrora, mas reformar o Estado para que este consiga, por meio do consenso, estimular o desenvolvimento privado com o mínimo de igualdade social, por meio do direcionamento do fundo público. De tal modo, uma reflexão mais aprofundada acerca do favorecimento dessa hegemonia menor se torna indispensável, sendo, portanto, o proposto no tópico seguinte.

1.3 A hegemonia da “pequena política”

Encontramos elementos para a conceituação de hegemonia na junção dos pensamentos trazidos por Gramsci, sendo suas considerações o ponto base para o debate a ser desenvolvido neste tópico. Dessa forma, hegemonia para o autor italiano pode ser entendida enquanto direção e domínio, isto é, como conquista, por meio da persuasão e do consenso, não se materializando somente no âmbito econômico e político da sociedade, mas, do mesmo

⁵⁹ Disponível em: <http://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/era-lula-2003-2010-governo-foi-marcado-por-melhorias-sociais-e-escandalos-politicos.htm?mobile&width=914>. Acesso em: 01/06/2016.

modo, sobre a maneira de pensar, sobre as orientações ideológicas e, inclusive, sobre a maneira de ter acesso ao conhecimento.

Logo, no modo de produção capitalista a hegemonia é a capacidade de unificação das classes sociais que compõem a sociedade política e a sociedade civil, para tal, a classe dominante utiliza artifícios ideológicos, não se restringindo apenas ao aspecto político, mas compreendendo um fato cultural, moral, de concepção de homem e do mundo, ou seja, conforme abordado inicialmente, em tempos atuais o Estado não se restringe a um comitê para gerir os negócios comuns de toda classe burguesa, pelo contrário, desde o segundo pós-guerra, ele, assume diversas funções no sentido de garantir os interesses da classe hegemônica, institucionalizando e controlando o conflito e legitimando a ordem social (O'CONNOR, 1997; MANDEL, 1985; COUTINHO, 1994).

Nessa linha de pensamento, baseado no conceito proposto de hegemonia, entende-se que o poder perpassa pela hegemonia cultural, uma vez que as classes dominantes exercem sobre as exploradas, como, por exemplo, por meio do controle do sistema de ensino, das instituições e dos meios de comunicação. Utilizando dessa metodologia, as classes dominantes obtêm o consenso das classes exploradas e, assim, essas entendem tal exploração como algo natural e conveniente se afastando cada vez mais de ideais revolucionários.

Não obstante, Gramsci (2003) entende que para a eliminação dessa forma de exploração e conseqüentemente o avanço para a superação do capitalismo passa pelo fortalecimento dos partidos políticos e, por tal razão, desenvolveu importantes concepções sobre tal categoria, conforme abaixo:

O moderno príncipe, o mito-príncipe não pode ser uma pessoa real, um indivíduo concreto, só pode ser um organismo; um elemento complexo de sociedade no qual já tenha tido início a concretização de uma vontade coletiva reconhecida e afirmada parcialmente na ação. Este organismo já está dado pelo desenvolvimento histórico e é o partido político a primeira célula na qual se sintetizam germes de vontade coletiva que tendem a se tornar universais e totais (GRAMSCI, 2003, p. 16).

Assim, conforme essa concepção, os partidos existem e se mantêm na sociedade civil como um aparelho privado de hegemonia e por meio desse e de outros aparelhos privados, conforme tratados outrora, tais como sindicato, escola, mídia, igreja, a classe trabalhadora pode disputar a hegemonia com a classe dominante, de acordo com sua capacidade de elaborar a vontade coletiva nacional-popular (GRAMSCI, 2003).

Essa formação da vontade coletiva é chamada por Gramsci de “reforma intelectual e moral” e, segundo Coutinho (2012, p. 172), “o partido não luta apenas por uma renovação política, econômica e social, mas também por uma revolução cultural, pela criação e desenvolvimento de uma nova cultura”.

Tendo como perspectiva a realização dessa reforma intelectual e moral, Gramsci (2003) vincula o protagonismo, ao papel dos intelectuais, sinalizando que estes podem direcionar uma agenda, na qual um novo projeto de classe seja o horizonte, e os caracteriza como intelectuais orgânicos na difusão de uma nova cultura.

Nesses termos, é de extrema importância que a classe trabalhadora tenha os chamados intelectuais orgânicos imbricados na confecção de seu projeto de classe e, conseqüentemente, na construção de uma nova hegemonia. Assim, o partido desempenharia uma função de “intelectual coletivo”. Registre-se que todos os membros do partido devem ser considerados intelectuais, devido à função dirigente, organizativa e educativa que exercem (COUTINHO, 2012).

Partindo dessas considerações, entende-se que o partido, na concepção gramsciana, deve dar direção consciente ao espontaneísmo, quer dizer, em situações de mobilização espontânea da classe trabalhadora o partido deve organizar e sistematizar as lutas em uma síntese capaz de integrar tais movimentos. Conforme Durigetto (2007, p. 65), “eis a tarefa central que cabe ao partido político: transformar as massas em sujeitos ativos, organizados, e direcionar o conjunto desagregado e espontâneo das ideologias a uma direção consciente”.

Isso posto, de acordo com Ribeiro, I. (2013), pode-se concluir como é fundamental que a classe trabalhadora se organize coletivamente tanto para a conquista de direitos imediatos como para a superação do capitalismo por uma sociedade sem classes. O partido político tem um papel imprescindível nesse processo de mediação entre os interesses imediatos e a luta mais ampla. Deste modo, deve-se questionar a existência de um partido capaz de realizar essa mediação na realidade brasileira.

Assim sendo, Oliveira, Francisco de (2010) buscou realizar uma análise de conjuntura a respeito das eleições presidenciais no ano de 2006, na tentativa de identificar o poder de transformação mediante dos partidos no contexto do país. Não obstante, um de seus desdobramentos marcantes foi a sinalização do aumento de coligações e coalizões que se formaram no período eleitoral, sem maiores preocupações com critérios ideológicos. “Siglas de suposta orientação ideológica oposta uniram-se indiscriminadamente com toda espécie de agrupamentos”. Oliveira entende que tal fato revela a irrelevância da política partidária no capitalismo contemporâneo e de maneira especial em território nacional: “Os partidos representam pouco, e a política está centrada sobretudo nas personalidades” (OLIVEIRA, FRANCISCO DE; 2010, p. 22).

Dessa forma, tais considerações representam questões a serem desdobradas, pois para Oliveira, Francisco de (2010), o exemplo se efetiva justamente no projeto de Lula, nas eleições de 2006, uma vez que o presidenciável naquele momento não possuía inimigos de classe, especialmente devido às medidas adotadas em seu primeiro mandato. Tal cenário possibilitou ao candidato centralizar em si sua estratégia eleitoral, mesmo que estivesse totalmente desvinculada de objetivos maiores.

Sobre este aspecto se baseia sua tese fundamental, na qual o Brasil passa pela construção de uma “hegemonia às avessas”, ou seja, os "de baixo" exerceriam doravante a liderança moral e intelectual do país, enquanto os "de cima" exerceriam a dominação material, ou seja, operando livremente o exercício da lógica de valorização e acumulação financeira. Tinha-se, assim, paradoxalmente, uma hegemonia burguesa liderada pelo PT.

Conforme Ribeiro, I. (2013), com Lula como presidente, cria-se a ideia de que foi destruído o preconceito de classe. No entanto, Lula “despolitiza a questão da pobreza e da desigualdade”, transformando-as em problema de administração. O mais dramático e decisivo, segundo Oliveira, Francisco de (2010), seria que, ao incorporar parte das exigências históricas dos "de baixo" em políticas de renda compensatórias e com uma diminuição incontestável da pobreza absoluta, ao mesmo tempo o governo Lula cumpriria religiosamente com os compromissos da dívida pública e com os interesses dos credores do sistema financeiro, de modo a manter o Brasil como um dos países mais desiguais do mundo.

Tal estratégia culminou com a cooptação dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil – processo que Gramsci denomina como transformismo –, e, consoante Oliveira, Francisco de (2010, p.25), “os movimentos sociais praticamente desapareceram da agenda política”. Dessa forma, houve um componente decisivo nesse cenário, a saber: aquele que culmina no bloqueio da ação política emancipatória desses regimes políticos "sociais-liberais" que o Brasil representa e consolida, embora sinalizado pelos próprios petistas como um governo de ruptura a tal modelo.

Todavia, considerando o exposto, Oliveira, Francisco de (2010) entende que tais fatos caracterizaram um novo fenômeno, pois esse processo não se assemelha com qualquer das práticas de dominação exercidas anteriormente na história tão conturbada do Brasil. E acrescenta:

Nos termos de Marx e Engels, da equação “força + consentimento” que forma a hegemonia desaparece o elemento “força”. E o consentimento se transforma em seu avesso: não são mais os dominados que consentem em sua própria exploração; são os dominantes – os capitalistas e o capital, explicita-se – que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, com a condição de que a “direção moral” não questione a forma da exploração capitalista (OLIVEIRA, FRANCISCO DE; 2010, p. 27).

Segundo Coutinho (2008), se retrocedermos no tempo, tal situação é de certa forma preparada já após a ditadura, na década de 1980, período no qual se tem início um processo de ocidentalização⁶⁰ do estado brasileiro, ou seja, uma tentativa de relação mais equilibrada entre o estado e a sociedade civil. Para o ilustre autor, o Brasil à época optou por um modelo ocidental tipo norte-americano, isto é, pela presença de uma sociedade civil forte, bastante desenvolvida e articulada, mas com organização política de partidos frouxos, não programáticos, e corporativismos, fazendo nos termos gramscianos uma situação propícia para a chamada “pequena política”,

É oportuno ressaltar que, já para Gramsci (2003, p. 21), “grande e pequena política” se contrapõem, pois, para ele, o primeiro termo deve ser entendido como: “as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais”, enquanto que a “pequena política” “compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política”. Para o referido autor, trata-se da política do dia a dia, política parlamentar e ressalta que faz parte da grande política tentar “reduzir tudo a pequena política” (COUTINHO, 2010, p. 29).

Dessa forma, segundo Coutinho (2010), o termo “hegemonia às avessas”, é mais bem entendido quando recorremos ao próprio Gramsci acerca de sua categorização entre “pequena e grande política” já trazida anteriormente, assim, o autor entende que tal menção é melhor definida como “hegemonia da pequena política”.

Nestes termos, a “hegemonia da pequena política” atuaria como dominante na vida social atual, expressando-se na influência, através de aparelhos ideológicos, sobre uma determinada concepção de mundo, assentada em certos valores que difundem a intensa naturalização de relações – sociais, políticas, culturais – que são, na verdade, naturalmente históricas (RIBEIRO, I., 2013).

A burguesia brasileira, em suas várias frações, tomou consciência de que não pode recorrer mais, sem graves riscos, a uma pura dominação sem hegemonia, ou seja, deve-se obter um razoável grau de consenso por parte dos governados e para tal utiliza-se de vários artifícios (COUTINHO, 2008).

⁶⁰ Gramsci chamaria de ‘ocidentais’, os países nos quais já existe uma sociedade civil forte e articulada. No caso brasileiro e latino-americano em geral, de ‘ocidentalização’ ainda não plenamente desenvolvida –, as classes dominantes não precisam recorrer a mecanismos próprios da sociedade civil quando querem frear a ascensão das classes subalternas por meio de uma ditadura, de uma dominação sem hegemonia (COUTINHO, 2008, p.186).

O grande objetivo das forças do capital é legitimar a “pequena política” como elementos fundamentais de um senso comum que sirva de base à sua hegemonia. Assim sendo, conforme Coutinho (2010, p. 32), “existe hegemonia da pequena política 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 do existente”.

Desse modo, nos termos de Ribeiro, I. (2013), a ideologia dominante é incorporada pelas massas por meio de um consenso passivo, perpetuando uma inércia coletiva na organização de partidos e outros organismos da sociedade civil, tendo em vista que entendem o existente como natural e imutável. Em lugar do modelo de pressão social ou prática do conflito, a grande política tem-se reduzido a uma eterna disputa de elites, como destaca Coutinho (2010, p. 41), no modelo “norte-americano” em que os partidos protagonistas “defendem um mesmo projeto hegemônico de sociedade” resta à concepção política a sonolenta discordância entre qual a melhor e mais eficiente gestão e administração, “nas quais nada de substantivo está posto em questão” (COUTINHO, 2010, p. 32).

Daí a despolitização⁶¹ generalizada da política, pois, afinal, como bem sinalizou Gramsci, “é da grande política reduzir tudo à pequena política”. Para Coan (2012), a hegemonia é entendida aí como “consenso passivo”, haja vista que a adesão se dá a certos valores burgueses mesmo sem tal consciência, a saber, por exemplo, o individualismo - ao se querer tirar vantagem em tudo, o privatismo – à convicção de que o Estado é mau gestor e tudo deve ser deixado ao livre jogo do mercado, bem como a naturalização das relações sociais – o capitalismo pode até ter seus lados ruins, mas corresponde à “natureza humana”. Assim, Coutinho (2010, p. 32) acrescenta:

“Em outras palavras, é por meio desse tipo de redução que se desvaloriza a política enquanto tal que se afirma hoje a quase incontestada hegemonia das classes dominantes. Em situações ‘normais’, a direita já não precisa da coerção para dominar: impõe-se através desse consenso passivo, expresso entre outras coisas em eleições (com taxa de abstenção cada vez maior), nas quais nada de substantivo está posto em questão”.

Como consequência efetiva desse “consenso passivo”, o que anteriormente da avalanche neoliberal no mundo e no Brasil se direcionava para ampliação dos direitos trabalhistas e sindicais, proteção social, controle e limitação do mercado, foi sumariamente

⁶¹ Há um desinteresse acentuado pela política, de modo que a manutenção do *status quo* espetacular integrado fica fácil pelo poder dominante, pois em período de eleições o que se tem é um índice de abstenção, brancos e nulos sempre muito alto. A frase mais ouvida é: “Por que votar, se os políticos são todos iguais?” (COAN, 2012).

pulverizado, significando a partir de então cortes, restrições, supressão desses direitos e controle orçamentário. Coutinho (2012, p. 37), chama atenção que

As chamadas “reformas” da previdência social, das leis de proteção ao trabalho, a privatização das empresas públicas etc. – “reformas” que estão atualmente presentes na agenda política tanto dos países capitalistas centrais quanto dos periféricos (hoje elegantemente rebatizados de “emergentes”) – têm por objetivo a pura e simples ‘restauração’ das condições próprias de um capitalismo “selvagem”, no qual devem vigorar sem freios as leis do mercado.

Na verdade, Coutinho (2010) trabalha com a hipótese de uma contrarreforma na época neoliberal, pois, segundo o autor, estaríamos cada vez mais diante de um ataque aos direitos sociais conquistados em tempos pretéritos, conquanto ocorram declarações correntes, por parte dos neoliberais, sublinhando a importância das políticas sociais em face às vicissitudes dramáticas do próprio modelo econômico que defendem. Para Coutinho, "o que caracteriza um processo de contra-reforma não é a completa ausência do novo, mas a enorme preponderância da conservação (ou mesmo da restauração) em face das eventuais e tímidas novidades" (COUTINHO, 2010, p. 38).

Desse modo, pode-se afirmar que, se há algo que o PT passou longe de proporcionar, foi esse projeto hegemônico, alinhado somente aos interesses dos explorados, ou, mesmo, uma visão diferente a respeito da organização do poder político no Brasil. Jamais pôs em discussão a ideia de outra sociabilidade no sentido minimizar o desenvolvimento do capitalismo brasileiro, sendo o realizado, traduzido pela busca de um pacto social, em especial por meio de algumas políticas públicas focalizadas para as comunidades carentes, isto é, adotou as regras do jogo e com isso instrumentalizou a “pequena política” em seu plano de ação.

Também na visão Ianamoto (2008), esse modelo da “pequena política” possui forte ligação com os elementos fundamentais da formação histórica brasileira, a saber: a grande propriedade territorial, as relações de poder, apoiadas em relações de dependência pessoal, no compadrio e no favor, inclusive por meio de uso privado de recursos públicos. Portanto, não teve dificuldade em se assentar como dominante⁶² em solo brasileiro. Acrescenta-se ainda que tal modelo se adéqua à conservação do capitalismo por causa das praticamente insuperáveis dificuldades que apresenta para a constituição de uma proposta hegemônica alternativa àquela dominante.

⁶² O grande objetivo das forças do capital é legitimar a “pequena política” como elementos fundamentais de um senso comum que sirva de base à sua hegemonia. É essa, precisamente, a face ideológica do neoliberalismo (COUTINHO, 2008).

Por fim, apenas a título de contraponto, deve-se sinalizar que, por mais desastrosas as iniciativas governamentais implementadas na era petista, continuando a favorecer a “hegemonia da pequena política”, “de cima para baixo”, “dentro da ordem”, de mudanças sem rupturas estruturais, sem participação popular, entende-se que, ao menos, revelam o não esquecimento para com o social, considerando os resultados alcançados em lugares sempre esquecidos por outros governos, como nas regiões mais pobres do Brasil, embora cercado de práticas clientelistas, conforme se pretende sinalizar ao longo desta dissertação.

1.4 Clientelismo e democracia capitalista

Conforme abordado inicialmente e reiterado no tópico anterior, a formação do Estado brasileiro foi marcada por diversas peculiaridades, sendo que uma delas sempre foi a utilização do próprio Estado como instrumento de apropriação de poder e de riqueza pelos setores e grupos dirigentes, quer dizer, os interesses públicos e coletivos são submetidos aos interesses privados e particulares.

Para Gonçalves (2013, p. 40), “trata-se, na realidade, do velho, porém frequentemente revitalizado, patrimonialismo”, o qual direta ou indiretamente abre espaço para o entendimento amplo da categoria protagonista desse tópico, ou seja, o clientelismo. Assim, optou-se por iniciar a exposição buscando a correlação desta, com outros fenômenos característicos da constituição do Estado Nacional. Refere-se sobre alguns “ismos” a serem problematizados, a saber: o próprio patrimonialismo, o coronelismo, o populismo e, culminando, conforme já sinalizado, com o clientelismo⁶³.

Em termos conceituais, o patrimonialismo se encaixa na falta de distinção por parte de governantes entre o patrimônio público e o privado, uma vez que tais líderes políticos entendem como seu o patrimônio do Estado e por tal razão utilizam deste expediente em suas administrações.

No caso específico brasileiro, o termo se vincula em especial ao fato de os detentores das posições públicas de responsabilidade, no período em que deslancha no país o processo de urbanização (com a formação de necessidades de trabalhos inexistentes até então), ter sido constituído em ambiente familiar patriarcal.

⁶³ Registre-se que embora apresentados em momentos distintos tais fenômenos se interligam e não correspondem a uma construção cronológica.

Segundo Holanda (2009), tal fato contribuiu para impossibilidade entre a distinção plena da esfera pública e privada, culminando na apropriação de novas funções urbanas, de maneira especial a gestão política como assuntos de interesse particular.

A título de ilustração faz-se referência às contribuições de Carvalho, J. (1999), pois, para o autor, a concepção de patrimonialismo no país possui forte ligação com a Guarda Nacional, tendo em vista que tal instituição se tornou grande mecanismo patrimonial de cooptação dos proprietários rurais, em razão da ausência de um corpo militar nacional, bem como de muitas circunstâncias nas quais alguns conflitos armados em defesa dos interesses da Coroa ou do Império brasileiro careciam de homens para a luta.

Dessa forma, o Estado delegou por vezes um poder militar e de polícia a muitos senhores de terras e patriarcas, os quais ganharam o título de “coronel”, resultando no surgimento do fenômeno do coronelismo em território nacional. Após tal período bélico ter se findado, tais patriarcas continuaram a usar esta patente que lhes foi dada e, por intermédio dela, só ganharam ainda mais destaque e prestígio nesta rede de relacionamentos pautada na subordinação pessoal (RIBEIRO, P., 2016).

Para Leal (1997), no meio rural surge o ideário do homem que “luta com o coronel e para o coronel”, principalmente pelos benefícios que este coronel pode trazer ao campo, em vista disso se tornando alguém de prestígio e destaque. Esse ponto é bastante importante quando passamos a compreender todo o poder político que o coronel adquire e se consolida, principalmente com a realização do “voto de cabresto⁶⁴”.

Em suma, este conceito define bem as práticas coercivas utilizadas pela elite agrária para perpetuar sua influência no seio do Estado e, dessa forma, reflete a deformação da construção de um legítimo espaço político, uma vez que esta estrutura de relações subordinadas impedia a manifestação de outras expressões e interesses políticos que não os da elite agrária, ou seja, do coronel (RIBEIRO, P., 2016).

Todavia, além de um instrumento de “coerção eleitoral”, mesmo que indireta, o coronelismo, conforme Leal (1997) representou também uma situação de troca de favores entre o poder local e o poder público, este representado pelo Estado. Ao passo que o Estado vai ganhando forma dentro de uma perspectiva liberal positivista, vai tendo de confrontar com

⁶⁴ Na prática, tal situação representa o cerceamento feito pelo coronel, através da forma como aquele eleitor se comportaria nas eleições, por exemplo, o coronel fornecia no dia de eleição, transporte e alimentos para as pessoas se deslocarem para o local do voto, bem como a facilidade na obtenção ou transferência do próprio título de eleitor, sempre com a certeza da lealdade do voto por parte desses eleitores naqueles candidatos de seu interesse.

o verdadeiro poder, com o poder da prática, do cotidiano agrário, com o poder do patriarca, do coronel.

Neste sentido, os coronéis se tornaram mecanismos de ligação entre o poder público do Estado, isto é, a elite governante, e o eleitorado rural que não vinculava as ações como de iniciativa do Governo, mas, sim, entendiam que o mérito se dá ao coronel, ao qual realmente se deve lealdade dentro desta estrutura moral de respeito e de dependência.

O coronel, dessa forma, possuiria um papel de dominação pessoal sobre seus agregados, ao mesmo tempo de barganha e favores com os políticos que lhe possibilitavam certas mordomias no intuito de apoio eleitoral de sua gente, de seu chamado “curral eleitoral”. Pode-se, talvez, para elucidar esta relação, pensar na constituição de um tripé em que o coronelismo seria um dos pilares fundamentais para se compreender como, na política de um Brasil de estruturas agrárias, poderia ser possível um diálogo entre elementos tão distantes como “povo” e Estado (RIBEIRO, P., 2016).

Para Farias (2000), pelas razões expostas o coronelismo acaba, na realidade, se tornando um fenômeno híbrido: em parte pré-burguês – manifestação, no plano político, dos laços de servilismo do produtor para com o dono dos meios de produção –, em parte burguês – pressupõe a extensão do direito político a todos os membros da coletividade. Como tal, o voto não é redutível nem ao mecanismo da troca mercantil, nem às formas de coerção física. Ao contrário, a legitimidade do ato eleitoral como uma obrigação moral se concretiza na doação pura e simples do voto ao candidato do coronel.

Esse tipo de organização do poder começa a se degenerar, face sua ineficiência em dar respostas aos grandes problemas que surgem nos âmbitos econômico e social. Ocorre, então, a formação do Estado nacional por intermédio da revolução autoritária em 1930. As condições de transformação social e, principalmente, econômica passam a se dar numa situação de capitalismo atrasado (sem um mercado nacional mínimo), na qual a sociedade política, e, não, a sociedade civil, passa a promover um projeto de desenvolvimento capaz de gerar uma estrutura mais complexa, mas nem por isso mais moderna.

Portanto, o fator diferenciador que surge com a revolução de 1930 é a constituição de uma sociedade política autônoma frente à sociedade civil, que inclui, simultaneamente, um componente de coerção física e outro, de manipulação ideológica, ou seja, já ali se observa a ampliação do estado brasileiro nos termos de Gramsci, tendo em vista ao atendimento da classe dominante por meio físico e devido à busca pelo consenso estabelecido pelas classes sociais no seio da sociedade civil.

Nessa conjuntura, apresenta-se o populismo, fenômeno pouco mais contemporâneo, e correlacionado com a história republicana do país, assim como ao grupo dos “ismos” que marcaram os primórdios da formação da sociedade brasileira. Este teve o mesmo papel de alienador que os demais, também promoveu a exclusão da maioria da população do sistema político nacional, bem como foi provedor de políticas paternalistas. Seu diferencial foi a personificação de um líder, tendo em vista a exaltação e promoção popular de algumas figuras como Getúlio Vargas⁶⁵ (RIBEIRO, P., 2016).

No entanto, para Ribeiro, P. (2016), é nesse momento que o contexto começa a mudar, pois até então a pressão popular não era sentida, haja vista a enorme exclusão eleitoral da sociedade, quadro este que viria a mudar após a revolução. O cenário brasileiro na primeira metade do século XX passaria por mudanças em sua arena política e as pressões populares ganhariam corpo, conforme a seguir:

Se a pressão popular sobre as estruturas do Estado pode ser apenas sentida pelas minorias dominantes na etapa anterior a 1930; na etapa posterior, ela se tornará rapidamente um dos elementos centrais do processo político, pelo menos no sentido de que as formas de aquisição ou de preservação do poder estarão cada vez mais impregnadas da presença popular (WEFFORT, 1978, p. 67).

Daí em diante, as políticas públicas precisariam atender a esta demanda, uma vez que a pressão começou a existir. Embora o período marcasse o início dessas reivindicações, é preciso sinalizar que a participação efetiva da massa popular ainda era bastante tímida e se efetivava mediante intermediação de partidos políticos pouco vinculados à maioria da população pobre, pois figuravam sobremaneira os interesses dos grupos dominantes (RIBEIRO, P., 2016).

(...) cabe observar que se no período oligárquico as massas se encontram distanciadas de qualquer possibilidade de participação real, no período posterior – seja durante a ditadura de Vargas, seja durante a etapa democrática (1945-1964) – sua participação ocorrerá sempre sob a tutela de representantes de alguns dentre os grupos dominantes (...) seria difícil dizer que as massas populares, ou algum de seus setores, tenham conseguido participar do processo político com um mínimo de autonomia (WEFFORT, 1978, p. 67).

Nesses termos, baseado em Ribeiro, P. (2016), pode-se afirmar que o populismo foi expressão do avanço das alianças das classes dominantes que viam no atraso econômico do país um perigo face ao avanço das reivindicações populares não respondidas. No entanto, suas ações não almejavam a criação de melhorias efetivas e substanciais à população, mas sim um conjunto de políticas até certo ponto benéficas, mas que não passava de um mecanismo para

⁶⁵ O populismo se vincula à via messiânica e à figura do líder carismático, em ambos os casos temos um rebaixamento da socialização da política, da politização das massas e do exercício pleno da cidadania. Nesse sentido, o populismo acaba sendo o avesso da grande política.

que determinadas elites se mantivessem no poder, uma vez que nem mesmo era considerada a elaboração de instrumentos para que a participação popular na política fosse promovida.

Em suma, o populismo foi, sem dúvida, erguido sobre esta vertente que tenta apaziguar as pressões, construindo paralelamente uma figura personalíssima, de um representante que, por meio de seu discurso populista, em “nome do povo”, e de uma ideologia que busca apoio popular (como fora o caso das reformas trabalhistas empreendidas por Vargas em virtude das pressões da classe operária), mas que na verdade objetiva sua manutenção no poder. É possível afirmar que, desta forma, o populismo teria um duplo caráter, em outras palavras, seria dado por um paradoxo, uma vez que os setores dominantes promovem a participação dos dominados e das massas, para que sejam suporte de um regime no qual continuariam a ser dominados (RIBEIRO, P., 2016).

Embora sirvam de base, não somente o patrimonialismo, o coronelismo e o populismo criam as condições para o estabelecimento de uma sociedade inclinada à apatia em relação aos acontecimentos políticos, mas corrompida pelo desejo do atendimento de seu interesse, da esfera privada. O clientelismo representa a consolidação desse processo, baseado na troca de favores dentro de uma relação política por apoio; tendo, por exemplo, no voto uma possível moeda de troca por benesses entre aqueles que detêm o controle do Estado e o eleitorado, prática muito presente na história política do país (RIBEIRO, P., 2016).

Por estas razões, consoante Farias (2000), na Ciência Política acredita-se existir certo distanciamento entre o clientelismo e a democracia, entretanto, o referido autor destaca que o clientelismo é, também, uma das formas políticas intrínsecas à tal forma representativa, de maneira especial aquela vinculada aos ditames do capitalismo. Nesse sentido, acrescenta:

(...) podemos falar numa democracia capitalista, ou seja, em um conjunto de procedimentos políticos – sistema do voto, competição partidária, representação parlamentar –, regido pelo princípio da soberania popular, o qual contribui para a manutenção do sistema capitalista. No capitalismo, não é necessário que as instituições políticas sejam diretamente apropriadas pela classe dominante, pois elas possuem uma lógica e uma unidade, determinadas pela estrutura do Estado burguês (indivíduos juridicamente iguais e identificados como agentes da soberania popular), que estabelecem as condições políticas da dominação de classe, à medida que opõem obstáculos à organização autônoma dos dominados. (FARIAS, 2000, p. 49).

Em geral, a burguesia procura estreitar o raio de inclusão das massas populares no processo político, enquanto essas lutam para ampliar a sua participação, embora nem sempre com projetos sólidos, uma vez que isso favorece as condições de sua organização política como classe (THERBORN, 1977).

À vista disso, para Farias (2000), a competição partidária característica da democracia capitalista, porém limitada quanto ao seu conteúdo e à sua abrangência, lida com novas restrições no plano de seu desenvolvimento, tendo em vista que mesmo sob égide do princípio da universalidade, em termos práticos coexiste com vários mecanismos de controle do eleitorado, tal como o clientelismo⁶⁶.

Dessa forma, tal termo, conforme os outros fenômenos apresentados, também pode ser definido como a apropriação privada da coisa pública, caracterizado de acordo com Farias (2000), em um primeiro momento como um voto mercadoria⁶⁷, pois retrata a relação de barganha, em torno de vantagens materiais, entre um eleitor e um cabo eleitoral, isto é, uma espécie de líder local que cuida dos interesses de seus representados, principalmente junto às “autoridades públicas”. Farias (2000, p. 50), complementa, ainda, que

A política democrática liberal, dirigindo as suas mensagens às classes sociais configuradas como eleitores, isto é, indivíduos isolados (e normalmente em posição defensiva), abre espaço para a ação do cabo eleitoral, que propõe ao eleitor um cálculo utilitário: aceitar um benefício imediato e certo em troca do voto, ao invés de apostar em vantagens mais amplas, porém incertas. A cidadania pode assumir uma forma concreta através do clientelismo, porque o sentimento da liberdade no exercício do direito político – o voto livre comporta a alternativa de negociá-lo.

Ressalta-se que tal fato apresenta uma das rupturas com os fenômenos anteriormente estudados, bem como deixa claro o papel do capitalismo. Segundo Farias (2000, p. 52),

Se no coronelismo fundamento são as relações de dependência pessoal, vigentes na instituição da moradia, no clientelismo o fator condicionante são as relações de dependência impessoal, gestadas no âmbito do assalariamento e suas garantias jurídicas. A maior independência adquirida na esfera das relações de trabalho traduz-se, em termos políticos, no chamado voto livre. Ao mesmo tempo, o enquadramento na lógica competitiva do mercado serve de modelo à conversão do voto livre em prática clientelista.

Em tempos atuais, tal fenômeno se complexifica, pois o grande capital está em condições de aperfeiçoar a política clientelista, uma vez que dispõe de dinheiro que pode ser convertido em votos. Além disso, os seus interesses dependem, em grande parte, de medidas governamentais (créditos de bancos oficiais, política cambial, subsídios), o que faz que sua atividade normal seja desenvolvida em contato frequente com políticos profissionais, de cuja influência necessita para obter favores do governo (SINGER, 1965).

⁶⁶ No intitulado clientelismo eleitoral, duas instituições são fundamentais: os partidos políticos e o sistema eleitoral; no fim das contas, é a vitória eleitoral que permite o acesso ao poder e, em certo sentido, a reprodução da classe política (AVELINO FILHO, 1994).

⁶⁷ A dependência com respeito às coisas, ou seja, à lei da mercadoria, pode ser vista sob um duplo aspecto. De um lado, ela indica o poder econômico do capitalista, proprietário dos meios de subsistência, sobre o trabalhador, vendedor da força de trabalho. De outro lado, ela expressa a constituição do trabalhador em sujeito de interesse, que, na relação política, pode converter o voto em um instrumento de barganha por vantagens materiais, isto é, em um recurso salarial (FARIAS, 2000, p.50).

Sobre esse aspecto se insere um dos maiores problemas da democracia capitalista nacional, as relações entre o Executivo e o Legislativo quase sempre foram marcadas pela exclusão deste último dos principais núcleos decisórios. O argumento principal esgrimido nesses casos, na tradição do mais puro autoritarismo brasileiro, é a necessidade de um Executivo mais ágil e eficaz para contornar os obstáculos ao desenvolvimento (AVELINO FILHO, 1994).

O processo de desarticulação do legislativo e, conseqüentemente, dos partidos políticos no cenário nacional gera o enfraquecimento do Congresso na sua relação com o Executivo, pois tanto a Câmara quanto o Senado acabam sendo excluídos da chamada grande política pelo Palácio do Planalto e pelos capitalistas, restando a senadores e deputados tratar apenas da “pequena política” nos termos que vimos anteriormente. Avelino Filho (1994, p. 231) complementa:

O alijamento dos partidos dos processos de decisão que dizem respeito ao conjunto da sociedade conduz a que os projetos e propostas mais gerais tendam a se perder no meio de um cotidiano fragmentado, o que estorva as tentativas de definir a disputa político-partidária a partir de propostas alternativas de caráter mais geral. As negociações entre o Executivo e os parlamentares geralmente são feitas de maneira individualizada, através da barganha de benefícios desagregados, o que reforça a fragmentação da competição política. Daí a extraordinária dificuldade dos partidos brasileiros em geral de produzir políticas em sentido amplo, a partir do estabelecimento de pontos prioritários para as questões que dizem respeito ao conjunto da sociedade.

Como consequência, o deputado federal, assim como os senadores são um dos elos superiores de uma rede de clientela, que passa por níveis intermediários até chegar ao cabo eleitoral e sua clientela local. Soma-se a isto o fato do próprio sistema eleitoral brasileiro proporcionar ao eleitor uma excepcional liberdade de escolha frente à intervenção das direções partidárias tendo em vista a combinação entre o sistema proporcional e a inexistência das listas partidárias.

Assim, conforme Avelino Filho (1994), durante o processo eleitoral o eleitor vota em candidatos únicos para os cargos em disputa, de modo que a eleição ou não de um determinado candidato depende, em última análise, de seu próprio esforço sem passar pelo partido. O individualismo da campanha empurra a competição pelos votos inclusive para dentro dos partidos, pois a campanha eleitoral se dá primordialmente entre candidatos e não entre partidos. Isso reforça a concepção, vigente entre os políticos, que tende a considerar a cadeira parlamentar como propriedade individual, a qual pode barganhar tanto conforme seus interesses.

Nesse sentido, as decisões partidárias decididas em âmbito nacional não obtêm êxito em coordenar as unidades regionais, palco da reprodução dos mandatos e da sobrevivência política. Quando tomados a partir de sua liderança local, os parlamentares em geral entendem poder representar melhor suas clientelas sem qualquer intromissão das lideranças nacionais do partido, pois a disciplina e a coesão partidárias, vistas desse prisma, aparecem como obstáculos à boa representação dos interesses de suas clientelas locais. A consequência desse tipo de perspectiva é o desinteresse pelos projetos de políticas nacionais que não apresentem resultados palpáveis para o seu reduto eleitoral (AVELINO FILHO, 1994).

Segundo Avelino Filho (1994), dependentes da capacidade de angariar e distribuir recursos entre seus eleitores, ou, melhor, suas bases eleitorais, os políticos têm dificuldade de manter uma atitude autônoma frente ao Estado. Aqueles que, porventura, controlam o aparelho estatal tendem a ganhar importância, não só perante cada um dos parlamentares em particular como também internamente aos partidos, ao manipularem os recursos de que dispõem para ampliar suas lealdades entre os militantes, com a consequente imbricação entre a burocracia estatal e as bases partidárias.

Em outras palavras, se a natureza de um partido, enquanto organização coletiva, depende muito da maneira como ele se relaciona com suas bases populares e o aparato do Estado, a efetivação de práticas clientelistas somente enfraquece a organização partidária. Por consequência, os políticos que manipulam os recursos estatais detêm um instrumento decisivo para a estruturação e o controle dos órgãos locais do partido, o que aumenta suas chances de sobrevivência eleitoral e reafirma sua força frente aos rivais internos (AVELINO FILHO, 1994).

Dessa maneira, nos termos de Bezerra (1999), a relação individual que os parlamentares estabelecem com o Executivo, no sentido de conseguir recursos para suas bases eleitorais, é de fundamental importância para a sobrevivência e lealdade das organizações partidárias locais e lhes permite controlar a competição política em seus redutos. Associa-se tal prática ao conceito de clientelismo estatal, uma vez que parlamentares, ou melhor, os intitulados políticos profissionais distribuem recursos públicos e favores ligados às instituições governamentais. A eficácia do clientelismo passa por fazer o beneficiário-eleitor acreditar que aquele é o caminho mais seguro para a obtenção de uma benfeitoria.

Para Farias (2000), o surgimento estatal do clientelismo representa, por exemplo, uma forma de a classe dominante estabelecer o consenso de massa. Ao apoiar uma política de grupos, por meio da distribuição de recursos de consumo coletivo, envolve-se parcela significativa da população, situação que remete o enfraquecimento da mobilização e da

participação popular, em nível federal e nacional, por demandas maiores, sendo com alguma facilidade captada pelos políticos locais.

O clientelismo na sua versão mais estatal e, porque não dizer, partidária e de individualismo político, é produto do desajuste entre a estrutura social e o próprio sistema político. A organização da sociedade civil não é acompanhada pelo fortalecimento das instituições impessoais e universais características de um sistema político desenvolvido e conseqüentemente da democracia. Embora algumas dessas instituições pudessem existir, a diferença fundamental é que elas são frágeis e não conseguem agregar e representar interesses e identidades coletivas, mesmo que na aparência tal aspecto seja contemplado (AVELINO FILHO, 1994).

Neste sentido, a ideologia capitalista, ao opor o interesse individual privado ao interesse geral público, tende a desconectar a experiência pessoal de uma avaliação das políticas nacionais, favorecendo o desenvolvimento de práticas clientelistas por meio de uma democracia capitalista que camufla um de seus elementos básicos, ou seja, a cidadania. O referido sentimento da liberdade individual, ao qual para Farias (2000, p. 61) se liga, “de forma imediata, dois outros elementos-chaves: o sentimento de pertença à comunidade nacional e a percepção do Estado como representante do interesse geral dessa comunidade”.

Tais elementos provocam aquilo que Chauí (1986), assinalou de “consciência trágica”, isto é, aquela que descobre a diferença entre o que é e o que deveria ser, e que por isso resiste à ordem estabelecida, mas não chega a constituir uma outra existência social, porquanto aprisionada nas determinações da realidade atual e orientada por uma perspectiva irrealista (CHAUÍ, 1986, p. 178).

Em outros termos, entende-se que as classes dominadas não apenas têm um conhecimento dessas práticas clientelistas, mas, também, tendem a conviver de certa maneira bem com tal situação, uma espécie de “estratégia de diminuição de riscos” (JOBERT, 1983). Portanto, a solidez do clientelismo repousa na sua capacidade de oferecer perspectivas, ou até mesmo ilusões a seus clientes. De maneira que seus potenciais beneficiários não pretendam arriscar qualquer mudança que os possa prejudicar, trocando o certo pelo duvidoso (AVELINO FILHO, 1994).

Deste modo, a representação política por meio de práticas clientelistas dá a volta sobre si mesma e não contribui para agregar interesses, mas para perpetuar sua fragmentação. A dispersão causada pela individualização da atuação parlamentar e a inexistência prática dos partidos, enquanto alternativas de políticas de escopo mais amplo, dificultam ao máximo a informação e cobrança dos setores populares sobre a atuação de seus representantes, pois não

se vislumbram vantagens concretas em romper com os esses esquemas de manipulação (FARIAS, 2000).

Para Avelino Filho (1994), é preciso não esquecer que as mazelas dessa democracia capitalista, que interferem no sistema político não serão resolvidas no curto prazo, entre outros motivos, porque muitas delas devem sua existência às mesmas desigualdades que deveriam ser objeto da intervenção estatal.

No entanto, como vimos nos tópicos anteriores no cenário brasileiro a valorização da democracia capitalista não se deu como um meio para fortalecer os grupos reivindicativos populares, mas como um fim em si mesmo, enfraquecido pela própria posição do PT à frente do aparelho estatal, a qual se tinha esperança de profundas transformações nos campos político, econômico e social, mas que foi protagônico no fortalecimento da lógica capitalista, culminando com a expansão da rede de clientela.

Em seguida, apresenta-se a categoria fundo público, sendo demonstrado seu importante papel na articulação das políticas sociais que possibilitam tais práticas clientelistas, assim como na relação com a produção do capital, de maneira especial, a partir das políticas constitutivas do chamado Estado Social e suas variações conceituais e de implementação.

Mas, antes, faz-se pertinente recuperar o desenvolvido ao longo do presente capítulo, por meio do qual foi apresentada inicialmente a concepção de Estado em Marx, e sua ampliação sob as óticas de Gramsci e Poulantzas, uma vez que estes incluíram em suas formulações as esferas da hegemonia e do consenso, relacionados à política e a ideologia, bem como ao papel da sociedade civil.

Além disso, devido à evolução do sistema capitalista como um todo, e as transformações sociais decorrentes desse processo, fez-se necessário recorrermos a sua periodização e funções, culminando com o entendimento de que por meio da função integradora e legitimadora, presentes nas políticas sociais, que as classes dominantes garantem a sua ideologia na sociedade.

Posteriormente, conhecemos as características da formação do estado brasileiro, o qual se caracterizou fortemente direcionado ao atendimento aos interesses privados, isto é, aos negócios das diversas frações da burguesia, bem como no estabelecimento da hegemonia do capital, ocasionando o surgimento de alguns conceitos, dentre os quais destacamos a chamada “pequena política”, fenômeno correlato ao clientelismo e as emendas parlamentares: objeto deste estudo.

CAPÍTULO 2

O FUNDO PÚBLICO, AS POLÍTICAS SOCIAIS E O ORÇAMENTO BRASILEIRO

Conforme antecipado no tópico anterior, o presente capítulo apresenta inicialmente discussões conceituais sobre fundo público e sua competição no contexto atual. A imbricação existente entre sua disputa e as políticas sociais; representada pela constituição do chamado Estado Social, a reestruturação do capitalismo e a reconfiguração da função do Estado, direcionando suas ações para as demandas do capital. Em seguida, debate-se a constituição das políticas sociais brasileiras em tempos de agenda neoliberal, seus significados e limites para se materializar de forma universal, bem como a configuração do financiamento e da alocação dos recursos públicos vinculados as políticas sociais no Brasil. Na parte final proporciona o entendimento da configuração do orçamento nacional, desde sua concepção e desenvolvimento, as relações entre executivo-legislativo, o papel das emendas parlamentares, demonstrando o esvaziamento político e as práticas clientelistas neste contexto.

2.1 O fundo público e sua caracterização

Começamos afirmando, baseados em Behring (2009), que o fundo público no capitalismo concorrencial aparecia apenas como elemento secundário, passando a exercer papel fundamental no capitalismo contemporâneo, uma vez que a taxa de lucro nos tempos atuais passa necessariamente por ele, tornando-o componente estrutural e insubstituível.

Dessa forma, em termos conceituais, para Salvador (2012a; 2012b), o fundo público trata de finanças públicas e do orçamento público e envolve toda a capacidade de mobilização de recursos do Estado. O fundo público se caracteriza na forma de impostos, contribuições e taxas da mais-valia socialmente produzida. Nos termos de Behring (2010, p. 20) “é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e que é apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções”. Um componente que está presente no fluxo do ciclo D-M-D'⁶⁸ (BEHRING, 2010).

⁶⁸ Conforme Marx em O'Capital, capítulo IV – Forma Geral do Capital, a forma simplificada de circulação das mercadorias é M-D-M, ou seja, vender para comprar. No entanto há outra que inverte tal lógica, a saber: a forma D-M-D, comprar para vender. Assim, o dinheiro que percorre este último círculo é capital. A segunda forma só faz sentido se existir um ganho, portanto deve ser descrita como D-M-D', em que D'=D+ΔD, surgindo um excedente, ou mais-valia, ΔD. A forma D-M-D' é a formula geral do capital. A circulação de dinheiro como capital tem como meta a extração da mais-valia e não possui limite, ou seja, quanto mais, melhor. É como representante consciente deste movimento que o detentor do dinheiro se torna capitalista (MARX, 2013).

Sob este ponto de vista Salvador e Teixeira (2014, p. 17) alertam que “é importante não confundir a categoria fundo público com os chamados fundos especiais previstos no artigo 71 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 e no artigo 165 da Constituição Federal (CF) de 1988”, tendo em vista que estes dispositivos se referem às instâncias de financiamento específicas da administração pública.

Para Salvador e Teixeira (2014), o fundo público vem sendo o protótipo dominante no financiamento do capital, sendo extremamente importante seu entendimento. Deste modo, no sistema capitalista, o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas, possuindo papel relevante para a manutenção do sistema, bem como na garantia do contrato social. Registre-se que tais considerações se validam por intensas lutas por seu direcionamento.

Na mesma linha de raciocínio, o fundo público sofre pressões e funciona como um elemento fundamental para a reprodução do capital, retornando, dessa forma, para seus segmentos notadamente nos períodos de crise; e também para a reprodução da força de trabalho, a exemplo da implementação de políticas sociais, ou seja, existe aí uma tensão constante e desigual, pela repartição do financiamento público (BEHRING, 2009).

Nos termos de Mandel (1985), o fundo público participa do processo de rotação do capital, tendo em perspectiva o processo de reprodução capitalista e realizando por outro lado mediações na própria repartição da mais-valia, a qual é disputada politicamente pelas diversas facções burguesas que são cada vez mais dependentes dessa central intervenção estatal de modo a assegurar as condições gerais de produção.

Assim, do lado do capital, o fundo público está presente nas seguintes formas: a) como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam a reprodução do capital; b) como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição; c) por meio das funções indiretas do Estado que, no capitalismo atual, garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com ciência e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas; e d) responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas. Já pelo lado dos trabalhadores, a

mobilização busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressas em políticas públicas (BEHRING, 2009; SALVADOR, 2012a).

Nessa visão, é oportuno mencionar as contribuições de Francisco de Oliveira (1998, p. 19-20), pois, para ele, “o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser pressuposto do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais”. Houve um crescimento dos investimentos públicos em educação, saúde e programas de renda, quer dizer, um incremento estímulo do salário indireto pelo Estado, liberando, dessa forma, o salário direto dos trabalhadores para o consumo, no sentido de possibilitar o aumento das taxas, ao lado do progresso técnico, organização fordista da produção e consideráveis ganhos de produtividade (OLIVEIRA, FRANCISCO DE; 1998; BEHRING, 2009).

Destarte, para Oliveira, Francisco de (1998, p. 32), o que torna o fundo público estrutural e insubstituível no processo de acumulação de capital, atuando nas duas pontas de sua construção é:

(...) que sua mediação é absolutamente necessária pelo fato de que, tendo desatado o capital de suas determinações autovalorizáveis, denotou um agigantamento das forças produtivas de tal forma que o lucro capitalista é absolutamente insuficiente para dar forma, concretizar, às novas possibilidades de progresso técnico abertas. Isto somente se torna possível apropriando parcelas crescentes da riqueza pública geral, ou mais especificamente os recursos públicos que tomam a forma estatal nas economias e sociedades capitalistas.

Contudo, em um determinado momento a atuação do Estado sob esta lógica fez com que este contraísse crescentes déficits públicos, configurando uma crise do padrão de financiamento estatal, vinculada pelos neoliberais mais aos custos da reprodução da força de trabalho do que da estruturação da reprodução do capital.

Deste modo, em tempos de crise a disputa pelo fundo público passa a ser acirrada, muito embora, de acordo com Behring (2009), nota-se o crescimento das receitas na maioria dos Estados Capitalistas, corroborando o pensamento de que há um lugar estrutural do fundo público no sistema capitalista.

Na visão de Oliveira, Francisco de (1998, p. 53), o processo de compreensão do fundo público passa pelo entendimento da luta de classes, “um deslocamento da luta de classes da esfera da produção, do chão da fábrica ou das oficinas ou ainda dos escritórios, para o orçamento do Estado”. Só que agora Behring (2009, p. 53-54) revela que “(...) ao contrário do argumento neoconservador e de direita, este volume de recursos nas mãos do Estado, longe de representar a estatização, é expressão da contradição entre a socialização da produção”.

Assim, se configura como a “apropriação privada dos resultados da produção social” (OLIVEIRA, FRANCISCO DE; 1998, p.26). O citado autor entende haver uma incompatibilidade entre o padrão de financiamento público e a internacionalização produtiva e financeira. Os recursos públicos passam a ser redirecionados para outros países, enquanto os Estados precisam assumir gastos públicos para reprodução da força de trabalho e do capital em seu território.

Sobre este novo padrão de financiamento público Oliveira, Francisco de (1998, p.29) entende que a participação do fundo público na produção de valor no processo de reprodução do capital seria um antivalor, “antimercadorias sociais, pois sua finalidade não é a de gerar lucros, nem mediante sua ação dá-se a extração da mais-valia”. Ainda de acordo com o autor:

O fundo público, portanto, busca explicar a constituição, a formação de uma nova sustentação da produção e da reprodução do valor, introduzindo, mixando, na mesma unidade, a forma valor e o antivalor, isto é, um valor que busca mais-valia e o lucro, e uma outra fração, que chamo de antivalor, que por não buscar valorizar-se per si, pois não é capital, ao juntar ao capital, sustenta o processo de valorização do valor. (OLIVEIRA, FRANCISCO DE; 1998, p.53).

Salvador (2010), explicando o conceito desenvolvido acima, afirma que ao indexar benefícios sociais aos salários, torna-se este o parâmetro da produção (bens e serviços públicos sociais), sendo oposto da mais-valia, ou seja, no salário indireto encontra-se a parte do fundo público destinada aos bens e serviços públicos de usufruto da classe trabalhadora. Desse modo, não existiria extração de mais-valia, considerando que as antimercadorias representariam os componentes do capital variável na equação da taxa da mais-valia.

A tese de Francisco de Oliveira do fundo público enquanto uma espécie de antivalor é criticada por alguns autores, destaque para Behring e Boschetti (2011). Na visão delas, o fundo público não pode ser considerado como um antivalor, pois ele participa direta ou indiretamente do ciclo de produção e reprodução do valor.

Seguindo o próprio pensamento de Oliveira, no qual afirma ser o fundo público estrutural para a geração do valor e que o capital não o prescinde para sua reprodução; para Behring (2009, p. 54), na tese do antivalor há elementos contraditórios por não considerar o “fundo público na reprodução do capital através de subsídios, negociações de títulos públicos, de garantias de condições, de financiamento, e de reprodução mesma da força de trabalho como fonte de criação do valor”.

O fundo público não gera diretamente mais-valia, mas na tensão pela contradição entre a socialização da produção e apropriação privada do produto, atua apropriando-se de parcela da mais-valia, sustentando num processo dialético a reprodução da força de trabalho e acumulação do capital, socializando os custos de produção e agilizando os processos de realização da mais-valia, base da taxa de lucros (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 176).

Contudo, as autoras salientam que o raciocínio de Oliveira é interessante uma vez que a necessidade do crescimento do fundo público para garantia do processo de desenvolvimento das forças produtivas evidencia um esgotamento de uma suposta autorreprodução do capital, criticando, assim, tanto a direita que considera um obstáculo a atuação estatal protetora, como parte da esquerda que caracteriza os direitos como ilusões e contribuições ao próprio capital. A visão de Estado de Oliveira, Francisco de (1998) é a da existência de contradições, que fazem com que haja concessões para as classes em disputa, ainda que desiguais: “a estruturação da esfera pública, mesmo nos limites do Estado classista, nega à burguesia a propriedade do Estado e sua dominação exclusiva”.

Segundo o autor, ao dilatar uma gama de valores de riqueza social que não se constituem em capital (bens e serviços públicos como antimercomodias sociais e desmercantilização significativa da reprodução da força de trabalho), ao dar subsídio diretamente, o capital privado favorece-o indiretamente, ao admitir parte dos custos de reprodução da força de trabalho, liberando-o de custear seu próprio desenvolvimento tecnológico, trouxe para o cenário político o embate entre as forças neoconservadoras, antidemocráticas, e as forças democráticas. Temos neste contexto, uma “miríade de arenas de confronto e negociação” (OLIVEIRA, FRANCISCO DE; 1998, p. 43).

O caráter conflitante dessa relação do fundo público, financiamento do capital privado e a reprodução da força de trabalho, culmina quase sempre com custos sociais e humanos muito altos, redundando vez ou outra em desemprego em massa, aumento da pobreza, enfim, no acirramento das desigualdades sociais como nos demonstra a evolução do processo histórico. Anota-se que o objetivo dos detentores do capital, traduzidos pela direita neoliberal, é de minimizar essas arenas, se possível exterminando-as, no intuito de criar espaço para um Estado mínimo, numa tentativa bastante límpida de que o fundo público atue apenas a serviço do capital (BEHRING, 2009).

Esta situação gananciosa leva esse modo de produção à exaustão, traduzido por Oliveira, Francisco de (1998, p. 47), assim: “o limite do capital é o próprio capital”, pode levar a “tormenta selvagem”, fazendo sucumbir à democracia e o sentido de igualdade nela inscrito, ainda que não realizado pelo projeto burguês”.

Portanto, o fundo público ocupa um papel relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital, pois a ofensiva neoliberal sacode os fundamentos da democracia moderna, imergindo o Estado a uma completa subordinação ao capital, isto é, a função do fundo público no travejamento estrutural do sistema tem muito

mais a ver com os limites do capitalismo, como um desdobramento de suas contradições internas (OLIVEIRA, FRANCISCO DE; 1998; BEHRING, 2009; SALVADOR, 2012a).

Assim, considerando tais aspectos é oportuno aprofundar o diálogo entre essas funções do fundo público e seu direcionamento; materializados mediante das políticas sociais implementadas pelo Estado capitalista ao longo dos anos no cenário mundial.

No sentido de melhor compreensão, optou-se por apresentar dois momentos vividos por este Estado, a saber: regime de acumulação keynesiano-fordista – Estado de bem-estar social⁶⁹ (1945 a 1970) e o regime de acumulação flexível (1970). Tal percepção pode contribuir para o melhor julgamento do direcionamento do fundo público brasileiro e interpretar sua expressão mais visível, ou seja: o orçamento; e assim, identificar os possíveis diálogos com as práticas clientelistas, as quais conforme vimos no capítulo anterior estão imbricadas na constituição do Estado brasileiro.

2.2 As políticas sociais no Brasil contemporâneo

Quando falamos em políticas sociais estamos nos referindo às ações que garantam os direitos dos cidadãos, a política social está relacionada ao Estado, ao governo, às políticas públicas, aos movimentos sociais, bem como a iniciativa privada (vide responsabilidade social, além das ONGs). Assim, fica evidente que, no momento da implantação de um projeto de governo por meio de programas, de ações para setores específicos da sociedade, a política social assume algumas características a serem problematizadas.

Conforme Pereira (2009), embora o termo *policy* signifique basicamente princípios para ação, o termo social, que a complementa, qualifica a ação a ser realizada e os requerimentos indispensáveis à satisfação de demandas e necessidades. Disso resulta o termo composto política social, longe de ser junção de palavras, define área de atividade requerendo conhecimento do alvo a atingir, estratégias e meios de execução, bem como organização, amparo legal e pessoal capacitado. Apesar de nem sempre a política social produzir bem-estar, este deve ser seu horizonte, do contrário perderá sua essência, e mais, para ser social, uma política de ação tem que administrar diversas forças e agentes em disputa financeira e de oportunidades, sem perder a sua contraditória irredutibilidade a um único domínio.

⁶⁹ Para os liberais ortodoxos o Estado de Bem-Estar foi uma exceção.

Ao contemplar todas as forças e agentes sociais, comprometendo o Estado, a política social se afigura uma política pública, no entanto o termo público, associado à política, não é uma referência exclusiva ao Estado. Refere-se, antes, à coisa pública, que compreende todos, inclusive a lei que está acima do Estado para atendimento de demandas e necessidades sociais. A política pública também engloba decisões, demandas e escolhas privadas, podendo ser também controlada pelos cidadãos por meio do controle democrático. Portanto, política pública expressa, assim, a conversão de demandas e decisões privadas e estatais em decisões e ações públicas que afetam e compromete a todos, principalmente na sociedade capitalista na qual vivemos nos últimos tempos (PEREIRA, 2009).

Consequentemente, quem deve saber, em primeira mão, quais são as políticas prioritárias que atendem ao interesse público, obviamente, é o próprio público. No entanto, especialmente na sociedade capitalista⁷⁰, quem estabelece as prioridades são os governos, muitas vezes influenciados por grupos de grande poder econômico, financiadores de suas campanhas políticas.

Desse modo, partindo desses preceitos e considerando a inserção do Estado no sistema capitalista de produção, é importante ser destacado que este, desde sua gênese e desenvolvimento, apresenta crises cíclicas e períodos de crescimento e estagnação, acarretando um processo permanente de reestruturação orgânica de seu metabolismo societário. Assim, nossa abordagem do Estado enquanto gestor das políticas públicas será iniciada no período de maior generalização da política social, a saber: a era keneynsianismo-fordismo⁷¹, culminando com sua total degradação a partir da implementação dos preceitos neoliberais (MADEIRO, 2013).

Do Estado Social ao Estado Neoliberal

No percurso da história é importante mencionar que a partir de 1929, com a queda da bolsa de valores de Nova Iorque e a Grande Depressão (1929 a 1932), instala-se uma crise econômica de proporções mundiais, ocasionando desempregos, queda de renda e na taxa de

⁷⁰ Para Werneck Vianna (1998), as políticas sociais resultam da expansão capitalista, pois são indispensáveis para garantir a acumulação do capital, assim como regular os conflitos de classe.

⁷¹ Na perspectiva keneynsiana, o Estado deveria encarregar-se de exercer controle no sentido da propensão a consumir via sistema tributário, pela fixação da taxa de juros e também recorrendo a diversas medidas. Nesses termos, o período pós-guerra foi caracterizado por um crescimento acelerado do capital produtivo e do consumo em massa, notadamente nos países capitalistas, configurando um regime de acumulação intensiva. Porém é apenas com a intervenção do Estado a consolidação do fordismo como regime de acumulação plenamente acabado, o que ocorreu em associação com o keneynsianismo.

lucros, minimizando assim os pressupostos liberais⁷². Exatamente após essa crise o Estado passa a adotar um acentuado papel de regulação, dando início ao Estado Social que, no século XX, foi intitulado de Estado de Bem-Estar Social, cuja solidificação ocorreu no segundo pós-guerra⁷³.

Para Boschetti (2003), o keneyianismo-fordismo nos países centrais esteve extensivamente correlacionado com a consolidação do *Welfare State*. Todavia, segundo a autora há certa ambiguidade na conceituação da referida expressão, posto que sua gênese foi na Inglaterra por volta da década de 40⁷⁴, e designa um conjunto pontual de políticas sociais, diferenciando-se do conceito de seguridade social que o integra, mas não tem o mesmo significado, “podendo apresentar características e abrangências diferenciadas conforme as especificidades de cada país, apresentando no mínimo três elementos: seguros, assistência médica e auxílios assistenciais” (SALVADOR, 2008, p. 51).

Para Salvador (2008), não é saudável estender a expressão *Welfare State* para todo o continente europeu, pois, a título de exemplo, na França, esse vocábulo não é utilizado para designar o sistema de proteção social, adotando-se a nomenclatura Estado Providência, titulação manipulada pelos liberais contrários à ação estatal.

Castel (1999) emprega o termo Estado Social para definir o modelo francês, esquivando-se da associação entre Estado e Providência e do termo *Welfare State*. O autor desenvolve a ideia de Estado Social, como princípio de governo da sociedade, a força motriz que deve assumir a responsabilidade pela melhoria progressiva da condição de todos, constituindo uma intersecção do mercado e do trabalho. O autor sinaliza ainda que: o modelo de Estado instituído para articular a relação entre mercado e trabalho é original e não se constitui único. Além disso, o papel do Estado na conjuntura do pós-guerra pode ser considerado “uma versão satisfatória” e que:

Estamos, sem dúvida, diante de uma bifurcação: aceitar uma sociedade inteiramente submetida às exigências da economia ou construir uma figura do Estado social a altura dos novos desafios. A aceitação da primeira parte da alternativa não pode ser excluída. Mas poderia custar o desmoroamento da sociedade salarial, isto é, desta

⁷² Conforme Bobbio, para os liberais, “o Estado é concebido como um mal necessário; e enquanto mal, embora necessário (e nisso o liberalismo se distingue do anarquismo), o Estado deve se intrometer o menos possível na esfera de ação dos indivíduos” (2005, p. 21).

⁷³ Ressalta-se que a construção do Estado de Bem Estar na Europa se configura como estratégia para frear a alternativa socialista adotada por alguns países a leste daquele continente (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas - URSS).

⁷⁴ Plano Beveridge fundamentado em dois grandes princípios, identificados como a “nova concepção” de proteção social, sendo o primeiro o princípio da unidade tendo como metas a unificação das múltiplas instâncias de gestão dos seguros sociais e a homogeneização das prestações básicas e o segundo o princípio da universalidade, dizia respeito à cobertura, incorporando todos os indivíduos e todas as necessidades essenciais (WERNECK VIANNA, 1998).

montagem inédita de trabalho e de proteções que teve tanta dificuldade para se impor (CASTEL, 1999, p. 35).

Trabalharemos com os termos de Boschetti (2003), o qual designa que o padrão de acumulação kenysiano/fordista, esteve vinculado à consolidação do chamado Estado Social proposto por Castel (1999). Afirmamos, assim, que o Estado, por meio do fundo público, na perspectiva keynesiana, passa a desempenhar um papel importante na administração macroeconômica, ou seja, na produção e reprodução das relações econômicas e sociais. Por esta razão que ao keynesianismo agrega-se o pacto fordista, caracterizado pela produção em massa e dos acordos coletivos com os trabalhadores do setor monopolista em torno de ganhos de produtividade de trabalho (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

Os recursos dos fundos públicos, particularmente o “fundo previdenciário”, foram canalizados para cumprir duas missões, a saber: garantir a aposentadoria dos trabalhadores durante o processo de acumulação financeira (quando os trabalhadores ativos superam o número de beneficiados), e canalizar as reservas para investimentos, sobretudo, no setor de infraestrutura (MAIA, 2003).

Segundo Harvey (2001), os investimentos públicos nos setores de transporte e equipamentos sociais, foram vitais para o crescimento da produção e do consumo de massa, assim como do pleno emprego. E as políticas sociais na área de seguridade social, assistência médica, educação e habitação foram importantes para os acordos salariais e para viabilizar a demanda, individualmente a seguridade social que, em momentos de ócio dos trabalhadores, permitia o acesso destes ao consumo.

Entre as principais motivações que orientaram o projeto de Estado Social nos países desenvolvidos encontra-se a natureza social democrata. Essa linha política privilegiou o remanejamento de renda gerada por meio dos fundos públicos, com tributação sobre a classe mais favorecida e transferências dos recursos dos fundos para os mais necessitados. O Estado Social não tratou apenas de conceder serviços sociais e assegurar renda aos pobres, mas cuidou especialmente de retirar das forças de mercado o monopólio da expansão econômica e da gestão sobre a força de trabalho (SALVADOR, 2010).

Dentre o final da década de 1960 e o início da década posterior, segundo Salvador (2008) o desenvolvimento fordista, as políticas keynesianas e o projeto de Estado Social, são ameaçadas e colocados em situação difícil, devido ao presságio de uma nova fase da acumulação capitalista, protagonizada pela esfera financeira, bem como, no campo ideológico, no qual o liberalismo se reinventa, possibilitando a intervenção estatal sob o nome de neoliberalismo.

A partir de 1973, em atenção à crise⁷⁵ especificada pela queda de lucros, superprodução de mercadorias, diminuição do consumo em massa, é imposta uma lógica permeada pela necessidade de mudanças e adequações. Em razão disso, torna-se mais clara a limitação das políticas keynesianas diante da internacionalização do capital surgindo sinais de esgotamento do padrão de financiamento das políticas sociais (SUCAIAR, 2011; MADEIRO, 2013).

Para Madeiro (2013, p. 61), “a crise se manifesta juntamente com a reação do capital contra o Estado Social”. A expansão do capitalismo expõe também a contradição do sistema e o progresso tecnológico com uso ativo de capital vem seguido de economias com a força de trabalho, abalando o trato dos anos de crescimento com pleno emprego e o arranjo da social democracia para as políticas sociais. A inflação, a partir da década de 1970, é um desânimo ao aquecimento da demanda global e favorece a especulação financeira (MANDEL, 1990).

Para Mandel (1990), graças à redução da força de trabalho em relação à reprodução automatizada, advém uma queda no valor unitário das mercadorias, desvalorizando o capital. Ocorre uma superprodução global, aumentando assim o excedente, o que legitima a crise clássica do capitalismo, elevando a probabilidade de estagnação. De tal modo, quando a expansão se finaliza e a capacidade ociosa surge, não se efetiva a realização do consumo. A produção de mercadorias para além do seu valor de uso entra em choque com sua realização, enquanto valor de troca, gerando uma crise de superprodução (SALVADOR, 2008).

Salvador (2010) destaca que o componente formidável da crise é a manutenção da lucratividade do capital que requer um aporte de capital fixo, ou seja, de investimento. O retardo de investimento, combinado com o decréscimo do nível de emprego decorrente do investimento, ocasionou desemprego e aumento dos gastos do Estado Social, além de ter desencadeado uma busca irrestrita de mobilidade global por parte do capital, iniciando uma nova ordem econômica mundial, a chamada globalização⁷⁶.

As características desse novo período, acentuado nos anos 1980 e intitulado de neoliberalismo passa por:

(...) manter um Estado forte em sua capacidade de romper com o poder dos sindicatos, mas parco nos gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos (ANDERSON, 1988, p.11).

⁷⁵ A economia mundial passa por uma crise em consequência dos choques do petróleo e da redução das taxas de crescimento (SUCAIAR, 2011).

⁷⁶O termo globalização está associado ao processo de aprofundamento internacional da integração econômica, social, cultural e política.

No que se diz respeito aos preceitos, o neoliberalismo apresenta uma proposta de desregulamentação dos mercados financeiros, de produtos e do trabalho. No mundo da produção e do trabalho expandiu-se nos anos de 1980, o modelo japonês chamado de toyotismo. Sendo esse uma forma de organização do trabalho, nascido na empresa Toyota, baseado nas possibilidades abertas pela introdução de um novo padrão tecnológico: a revolução microeletrônica. É a chamada produção flexível⁷⁷ que altera o padrão rígido fordista⁷⁸ (SALVADOR, 2008; MADEIRO, 2013).

O resultado desse novo paradigma é que, à medida que sua implantação vai se expandindo pelo mundo do mercado industrial, mais evidente fica a desregulamentação das condições e dos direitos trabalhistas. Ademais, nota-se um aumento das terceirizações no processo de produção, ocasionando aumento do desemprego e contribuindo para formação de um exército de reserva de trabalhadores⁷⁹, conforme definição marxista, ou seja, parcela da população mobilizada como autêntica força de trabalho, bem como proporcionando a diminuição média dos salários e o aumentando a precarização do trabalho dos que se encontram na ativa (TONI, 2004). Conforme já antecipava Marx em O'Capital:

(...) se uma população trabalhadora excedente é um produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base capitalista, essa superpopulação se converte, em contrapartida, em alavanca da acumulação capitalista, e até mesmo numa condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se ele o tivesse criado por sua própria conta. Ela fornece a suas necessidades variáveis de valorização o material humano sempre pronto para ser explorado, independente dos limites do verdadeiro aumento populacional (MARX, 2013, p.707).

Tal situação se deve à lógica neoliberal, revertendo às conquistas dos trabalhadores com a contrarreforma do Estado. Na busca incessante pelo controle da inflação, os governos flexibilizaram a legislação trabalhista, abrindo o mercado nacional aos investimentos estrangeiros, estabelecendo o câmbio flutuante, aumentando os juros e o superávit primário e os gastos sociais foram forçados a serem redimensionados no trinômio articulado da focalização, privatização e descentralização (SALVADOR, 2010).

⁷⁷ Pena (2015), revela que a reestruturação produtiva refere-se aos sucessivos processos de transformação nas empresas e indústrias, caracterizados pela desregulamentação e flexibilização do trabalho, fruto da acumulação flexível e das novas tecnologias da Terceira Revolução Industrial.

⁷⁸ Os pressupostos keynesiano/fordista pautados na indústria pela máxima produtividade e o comércio pelo máximo consumo, foi substituído pelo Estado neoliberal, que pregava a produção de acordo com a demanda e a demanda não necessariamente elevada, mas sempre superior à oferta (PENA, 2015).

⁷⁹ Exército industrial de reserva refere-se ao desemprego estrutural das economias capitalista, isto é, à força de trabalho que excede as necessidades da produção. Para funcionamento do sistema de produção capitalista e garantir o processo de acumulação, é necessário que parte da população ativa esteja permanentemente desempregada.

E no Brasil: a política social no pós-constituição

No Brasil, as políticas sociais desenvolveram-se a partir do início do século XX, porém nunca chegaram à estruturação de um Estado Social semelhante aos dos países de primeiro mundo, para Werneck Vianna (1998, p. 12), no país “bem-estar, seguridade social, e análogos, não passam de palavras”. Em que pese tais considerações, a partir da CF/88 passa-se a ter perspectiva da construção de um padrão público universal de proteção social. Conforme o artigo 6º da Carta Magna, a saúde, a educação, a assistência social, à infância, a previdência social, a proteção à maternidade, o trabalho, a segurança e o lazer passam a ser direito do cidadão e dever do Estado. Houve ainda a incorporação dos trabalhadores rurais aos direitos trabalhistas e previdenciários, em conformidade com os operários urbanos (BEHRING e BOSCHETTI, 2008; MADEIROS, 2013).

Logo, prevalece o consenso de que a inclusão de tais direitos representou um dos mais importantes avanços na política social do país, com possibilidade de estruturação tardia de um sistema amplo de proteção social, uma vez que norteados pelos princípios constitucionais da universalidade⁸⁰, da uniformidade e equivalência⁸¹, da seletividade e distributividade⁸², da irredutibilidade⁸³ e da diversidade⁸⁴ vislumbrava-se profundas mudanças na estrutura da seguridade social de modo a permitir a transição de ações fragmentadas, desarticuladas e pulverizadas para um conjunto integrado de ações (FLEURY, 1994; WERNECK VIANNA, 1998; BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

Não obstante, ao mesmo tempo em que o Congresso incorporava direitos e definia o conceito de cidadania com ideais democráticos e progressistas, a própria CF/88 não logrou, contudo, dar conteúdo a sua dimensão simbólica e, muito menos, efetivou a solidariedade que lhe é inerente, ou seja, políticas sociais universalistas em sua concepção, mas substantivamente seletivos e subjetivos em sua execução (WERNECK VIANNA, 1998).

Coutinho (2012) assevera que até aquele momento, jamais havia ocorrido no país reformas no sentido social-democrata, quer dizer, mesmo que tenham ocorrido mudanças em alguns períodos em favor das classes exploradas, tais processos sempre foram sob o controle

⁸⁰ Porém apenas assegura a política de saúde como direito universal, a assistência aos que dela necessitem e a previdência baseada na lógica do seguro.

⁸¹ Unificação dos regimes rurais e urbanos mediante contribuição.

⁸² Permite tornar seletivos os benefícios das políticas de saúde e de assistência social, o qual contradiz com o princípio da universalidade.

⁸³ Os valores dos benefícios não devem ser inferiores ao salário mínimo e sempre reajustado, a fim de minimizar os efeitos da inflação.

⁸⁴ Diversificação na base do financiamento, compartilhando entre os trabalhadores, empregadores e os próprios Governos Federal, Estadual e Municipal.

das classes dominantes. A própria Lei Maior, documento de natureza reformista na visão do autor, foi implementada em um momento bastante peculiar, numa conjuntura de radicalização democrática após um longo período ditatorial (BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

Desse modo, sobre este aspecto e de acordo com Behring e Boschetti (2008), pode-se afirmar que, a partir dos anos 1990 até o presente momento, o país passa por uma espécie de contrarreforma⁸⁵ e de obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas consignadas na CF/88, num contexto em que foram minimizadas aquelas condições políticas favoráveis por meio da expansão do ideal neoliberal.

No sentido de mapear a evolução histórica, assim como de corroborar com as informações ditas acima, já ao final do governo Sarney eram promovidos os primeiros ataques às políticas sociais⁸⁶, acentuados no governo Collor e aprimorados no governo FHC. A “reforma estatal” foi direcionada ao mercado, num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos 80 (BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

Após unificar as frações da burguesia e atrair importantes líderes políticos para o bloco de poder, foi implementada uma série de medidas econômicas e sociais, conforme o já tratado receituário do Consenso de Washington, causando destruição do legado desenvolvimentista⁸⁷, paralisia nos setores de infraestrutura e, também, nas políticas sociais; isto é, as medidas macroeconômicas adotadas estabeleceram os alicerces para a entrada do país no mundo globalizado das finanças (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010).

Dessa maneira, o país passa a ser administrado tendo como referência a abertura da economia aos capitais internacionais; redução do tamanho do Estado por meio de privatização do patrimônio e serviço público, incentivo à implementação de políticas focalizadas, desoneração de tributos para grandes empresas, celebração de acordos de livre comércio e

⁸⁵ Ressalta-se que tal expressão fora encontrada anteriormente em Coutinho (2010), apresentando-se no caso das políticas sociais quase que contraditória, pois esta expressão justamente apresenta um forte mote reformista. Entretanto, Behring e Boschetti (2008) advertem que em tempos de estagnação, reação burguesa e neoliberalismo, faz-se presente um ambiente contrarreformista, para não dizer contrarrevolucionário conforme já sinalizava Ianni (1984), na explicação de tempos pretéritos.

⁸⁶ O período foi marcado pela redução dos programas de habitação, bem como pelo controle de verbas para educação.

⁸⁷ O modelo neoliberal do governo de FHC afastou da cena política brasileira os elementos do desenvolvimentismo, constituídos na era Vargas, a saber: nacionalismo, trabalhismo e do sindicalismo. Contudo, é oportuno registrar que tal legado se fez a título de um alto endividamento público por meio 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*. A intensificação da dívida, no período do Consenso de Washington produziu uma condição de dependência mais acentuada, culminando com a vinculação das políticas econômicas locais vinculadas aos interesses das autoridades bancárias globais (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2010).

redução dos direitos sociais com a desregulamentação das leis trabalhistas, atendendo à lógica neoliberal sinalizada anteriormente (CARDOSO *et al.*, 2013).

Segundo Behring e Boschetti (2008, p. 151) “revelou-se, sem surpresas, a natureza pragmática, imediatista, submissa e antipopular das classes dominantes brasileiras”. As autoras complementam:

(...) foram medidas que, em alguns setores, fizeram com que o país evoluísse de forma inercial e, em outros, o fizeram permanecer no mesmo lugar ou até mesmo andar para trás, se pensarmos nos critérios de Florestan Fernandes: a ruptura com heteronomia e com drama social. Houve, portanto, uma abrangente contra-reforma do Estado no país, cujo sentido foi definido por fatores estruturais e conjunturais externos e internos, e pela disposição política da coalizão de centro-direita protagonizada por Fernando Henrique Cardoso. Uma contra-reforma que foi possível a partir de algumas condições gerais, que precederam os anos 1990: a crise econômica dos anos 1980 e as marchas e contramarchas do processo de democratização do país (BEHRING E BOSCHETTI, 2008, p.151-152).

Behring e Boschetti (2008), ainda mostram que com o discurso neoliberal de apontar o problema inserido no Estado, justificava-se assim a necessidade de reformá-lo, ajustando as distorções presentes e reduzindo os custos, inclusive os previstos para as políticas sociais. No entanto, o que se viu foi uma política econômica corrosiva dos meios de financiamento do Estado brasileiro por meio de sua inserção na ordem internacional, deixando o país a favor dos especuladores no mercado financeiro. De tal modo que, todo aquele esforço de redução de custos preconizado fora pulverizado pelo imenso crescimento das dívidas interna e externa.

Outro aspecto a ser mencionado seria a questão das privatizações, houve entrega de parcela significativa do patrimônio público ao capital estrangeiro, bem como a não-obrigatoriedade das empresas privatizadas de comprarem insumos no Brasil, o que induziu ao desmonte de parcela do parque industrial nacional e uma enorme remessa de dinheiro para o exterior, ao desemprego e ao desequilíbrio da balança comercial (BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

Também se destaca o Programa de Publicização⁸⁸, ocasionando o surgimento de agências executivas e das organizações sociais, bem como da regulação do intitulado terceiro setor para a execução de políticas públicas. Neste caso, o problema se deu tanto nas formas assistencialistas⁸⁹ dessas instituições, como na valorização do trabalho voluntário, uma vez

⁸⁸ Tal regramento teve o intuito de fazer absorver pelas organizações sociais as atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuam nas áreas ligadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura, à saúde, o esporte. Nesse cenário de diminuição do papel do Estado no âmbito social e de maximização para o capital que se proliferam as leis de incentivo, caracterizadas pelas renúncias e isenções fiscais, ou seja, o orçamento público fica refém dos interesses privados.

⁸⁹ A partir da Constituição Federal de 1988, a assistência social adquire *status* de política pública integrante do tripé da seguridade social, direito do cidadão e dever do Estado, isto é, planejada, com recursos regulares e,

que desprofissionalizava a intervenção, remetendo ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos, por meio do trabalho voluntário e não remunerado.

Esta situação culminou com a separação entre a formulação - responsabilidade do Estado e sua execução - sob orientação de instituições autônomas. Para Behring e Boschetti (2008, p. 154):

Trata-se aqui de uma inspiração liberal de primeira hora: o medo da política como “loucura dos homens”, como dizia Smith, e a necessidade de isolamento diante das pressões, transformando-as em questões de natureza técnica. Essa tendência tem conseqüências quanto à relação entre formulação de políticas públicas e consolidação democrática.

Desse modo, a tendência geral tem sido a de restrição e redução de direitos, sob argumento da crise fiscal do Estado, transformando, como lecionam Behring e Boschetti (2008, p. 156) “as políticas sociais – a depender da correlação de forças entre classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da política social nos países – em ações pontuais e compensatórias direcionadas aos efeitos perversos da crise”. As possibilidades preventivas e até eventualmente redistributivas foram barradas, em detrimento ao trinômio destacado acima, a saber: privatização, focalização e descentralização.

Em outros termos, e por todos os aspectos mencionados, para Carinhato (2008), a política social do governo FHC foi fruto de uma escolha de desenvolvimento econômico que não privilegiou as prescrições da CF/88. Ao se buscar a introdução do Brasil na economia mundial pela via da financeirização, estreitaram-se em um primeiro momento as possibilidades do sistema de proteção social brasileiro se fortalecer e apresentar-se capaz de dar respostas às demandas da população.

E isso se explica pela troca de valores ocorridos no governo FHC. Ao permutar a ideia de solidariedade, valorizada na CF/88, pela competitividade, expressa a elevação das questões econômicas a um primeiro plano, de forma a relegar a questão social a um simples pano de fundo, inserida na lógica neoliberal de restrição dos gastos sociais. E o autor acrescenta:

A escolha por políticas sociais focalizadas, pelo racionamento dos gastos, pela redução da responsabilidade do Estado enquanto provedor de direitos sociais básicos à população foram corolários diretos da negação de uma política social inclusiva, a qual se mostra como única resposta razoável em um país de milhões de miseráveis que, durante o governo FHC, passaram a depender de uma ajuda monetária relevante enquanto forma de mantê-los vivos, porém ínfima em relação a um modelo que buscasse a emancipação da extrema pobreza que os acomete (CARINHATO, 2008, p.45).

principalmente, com o reconhecimento legítimo do usuário da assistência social enquanto um cidadão, um sujeito de direitos, tal cenário propiciou retrocesso nesta importante conquista.

Materializado por intermédio de programas de transferências monetárias com suas condicionalidades e contrapartidas, a exemplo da qualificação profissional e do desenvolvimento de atividades minimamente geradoras de renda, tais políticas são o mais perfeito papel a ser cumprido pelas políticas sociais nas sociedades capitalistas contemporâneas, constituindo uma plataforma para que os indivíduos cuidem de si mesmos, dentro da mais perfeita definição liberal do Estado (DURANA e ERANSUS, 2007; FERRAZ, 2014).

Soma-se a isto ao fato dessas políticas minimizarem a noção de direito e reproduzirem a noção de favor, orientando-se pela lógica do assistencialismo. Além de não oferecer condições reais aos indivíduos de ruptura com situações degradantes, os recursos públicos são utilizados em benefício próprio dos governantes, constituindo-se em uma prática clientelista, cujo objetivo principal é o voto do beneficiário. Portanto, as referidas políticas acabam por mascarar a realidade não tendo uma perspectiva de política pública, uma vez que os recursos disponibilizados apenas atendem às necessidades pontuais e emergenciais de uma população específica.

Por meio de outras palavras podemos sintetizar que é notória a importância de instrumentos de transferência de renda para segmentos carentes. No entanto, esse não pode ser o centro de políticas sociais ou de uma política de diminuição da desigualdade, sob pena de engessar essas disparidades e, por consequência, inviabilizar o projeto de desenvolvimento social (CARINHATO, 2008).

Conforme já sinalizado anteriormente, embora com alguns avanços significativos, particularmente a partir do segundo mandato do governo Lula, estendendo ao governo Dilma, estes não foram capazes de romper com esse ideal, o alinhamento das ações governamentais com os ditames do capital gerou, apenas, medidas de alívio da pobreza⁹⁰. A continuidade das políticas focalizadas permanece agindo de forma a garantir a reprodução do capital, legitimando as desigualdades existentes e amenizando os problemas sociais. Além de perpetuar o discurso neoliberal de autorresponsabilização, uma vez que este está impregnado nas consciências e estigmatiza qualquer ação social que não tenha dispêndio de força física dos necessitados (PEREIRA, 2009; PEREIRA, 2011).

⁹⁰ O exemplo clássico é o Bolsa Família, o referido programa atende a população de extrema pobreza, embora importante no cenário brasileiro de desigualdade, é fato que ações governamentais deste tipo dão suporte e reforçam os interesses das frações da burguesia.

Assim sendo, o Estado brasileiro, ou outro qualquer dentro dessa lógica, limita muito sua capacidade e assume a função de gerenciador da acumulação de capital, organizando e direcionando os investimentos públicos e privados e, ainda, administrando a pobreza o que só aumenta a insatisfação popular embora atenda aos interesses dos neoliberais.

Em suma, todos esses apontamentos defrontam-se com o Estado Social europeu, ratificando assim a tese que o Brasil nunca vivenciou tal cenário. Para manutenção das principais funções do Estado nesta sociedade, remetendo às conceituações de Mandel (1985) e O' Connor (1977), a corrosão das estruturas do Estado Social se faz pertinente, tendo em vista a necessidade do direcionamento dos recursos do Estado, do fundo público, para amparar banqueiros, empresas e os capitalistas, por meio de renúncias fiscais e dos ganhos especulativos gerados pelo aumento da dívida pública (interna e externa), proporcionar aumentos nos lucros (reais e fictícios). Ao mesmo tempo, as políticas sociais precisam ser reconfiguradas e o provimento, por este mesmo Estado, remodelado e atendendo às funções legitimadoras de contenção e repressão dos conflitos. Ferraz (2014, p. 241), sintetiza:

(...) as necessidades do processo de acumulação e as condições gerais da luta de classes, com a fragmentação e fragilização das organizações dos trabalhadores, têm promovido um empobrecimento geral da população, um forte direcionamento dos recursos do fundo público para o atendimento das necessidades do capital e o recrudescimento de seu caráter repressivo, fortalecendo a concepção liberal de Estado e fragilizando as condições democráticas da luta política.

Dito isso, na tentativa de realizar um movimento de idas e vindas, uma vez que retomamos algumas questões ao longo da construção desse texto, vamos agora olhar para como essas tendências são categóricas e majoradas pela condição do fundo público brasileiro destinado às políticas sociais, que padece de histórica submissão à política econômica (BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

2.3 O fundo público brasileiro e as políticas sociais

Diante do cenário sinalizado nos tópicos acima, Behring e Boschetti (2011) afirmam que o comportamento da alocação de recursos para as políticas sociais ao invés de se constituir como anticíclico, conforme padrão keynesiano, tende a ser “pró-cíclico e regressivo”. Justifica-se, assim, a existência dos mecanismos compensatórios que não alteram profundamente a estrutura, hoje marcada por desigualdades sociais, bem como a impossibilidade na implementação de políticas universais.

O referido cenário se dá sob os preceitos neoliberais, os quais, desde os acordos firmados com os organismos internacionais, notadamente FMI e Banco Mundial, vêm orientando o país no âmbito da política macroeconômica.

A título de ilustração, em 2008, devido ao agravamento da crise financeira no país, o governo federal lançou um “pacote fiscal”, incluindo um conjunto de medidas visando aumentar a arrecadação e assegurar o superávit primário para pagamento da dívida pública – juros, encargos e amortizações. Tal situação por si só já revela a hegemonia dos interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, haja vista que aproximadamente $\frac{1}{4}$ do orçamento público brasileiro é comprometido com a esfera financeira da economia (SALVADOR, 2008; SALVADOR, 2012b).

À vista disso, tais considerações impactam substancialmente no direcionamento da alocação do fundo público nacional, pois, ao privilegiar a retenção de recursos para a formação do superávit primário, os recursos das políticas sociais, que são financiadas pelo orçamento fiscal, o qual é constituído em grande parte pela arrecadação fiscal bancada pelos próprios trabalhadores, se mínguam e vão a uma lógica prejudicial às maiorias (BEHRING, 2009).

Desse modo, Behring e Boschetti (2008), alertam que, para compreender a caracterização do fundo público, traduzido pelo orçamento, é necessário recorrermos à estruturação da carga tributária e seu significado em tempos de ajuste fiscal. Com o mesmo entendimento, Salvador (2012b), percebe o sistema tributário brasileiro como um instrumento a favor da concentração de renda, agravando o ônus fiscal dos mais pobres e aliviando o das classes mais ricas, assim sendo, deve-se considerar a correlação das forças sociais como importante instrumento para a compreensão da composição do fundo público no Brasil. Pois, a partir do momento da definição do volume de recursos disponíveis ao Estado para o desempenho de suas tarefas, que são determinadas historicamente, a questão em voga passa a ser a distribuição dessa carga entre os membros da sociedade (SALVADOR, 2008).

Sobre este aspecto, novamente recorreremos a O'Connor (1977, p. 203), uma vez que este considera as finanças tributárias como uma forma de exploração econômica. Para o aludido autor “cada mudança importante no equilíbrio das forças políticas e classistas é registrado pela estrutura tributária. Dizendo-o de outro modo, os sistemas tributários são apenas formas particulares dos sistemas de classes”. O caráter exploratório da tributação é oculto pelas classes dominantes, por meio de engodos, como justiça, igualdade e progresso, ou escondendo, por exemplo, inúmeros tributos nos preços das mercadorias.

As afirmações se confirmam quando se observa, em números, a carga tributária nacional, esse conceito envolve todos os entes federativos e encontra-se em torno de 34% do PIB nacional. Todavia, para Behring (2009), a divisão desses recursos no país situa-se extremamente centralizada e concentrada, pois 68% vinculam-se à União (mais de 60% para união, mesmo com o fundo de participação dos estados e municípios); 28% aos Estados e apenas 4% aos municípios.

A autora ainda sinaliza que essa carga tributária é extremamente regressiva, em razão de 72% dos impostos e contribuições incidirem sobre os trabalhadores (tributação da renda na fonte e do consumo). Assim, 63% dos tributos brasileiros recaem sobre o consumo; 29% sobre a renda e, apenas, 4% associam-se ao patrimônio, quer dizer, o Estado brasileiro é financiado pelos trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo, confirmando a afirmação de O'Connor (1977), no que se diz respeito ao aspecto exploratório de tal instrumento.

Dessa maneira, pode-se afirmar que essa maior regressividade dos tributos no Brasil é consequência direta do conjunto de modificações na legislação tributária brasileira, proposto pelos ideais neoliberais, culminando com uma contrarreforma tributária, a qual concedeu privilégios tributários à renda do capital e onerou sobremaneira os trabalhadores e os consumidores (BEHRING, 2009; SALVADOR, 2012b). Em outros termos, devido a essa configuração regressiva do fundo público no Brasil,

(...) os próprios beneficiários das políticas da seguridade social que estão arcando com seu financiamento seja por meio da contribuição direta para acesso aos benefícios da previdência social ou por meio do pagamento de tributos indiretos, embutidos nos preços dos bens e serviços, que são destinados apenas, em parte, às políticas de saúde e assistência social (SALVADOR, 2008, p.220)

De acordo com Salvador (2008), o significado é que temos no país um Estado Social, do ponto de vista do financiamento, que não faz redistribuição de renda e com políticas sociais de padrão restritivo e básico, não universalizando direitos, embora previstos na CF/88.

Pelo exposto e considerando que a disputa pela expansão e consolidação dos direitos sociais enfrenta essa dinâmica capitalista, cuja extensão maior é a apropriação de parte importante dos recursos do orçamento público, segundo Salvador (2012b), uma das alternativas para minimizar o efeito da investida do capital no orçamento, foi a inclusão na CF/88 da obrigatoriedade de recursos para áreas sociais. A vinculação desses recursos, que também são previstos por lei em níveis estaduais e municipais, atende alguns dos direitos sociais, a exemplo da seguridade social, da saúde, do seguro-desemprego e da educação.

Tais despesas não podem ser contingenciadas para realização, por exemplo, do superávit primário e, por isso, sofrem menos ataques, embora vez ou outra provoquem reação conservadora, as quais questionam o “engessamento” do orçamento público. Assim sendo, entende-se que as despesas obrigatórias são importantes para garantir direitos no cenário nacional, apesar disso, por tudo até aqui dito, nem sempre o fato de garantir sua vinculação, significa que os gastos são feitos de forma a possibilitar a justiça social e a expandir os benefícios e serviços de forma universal, na tentativa de erradicar as desigualdades sociais (SALVADOR, 2012b).

Acrescenta-se, ainda, o seguinte argumento: se há dificuldades na execução das políticas vinculadas aos gastos obrigatórios, o que dizer das não reguladas, ou seja, aquelas sem a vinculação de gastos e receitas, como as relacionadas com a habitação, o saneamento, o urbanismo, os direitos da cidadania e o lazer. Estas sofrem da vontade dos governantes na alocação orçamentária, não sendo políticas nem universais, nem regulares. Tal cenário é comum no orçamento federal, com as referidas políticas sociais apresentando sempre baixas execuções orçamentárias (ARRETCHE, 2010; SALVADOR, 2010).

Essas análises reforçam a perspectiva sinalizada inicialmente sobre a relação entre a política social e a política econômica, ou seja, a tendência no favorecimento do capital permite caracterizar a existência de um processo crescente de estagnação e perda de financiamento da política social brasileira no contexto do ajuste fiscal.

Para Oliveira, Francisco de (1998), a ofensiva neoliberal abala os fundamentos da democracia, convertendo o Estado a uma completa subordinação ao capital, num verdadeiro “banquete dos ricos”. A direita neoliberal quer fazer com que o fundo público atue apenas como pressuposto do capital, objetivando a retomada de um Estado caritativo e assistencialista de outrora, bem como dependente da vontade do gestor público da vez.

Assim, quando inseridas numa linha compensatória, as ações da política social acabam por ser utilizadas como práticas clientelistas, no total desvirtuamento dos preceitos da Assistência Social, pois, em vez do desenvolvimento de políticas públicas amplas, remetendo aos preceitos da grande política, muitas vezes se consolidam apenas na distribuição de bens materiais se reduzindo a uma estratégia eleitoreira, sem trazer vantagens duradouras para o grupo ou setor beneficiado (FARIAS, 2000).

Isto posto, entende-se que, para romper tal lógica, e, portanto, buscar a consolidação da política social brasileira, a estratégia perpassa pela reestruturação do modelo econômico e político vigente, colocando as questões da grande política na ordem do dia, por meio do fortalecimento dos partidos políticos, bem como dos movimentos sociais.

Neste sentido, para se realizar este movimento de forma ampla, é importante ocupar espaços decisórios, os quais se encontram esvaziados em tempos atuais, além de compreender as relações entre o Executivo e Legislativo, expressas na dinâmica orçamentária, na qual, a partir de pressões da sociedade, é definido o volume e o direcionamento dos recursos dentro do orçamento em cada período fiscal.

2.4 O orçamento brasileiro e as emendas parlamentares

Segundo Gontijo (2004), a evolução histórica do orçamento no Brasil se inicia com a Constituição Imperial de 1824, pois surgem ali as primeiras exigências no sentido da elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais. A responsabilidade pela elaboração do orçamento ficava a cargo do Executivo, que, posteriormente, encaminhava para aprovação à Câmara dos Deputados e ao Senado.

Entretanto, somente no ano de 1827 foi formulada a primeira lei orçamentária brasileira que não foi implementada devido aos deficientes mecanismos arrecadadores (em nível de províncias), as dificuldades de comunicação, bem como os conflitos com normas legais.

Desse modo, o primeiro orçamento brasileiro foi aprovado apenas no ano fiscal de 1830/1831, que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 1831 (BEZERRA, 1999).

Na Constituição seguinte, a de 1891, houve a primeira alteração no tocante às competências do orçamento, sendo que a elaboração passou a ser privativa do Congresso Nacional, assim como a tomada de contas⁹¹ do Executivo. Registre-se que em 1922, por ato do Congresso Nacional, foi aprovado o Código de Contabilidade da União (Decreto 4.536/1922), possibilitando o ordenamento dos procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis e patrimoniais da gestão federal.

O Código introduziu a prática de o Executivo fornecer ao Legislativo elementos para que este exercitasse sua atribuição de iniciar a elaboração da lei orçamentária. Outro fator a ser destacado é que províncias transformaram-se em Estados e, por sua vez, em municípios regidos por constituições próprias, assegurando-lhes ampla autonomia (GONTIJO, 2004).

⁹¹ No sentido de auxiliar o Congresso no controle de gastos, a Constituição Federal instituiu um Tribunal de Contas (art. 39).

Não obstante, as Constituições de 1934/1937⁹² significaram o rompimento dessa autonomia, uma vez que estas cederam lugar à centralização da maior parte das funções públicas na área federal, assim, a competência para elaboração da proposta orçamentária é atribuída única e exclusivamente ao Presidente da República. Ao Legislativo cabia apenas o papel da votação do orçamento e do julgamento das contas do Presidente, com auxílio do Tribunal de Contas.

Situação semelhante identificada por Bezerra (1999), pois, com advento do regime autoritário do Estado Novo, a proposta orçamentária ficou de competência do Depto. Administrativo do Serviço Público (DASP), sendo o diretor de tal departamento responsável por presidir a Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda. Após a conclusão do orçamento, este era encaminhado diretamente ao Presidente para aprovação.

Fato que persistiu até a Constituição de 1946, com a redemocratização, o orçamento voltou a ser do tipo misto. O Executivo elaborava o projeto de lei do orçamento e o encaminhava para discussão e votação nas casas legislativas. Os legisladores coparticipavam com a introdução das emendas parlamentares. Nesta Constituição são introduzidos princípios básicos ao orçamento federal: unidade, universalidade, exclusividade e especificação, além de evidenciar de forma clara o papel do Tribunal de Contas.

Porém, a partir de 1964, o Regime Militar, marcadamente autoritário, refletiu novamente no equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo, especialmente na matéria orçamentária. O quadro de descontrole provocou a Lei 4.320/1964, que impôs sérias restrições à possibilidade de emendar. A Constituição de 1967 retirou, de vez, a prerrogativa do Legislativo quanto à iniciativa de leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, inclusive emendas ao projeto de lei do orçamento. O papel desse Poder passou a ser de apenas homologar o projeto oriundo do executivo (GONTIJO, 2004).

A mudança de tal cenário foi somente com a promulgação da CF/88, esta trouxe novidades na questão orçamentária, devolvendo ao Legislativo o privilégio de propor emendas sobre a despesa no projeto de lei de orçamento e reforçando a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema (BEZERRA, 1999; CARVALHO, M., 2007).

⁹² A 16 de julho de 1934 é promulgada a nova constituição, que se assemelhava à de 1891, mantendo os pilares básicos da composição do estado brasileiro. Carta de 1934 foi inovadora, mas pouco durou: em 1937, uma constituição já pronta foi outorgada por Getúlio Vargas, transformando o presidente em ditador e o estado "revolucionário" em autoritário.

Para Gontijo (2004), outro aspecto constitucional relevante relaciona-se com os princípios da unidade e da universalidade. A CF/88 trouxe melhor entendimento para a questão ao precisar a composição do orçamento anual, passando a ser integrado pelo orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimentos das estatais, em função da multiplicidade organizacional e jurídica do setor público, explicitando quais as receitas e despesas públicas que devem integrar o orçamento e merecer, dessa maneira, aprovação legislativa.

O processo de formulação da política orçamentária tem singularidades que a diferencia das demais políticas públicas, na medida em que é sujeita à delimitação formal de prazos e à utilização de instrumentos e arenas decisórias estabelecidos por dispositivos legais (SANTOS, MACHADO; ROCHA, 1997).

Assim sendo, novas regras são estabelecidas para elaboração orçamentária com o advento da CF/88, como a confecção de Planos Plurianuais (PPA⁹³), passando obrigatoriamente a abranger as despesas de capital e demais programas de duração continuada, bem como tornando obrigatórias as confecções anuais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA⁹⁴).

Importante frisar que, ao longo do processo de decisão desses instrumentos, são constituídas as principais arenas de decisão do orçamento, com arranjos distintos, assim como diferentes níveis de importância em termos de convergência e mobilização de interesses. Tais instrumentos devem obedecer a um conjunto de normas chamadas de “princípios orçamentários”, conforme a seguir: unidade⁹⁵, universalidade⁹⁶, anualidade⁹⁷, exclusividade⁹⁸, legalidade⁹⁹, publicidade¹⁰⁰ e equilíbrio¹⁰¹ (SANTOS; MACHADO ; ROCHA, 1997).

⁹³ O PPA estabelece objetivos, diretrizes e metas para quatro anos.

⁹⁴ A LDO e a LOA são anuais. Essas leis são subordinadas entre si: as LDOs anuais devem respeitar os limites do PPA e as LOAs devem respeitar as respectivas LDOs.

⁹⁵ Princípio determina que cada cidade, cada província ou o governo central tenha um único orçamento. Nenhum governante pode elaborar mais de um orçamento para o mesmo período. De acordo com essa regra, a estimativa de receitas e a fixação de despesas devem ser simultâneas (a arrecadação e os gastos ocorrem ao mesmo tempo, ao longo de um ano) e fazer parte de um só conjunto de documentos.

⁹⁶ Todas as receitas e todas as despesas devem ser incluídas na Lei Orçamentária. Nenhuma previsão de arrecadação ou de gasto deve ser feita “por fora” do orçamento.

⁹⁷ A Lei Orçamentária tem um “prazo de validade”, ou seja, o orçamento fica em vigor por um período limitado.

⁹⁸ Lei Orçamentária deve conter apenas matéria financeira, isto é, não pode abordar nenhum assunto que não esteja relacionado com a previsão de receitas e com a fixação de despesas para o ano seguinte.

⁹⁹ O orçamento anual precisa se transformar em lei, regras que irão nortear o orçamento, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), a Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e os envia para o Parlamento, que discute, propõe emendas e vota os projetos. Depois de aprovados pelo Legislativo, temos a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

¹⁰⁰ O orçamento do governo federal deve ser publicado no Diário Oficial da União (DOU) assim que for sancionado pelo presidente da República.

¹⁰¹ As despesas fixadas sejam correspondentes ao valor das receitas estimadas para determinado ano.

Destarte, para o cumprimento desses princípios, o processo orçamentário brasileiro atual envolve os três poderes¹⁰², sendo que dentre as atribuições, a de inicializar a dinâmica orçamentária, é privativa do Poder Executivo, cabendo ainda aos órgãos setoriais de planejamento e orçamento dos mais diversos órgãos componentes da administração pública, a elaboração das pré-propostas para encaminhamento ao órgão central de planejamento e orçamento¹⁰³ para consolidação, ajustamento às metas fiscais e envio ao Poder Legislativo.

A estruturação da divisão de poderes está fundamentada em dois elementos: a especialização funcional de cada órgão, responsável pelo exercício de uma determinada função e a independência orgânica, manifestada pela inexistência de qualquer meio de subordinação entre diferentes órgãos, todavia, a separação das atividades estatais entre os poderes não ocorre de modo absoluto, pois cada um, em casos específicos, pode legislar, administrar e julgar (MOREIRA, 2006).

Deste modo, todo ano, até o dia 31 de agosto, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), com a colaboração dos outros Ministérios, prepara um documento com uma proposta de orçamento para ser encaminhado pela Presidência da República ao Congresso Nacional. Ao elaborar a proposta, o Executivo leva em conta uma série de parâmetros, como a expectativa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), a média cambial, a previsão de receita, as metas de inflação e o montante do refinanciamento da dívida pública (CARDOSO *et al.*, 2013).

Já no Congresso, os Deputados Federais e Senadores discutem e aprovam o conteúdo da proposta de orçamento, que se transforma em uma lei. Os Deputados e Senadores podem alterar a proposta, sob determinadas regras, aumentando ou reduzindo projetos e valores, por meio de emendas parlamentares (BRASIL, 2015a).

Dentro de tal lógica, o Poder Legislativo tem a função principal, isto é, a função típica, de elaborar o regramento jurídico do Estado, como no caso dos projetos relativos às leis orçamentárias, apreciando, modificando, aprovando e/ou rejeitando, sem, no entanto, deixar de exercer, secundariamente, atribuições administrativas e judiciais, bem como a função fiscalizadora.

¹⁰² Cabe registro que esta divisão pressupõe a atribuição das funções governamentais, legislativa, executiva e jurisdicional, a órgãos específicos, cujas denominações advêm das funções exercidas. Assim, temos o Poder Executivo (administrativo), o Poder Legislativo (legislação) e o Poder Judiciário (sentenças).

¹⁰³ No âmbito da União, atualmente a cargo da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

No Congresso, a apreciação das peças orçamentárias cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), para posteriormente ser apreciada pelos parlamentares no plenário. A indicação dos membros da CMO é objeto de intensa disputa entre os partidos e, dentro das bancadas, entre os próprios parlamentares, já que é consenso que a participação na comissão é importante instrumento de influência sobre a destinação de recursos aos redutos eleitorais.

Importante frisar que, ao longo do processo de decisão desses instrumentos, são constituídas as principais arenas de decisão do orçamento, com arranjos distintos, assim como diferentes níveis de importância em termos de convergência e mobilização de interesses. Na prática, a escolha oficial dos membros tem sido apenas a formalização de acordos fechados previamente (SANTOS; MACHADO; ROCHA, 1997).

Dentro dessa dinâmica, os parlamentares podem apresentar emendas ao projeto original. Todavia, há limites para este procedimento, tais como: 1) As emendas não podem aumentar o total de despesas previsto no orçamento caso não encontre erros ou omissões nas receitas orçamentárias previstas; 2) Ao incluir nova despesa ou aumentar despesa já prevista, o Legislativo deve indicar os recursos que devem ser cancelados de outra programação para cobrir o novo gasto ou reestimar as receitas; 3) As alterações devem ser compatíveis com as disposições de outros instrumentos de planejamento do Estado, como os Planos Plurianuais; 4) As alterações devem respeitar os limites de valor para as emendas; 5) É proibido cancelar despesas com pessoal, benefícios da previdência, transferências constitucionais, juros e amortização da dívida pública.

De modo semelhante, Moreira (2006), destaca que, em tese, as emendas apenas podem ser aprovadas se os cancelamentos propostos, por exemplo, atenderem às regras constitucionais, bem como às estabelecidas nas respectivas LDOs e relatórios preliminares. Entretanto, na prática, a indicação de recursos é definida no parecer preliminar da CMO, mediante negociações entre o presidente da comissão, o relator-geral, os líderes partidários e o Executivo. A apresentação de emendas aos projetos que tramitam na CMO é feita por meio de sistema informatizado, sendo importante salientar que qualquer parlamentar do Congresso Nacional pode apresentar emendas aos Projetos em tramitação, sejam eles de créditos adicionais¹⁰⁴, medidas provisórias¹⁰⁵, PPA¹⁰⁶, LDO¹⁰⁷ ou LOA¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Projetos de Lei de Créditos Adicionais: até 10 emendas.

¹⁰⁵ Medidas Provisórias de Créditos Extraordinários: até 10 emendas.

¹⁰⁶ Plano Plurianual - PPA: - Individual: até 10 emendas - Bancada: até 5 emendas - Comissões: até 5 emendas

¹⁰⁷ Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO: - Individual: até 5 emendas - Bancada: até 5 emendas - Comissões: até 5 emendas.

Assim sendo, as emendas são apresentadas das seguintes formas: a) pelos parlamentares; b) pelas bancadas estaduais e c) pelas comissões temáticas de ambas as Casas do Congresso Nacional, no âmbito da CMO. Conforme a autoria, as emendas são classificadas em individuais e do relator¹⁰⁹ ou coletivas. Estas se dividem em emendas de comissão¹¹⁰ e de bancada estadual¹¹¹. Trata-se de despesas federais: 1) não-vinculadas, a saber, de finalidade não previamente determinada; 2) extraordinárias, visto que não constituem um fluxo contínuo e; 3) voluntárias ou negociáveis, discricionárias (BRASIL, 2015).

A CMO emite parecer e delibera sobre os projetos de lei do plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais e suas alterações (créditos adicionais), além de outras matérias de cunho orçamentário por meio dos seguintes instrumentos: a) parecer da receita; b) parecer preliminar, c) pareceres setoriais e d) parecer final.

Cada parecer é discutido e votado no âmbito da CMO, o parecer da receita, que deve ser votado previamente ao relatório preliminar, contém a análise da estimativa da receita e das respectivas emendas. O parecer preliminar, proposto pelo Relator-Geral, contém, além de análises financeiras e econômicas, os recursos passíveis de utilização pelas relatorias setoriais e para o atendimento de emendas individuais. Nos pareceres setoriais, os relatores setoriais se pronunciam sobre a proposta orçamentária dos órgãos que constituem a área temática e das emendas¹¹² relacionadas a esta área.

¹⁰⁸ Lei Orçamentária Anual - LOA: - Individual: até 25 emendas - Bancada: até 23 emendas - Comissões: até 8 emendas.

¹⁰⁹ Na LOA o Relator-Geral deve substituir a emenda de bancada estadual com indicação de inadmissibilidade pelo Comitê de Admissibilidade de Emendas em face da falta de alocação de recursos para continuidade de projetos já iniciados propostos em exercícios anteriores pelo respectivo colegiado. Os relatores não podem apresentar emendas com o objetivo de incluir programação nova ou aumentar valores em programações constantes do PLOA, salvo para correção de erros ou omissões de ordem técnica ou legal ou obediência à disposição do Parecer Preliminar (RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2006-CN).

¹¹⁰ Na LOA são: 4 emendas, sendo 2 de apropriação (emenda de apropriação é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de recursos integrantes da Reserva de Recursos ou outras dotações definidas no Parecer Preliminar) e 2 de remanejamento (emenda de remanejamento é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto, exceto a Reserva de Contingência), para as comissões cuja competência esteja restrita a uma subárea temática (As áreas e subáreas constam de anexo à Resolução nº 1/2006-CN. Elas foram criadas para estabelecer correlação entre as competências dos órgãos da administração pública com a competência regimental das comissões. Quanto mais abrangente o papel da Comissão, maior a quantidade de emendas que pode ser apresentada); b) 8 emendas, sendo 4 de apropriação e 4 de remanejamento, para comissões cuja competência tenha abrangência igual ou superior a duas subáreas temáticas (RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2006-CN).

¹¹¹ As bancadas estaduais no Congresso Nacional podem apresentar entre 15 e 20 emendas de apropriação em função do número de parlamentares que a compõem. Também, podem ser apresentadas mais 3 emendas de remanejamento por bancada estadual. (RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2006-CN).

¹¹² As emendas podem ser apresentadas pelos parlamentares de forma individualizada ou coletiva. As emendas individuais são apresentadas por qualquer parlamentar detentor do mandato e também por relatores das propostas, sendo estas limitadas à correção de erros ou omissões contidas nos projetos em análise. As emendas coletivas derivam do consenso dos parlamentares reunidos em comissões permanentes¹¹ de cada Casa do

O parecer final, sob responsabilidade do Relator-Geral, consolida os pareceres setoriais e os ajustes acordados com as bancadas e é encaminhado ao Plenário do Congresso Nacional na forma de um substitutivo à Proposta de Lei Orçamentária. Uma vez aprovadas fazem o caminho de volta para que sejam sancionadas¹¹³ (CARVALHO, M; 2007).

Toda esta estrutura se vincula ao processo orçamentário, isto é, período compreendido entre as fases de elaboração e execução das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), assim como ao próprio ciclo orçamentário; sendo este formado pela sequência de fases ou etapas que deve ser cumprida como parte do processo orçamentário. As fases do ciclo orçamentário são as seguintes: elaboração, apreciação legislativa, execução e acompanhamento, controle e avaliação, quando, então, se inicia o ciclo seguinte.

Nesse tempo o orçamento é executado, gerando a produção de bens e serviços para sociedade de uma maneira geral. Ao final do ciclo ocorrem a avaliação e a prestação de contas anuais e de todo o período do PPA, no sentido de preparação para um novo ciclo, cuja ocorrência é quadrienal (ROCHA, 1997).

Muito embora possa haver a percepção de se tratar de três peças distintas, as três leis orçamentárias citadas estão dispostas em um único documento, respeitando o Princípio da Unidade. Outra característica dessas leis é sua abrangência temporal, que no caso brasileiro coincide com o ano civil, “tornando-os documentos independentes no prosseguimento dos exercícios, exigência do Princípio da Anualidade – ou Periodicidade” (MOGNATTI, 2008, p. 20).

Cardoso *et al.* (2013) revelam que a principal fonte de informações dos recursos alocados para as políticas públicas encontra-se justamente no PPA e na LOA. Juntamente com a LDO, eles constituem-se dos três instrumentos regulatórios da estrutura do ciclo orçamentário brasileiro e alocação dos recursos federais, conforme já explicitado. O PPA traz o planejamento estratégico em longo prazo. A LDO indica as prioridades e os cenários macroeconômicos e fiscais que permitem a elaboração e a aprovação da LOA para cada ano. Esse é um processo dinâmico e contínuo, com várias etapas articuladas entre si, por meio das quais sucessivos orçamentos são discutidos, elaborados, aprovados, executados, avaliados e julgados.

Congresso Nacional – Emendas de Comissão – ou dos parlamentares pertencentes à mesma unidade da federação – Emendas de Bancada. No caso das Emendas de Comissão, sua apresentação fica condicionada à aprovação pela maioria de seus membros, e as Emendas de Bancada devem constar de ata assinada por, no mínimo, 3/4 (três quartos) de deputados federais e 2/3 (dois terços) de senadores da respectiva unidade da federação para serem submetidas à apreciação da CMO (MOGNATTI, 2008).

¹¹³ Ressalta-se, que se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto nas leis orçamentárias, o Executivo submete ao Congresso um projeto de lei solicitando crédito adicional ou especial para órgãos públicos e ministérios.

Especificando cada instrumento revela-se que o PPA¹¹⁴ é peça de mais alta hierarquia dentre a tríade orçamentária, conforme previsto em nossa Carta Magna, ao determinar em seu art. 165, § 7º, que os orçamentos devem ser compatibilizados com o plano. Foi concebido para viabilizar o planejamento das ações governamentais no prazo de quatro anos, em sua essência deve conter todos os programas cuja realização ultrapasse um exercício financeiro. O PPA serve de referência para a elaboração dos demais instrumentos LDO e LOA (CARVALHO, M., 2007; MOGNATTI, 2008).

Seu encaminhamento ao Congresso Nacional dá-se até 31 de agosto do primeiro ano de mandato de cada governante e sua tramitação ocorre concomitantemente com a tramitação da peça orçamentária para o segundo ano de mandato. O relatório final do PL do PPA, desde que aprovado pelo Plenário da CMO, segue para o Plenário do Congresso, quando, então, se abre um prazo para novas emendas, tendo a possibilidade de ocorrerem emendas de plenário que, em geral, são aglutinações de diversas proposições ou negociações entre lideranças do governo e da oposição. Para Santos, Machado e Rocha (1997), a arena principal de negociação do PPA localiza-se no Executivo, mais especificamente no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento, encarregado de sua elaboração.

Nesse particular, a principal característica da LDO seria uma espécie de instrumento de ligação entre o PPA e a LOA, essa lei anual define as metas e prioridades do governo, ou seja, as obras e os serviços prioritários a serem efetivados no ano seguinte. Desta forma, estaria assegurado o planejamento de curto prazo, recorrendo ao debate das preferências orçamentárias, a partir da alocação de recursos para despesas de capital em grandes agregados orçamentários, com base em um planejamento de médio prazo, que abarca o mandato presidencial, ou seja, o PPA (ROCHA, 1997).

A LDO estabelece as regras que deverão ser observadas na formulação do Projeto da LOA pelo Poder Executivo e na sua discussão, votação e aprovação pelo Legislativo. Assim, cabe a tal instrumento especificar que parcela das metas contidas no PPA deverá ser implementada ao longo do respectivo ano. Sua tramitação é remetida ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada exercício, e deve ser devolvido para sanção presidencial até o encerramento da primeira metade da sessão legislativa, que ocorre em 17 de julho, ficando o Poder Legislativo impedido de iniciar o recesso até finalizada a sua votação.

¹¹⁴ O PPA teve como documento norteador o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), instrumento de planejamento constituído pela Carta de 1967, o qual determinava sobre os investimentos que passassem um exercício financeiro não poderiam ser iniciados, contratados ou incluídos no orçamento anual (ROCHA, 1997; SANTOS; MACHADO; ROCHA, 1997).

A LDO tem estabelecido que a programação integrante do Anexo de Metas e Prioridades da Administração Pública Federal deve constar do projeto de lei orçamentária e da LOA – ou seja, devem ser incluídas pelo governo federal no PLOA e não podem ser retiradas pelo Legislativo. Sobre este instrumento, Santos, Machado e Rocha (1997) resumem

Vale observar, contudo que a LDO deixa de cumprir a função de indicar, de forma clara e objetiva, as prioridades e metas do governo, bem como os recursos necessários ao seu cumprimento. Por outro lado, recorrentemente são apresentadas emendas referentes a priorização na alocação de recursos para fins específicos, previstas pelos procedimentos formais apenas na fase de apreciação do projeto de lei do orçamento. Essa prática reforça a importância do Congresso, leia-se CMO, enquanto arena de disputas durante o processo de elaboração da LDO (SANTOS, MACHADO e ROCHA, 1997, p.92).

Segundo Carvalho, M. (2007), cabe à Lei Orçamentária Anual o detalhamento da programação de um exercício financeiro de acordo com as prioridades e metas estabelecidas pelos dois outros instrumentos. É remetida pelo Poder Executivo até 31 de agosto de cada exercício financeiro, devendo a aprovação pelo Poder Legislativo ocorrer até 22 de dezembro de cada ano. A LOA tem por função estimar receita e prever gastos.

A LOA foi concebida de modo a promover a unificação dos orçamentos do governo federal. Neste sentido, ela contém o orçamento fiscal (referente aos poderes da União), o orçamento de investimento das empresas estatais¹¹⁵ e o orçamento da seguridade social¹¹⁶.

No que diz respeito às emendas parlamentares, nota-se que, apesar de os prazos para a apresentação serem bem definidos, estes são constantemente redefinidos. Depois de apresentados junto à CMO, serão avaliadas e receberão parecer dos relatores ao longo da votação do projeto. Cada emenda poderá ser inadmitida, aprovada, aprovada parcialmente, rejeitada ou prejudicada devido às obrigаторiedades vistas anteriormente (SANTOS, MACHADO e ROCHA, 1997).

¹¹⁵ Registre-se que uma vez que os dados dos investimentos das estatais não são gerenciados pela administração direta, pois estão subordinados aos conselhos daquelas empresas, estes não são contabilizados nas despesas correntes do governo, o que implica a falta de transparência e dificuldade no acompanhamento de sua execução e conseqüentemente sua inutilização nas análises sobre o tema (MASCARENHAS, 2016). O Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, com cerca de R\$ 105,6 bilhões, apresenta os investimentos das empresas dirigidas pelo Governo Federal, mas só das empresas estatais independentes, são exemplos: Petrobras, Eletrobras, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

¹¹⁶ Conforme recomenda Salvador (2010), as análises orçamentárias, quando se reportam ao orçamento da União, devem se atentar com os dados apenas do orçamento fiscal e da seguridade social, entendimento este que adotaremos no desenvolvimento do estudo. Orçamento da Seguridade Social mostra as despesas com saúde, previdência e assistência social. No ano de 2014, essas despesas representaram R\$ 706,9 bilhões. Os pagamentos de aposentadorias e pensões, assim como os gastos com hospitais, medicamentos e Bolsa-Família são exemplos de despesas desse orçamento. O Orçamento Fiscal é de aproximadamente R\$ 1,7 trilhão. Nele estão incluídas as despesas dos Poderes Legislativo (Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União), Executivo (Presidência, Ministérios e outros órgãos) e Judiciário (Fóruns e Tribunais) e do Ministério Público da União, além dos valores para pagamento e rolagem a dívida pública federal.

É dentro da Lei Orçamentária, que se efetiva as despesas consideradas obrigatórias (pagamento de pessoal, juros e dívidas) e outras que dependem da vontade do governo, sendo, portanto, de natureza discricionária (custeio, investimento e inversões financeiras), conforme abordamos no tópico anterior. A título de ilustração importa mencionar que os gastos com Saúde e Educação, por exemplo, têm a garantia da Emenda Constitucional nº 29, de 2000 e do artigo 212, respectivamente, que garante, no caso da Saúde, a aplicação do mesmo valor gasto no ano anterior acrescido da variação do PIB. A Educação, por sua vez, tem assegurada a aplicação de pelo menos 18% dos impostos federais, além de, no mínimo, 25% dos impostos estaduais e municipais¹¹⁷.

Em resumo, a Figura 01 demonstra de modo esquemático os prazos e as responsabilidades na elaboração das leis orçamentárias, bem como as fases de elaboração, discussão/votação, execução e avaliação/controle¹¹⁸.

Figura 01: Tramitação e responsabilidades das leis orçamentárias brasileiras.

	PPA		LDO		LOA	
	Prazos	Responsável	Prazos	Responsável	Prazos	Responsável
Elaboração	31 de agosto do primeiro ano de mandato	Executivo	15 de abril de todos os anos.	Executivo	31 de agosto de todos os anos	Executivo
Discussão/ Votação	Até 22 de dezembro	Legislativo	Até 17 de julho	Legislativo	Até 22 de dezembro	Legislativo
Execução	Durante os últimos 3 anos de um governo e o primeiro ano do governo seguinte.	Ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo.	Durante a elaboração da LOA e o ano seguinte.	Ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo.	1º de janeiro a 31 de dezembro do ano seguinte.	Ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo.
Avaliação e Controle	Interno, durante a execução. Externo, durante e após o fim da execução.	Ministérios, Legislativo, Tribunal de Contas, sociedade civil.	Interno, durante a execução. Externo, durante e após o fim da execução.	Ministérios, Legislativo, Tribunal de Contas, sociedade civil.	Interno, durante a execução. Externo, durante e após o fim da execução.	Ministérios, Legislativo, Tribunal de Contas, sociedade civil.

Fonte: (CARDOSO *et. al.*, 2013).

¹¹⁷ No caso do esporte não há um instrumento que garanta percentuais mínimos para seus investimentos, embora sinalizado na II e III Conferências Nacionais de Esporte a vinculação do orçamento federal, estadual e municipal, para o esporte em suas dimensões de 1% e de 2% respectivamente, tal situação ainda carece de regulação, conforme veremos posteriormente.

¹¹⁸ Menciona-se que tais prazos e responsabilidades estão subordinados a Lei Geral das Finanças Públicas (Lei nº 4.320/64), assim como o artigo 165 da CF/88.

Outro ponto a ser reiterado se refere ao fato de que nessas leis do sistema orçamentário, os governos definem como pretendem gastar os recursos públicos de acordo com sua disponibilidade de receita. É importante repetir que o orçamento brasileiro tem caráter autorizativo, ou seja, cabe ao Poder Executivo realizar apenas as despesas que lhe são convenientes (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014).

Com este artifício, conforme destaca Oliveira, Fabrício (2009), podemos entender que orçamento não se restringe a uma peça técnica e formal ou a um instrumento de planejamento; ele é, desde suas origens, um documento de cunho político, conseqüentemente, ele serve para orientar as negociações sobre quotas de sacrifício sobre os membros da sociedade no tocante ao financiamento do Estado e é utilizado como instrumento de controle e direcionamento dos gastos. Deste modo, a decisão sobre os objetivos de gastos e a fonte dos recursos para financiá-lo não é somente econômica, mas, principalmente, são escolhas políticas atuantes e que têm hegemonia na sociedade¹¹⁹.

Os gastos orçamentários determinam a direção e forma de ação do Estado nas suas preferências de políticas públicas, neste sentido o orçamento deve ser visto como o espelho da vida política de uma sociedade, à medida que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe recai o maior ou menor ônus da tributação e quais se beneficiam com seus gastos (OLIVEIRA, FRABRÍCIO; 2009).

Nesta linha, entende-se que, por meio do orçamento público, o Poder Executivo busca cumprir determinado programa de governo ou possibilitar objetivos macroeconômicos. A escolha do programa a ser implementado pelo Estado e dos objetivos de política econômica e social refletem os interesses das classes, envolvendo negociações de seus representantes políticos, na qual o orçamento é demonstração das suas exigências e que nem sempre o planejamento é seguido conforme as prioridades (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014).

Na engenhosa argumentação de “O 18 Brumário de Luís Bonaparte”, Marx (2011) descreve as relações políticas como um imenso tabuleiro, em que os interesses de diferentes classes são manipulados sob o mecanismo de representação do povo por políticos, uma fórmula normalmente tida como justa. Essa estruturação de governo, presente até hoje, oculta uma imensa engenharia de pequenos acordos, dentre os quais o orçamento público representa importante instrumento nesse processo.

¹¹⁹ As considerações acerca do fundo público, trazidas nos tópicos anteriores, ilustram bem tal fato, pois, conforme dito, ao priorizar os gastos com pagamentos dos juros da dívida, o governo faz uma escolha política, com implicações na capacidade de promover distribuição e renda e políticas sociais sistêmicas e isso significa que a fatia de receita a ser aplicada para garantir mais justiça social será menor (CARDOSO *et al.*, 2013).

Especificamente no caso brasileiro, é necessário compreender a relação entre o executivo/legislativo de um modo amplo, abarcando diferentes visões a fim de se compreender as nuances da elaboração dessa peça. Para tal, destaca-se que o conflito entre esses poderes tem sido elemento historicamente crítico para a estabilidade democrática, por algumas razões, as quais destacamos como pertinentes os efeitos da fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso¹²⁰ e a agenda inflacionada de problemas e demandas imposta ao Executivo norteadas pela hegemonia do pensamento burguês dentro das diversas frações da sociedade.

2.5 As emendas parlamentares, a pequena política e o clientelismo

Considerando os aspectos abordados anteriormente, entende-se que o sistema político nacional busca alternativas para administrar decisões em um panorama de múltiplos partidos, sistema eleitoral incentivador dessas multiplicações e eleições independentes para o executivo e o legislativo¹²¹ (BITTENCOURT, 2012).

Se a diversidade social do país ou, mesmo, o esvaziamento ideológico proposto pela burguesia acaba por exigir o acesso de uma variedade de partidos políticos às cadeiras parlamentares e, se os pleitos ao Estado solicitam formação de maioria estável para decidir, a continuidade de elementos fundamentais dessa dinâmica, surge à necessidade de ajuste ou, mesmo, desajustes desses elementos com o propósito de administrar a máquina pública.

Sobre esta feição, Abranches (1988), destaca que o Brasil organiza o Executivo com base em grandes coalizões, as quais o próprio autor designou de presidencialismo de coalizão, muito evidente, por exemplo, no período ao qual levou o governo Lula à reeleição, em 2006.

Na administração dessa coalizão a convivência entre presidencialismo e multipartidarismo desperta alguns posicionamentos, Bittencourt (2012) destaca que há uma subordinação prática do Legislativo à agenda presidencial de políticas públicas¹²². Tal situação se deu notadamente com o advento da CF/88, a agenda, até então compartilhada, cedeu lugar para uma agenda imposta.

¹²⁰ Muitos dos quais esvaziados de referências ideológicas, propícios ao desenvolvimento da pequena política, conforme vimos no capítulo 1.

¹²¹ Por tal característica e dado a cada um desses agentes uma legitimidade própria e um caminho eleitoral para se alcançar o poder.

¹²² Compõe o poder de agenda, as prerrogativas de iniciar projetos de lei, as condições para aceitação de aprovação de emendas, a prerrogativa de vetar legislação, a diversidade de matérias que o Executivo pode tratar por decreto, as prerrogativas de convocação de plebiscitos e referendos e de convocação de sessões legislativas extraordinárias, os poderes para determinar a ordem do dia das votações, os prazos e o itinerário da tramitação das proposições, dentre outros.

Neste sentido, ao mesmo tempo em que a atual Carta Magna foi o marco ao Legislativo no sentido de participar mais ativamente do processo orçamentário, também se traduz em seu enfraquecimento dentro da democracia capitalista, de modo a ocupar um papel ativo nos principais núcleos decisórios. Este cenário de atrofia do Legislativo, solidificado através dessas coalizões partidárias e pelo próprio projeto de hegemonia capitalista suscita ao referido poder um dilema a ser problematizado.

Em outros termos, quando o Executivo propicia ao Legislativo apenas vincular seus interesses de agenda, diminui a possibilidade deste na participação dos processos de decisão que dizem respeito ao conjunto societário de maneira ampla, direcionando os projetos, propostas e ações mais gerais a sucumbir no meio de um dia-a-dia extremamente subdividido, impossibilitando a disputa político-partidária a partir de propostas alternativas de caráter mais geral, ou seja, acaba por materializar a chamada pequena política.

No entanto, nem todas as visões¹²³ atribuem ao poder de agenda as características acima mencionadas, considerando que tal fenômeno não explica o todo, ou seja, mesmo presidentes fortes precisam negociá-las. No Brasil, mesmo um extraordinário poder de agenda não garante ao chefe do Executivo um governo sem turbulências (BITTENCOURT, 2012). A simples imposição executiva não parece ser capaz de explicar totalmente posição do parlamentar, os quais muitas vezes desempenham suas funções estimulados por uma competição à parte, isto é, entre os próprios parlamentares.

Mas, enfim, por qual razão em alguns momentos os parlamentares ora se alinham às preposições do executivo, ora refutam. Não se pode perder do horizonte o complexo jogo de transações entre o Executivo e os parlamentares, além do próprio contexto da formação do Estado brasileiro, permeado por práticas clientelistas, nas quais revela que o apoio parlamentar é trocado por uma série de concessões muito importantes para cada congressista¹²⁴. Bittencourt (2012) sinaliza que a situação mais buscada é classificada na teoria política como *pork barrel*, uma vez que

(...) os benefícios [dele decorrentes] são distribuídos em uma circunscrição geográfica específica, pequena o suficiente para permitir a um único parlamentar ser reconhecido como o benfeitor. Em segundo lugar, [tais] benefícios são concedidos de maneira a levar os eleitores a crer que o parlamentar influenciou a sua alocação. Em terceiro lugar, os custos resultantes desses projetos são amplamente disseminados ou de alguma forma dissimulados para que não sejam percebidos pelos beneficiários em sua condição de contribuintes (BITTENCOURT, 2012, p.18).

¹²³ Montero (2009).

¹²⁴ As possibilidades que favorecem a continuidade do acesso do parlamentar individual ao mesmo cargo (reeleição) ou a outro cargo de seu interesse no prosseguimento de sua carreira política.

O encaminhamento da atividade parlamentar no sentido da busca do *pork barrel* está presente no próprio entendimento de suas atribuições no congresso¹²⁵, conforme destaca Bezerra (1999), ao entrevistar deputados e senadores esses revelam como suas atividades tanto a produção de normas e políticas gerais para a nação, vista como função essencial, embora não valorizada pelos eleitores, como a representação dos interesses regionais, canalizando seu empenho as expectativas locais de seus eleitores, principalmente intermediando obras e recursos federais àquela região.

Na mesma linha de raciocínio Bittencourt (2008) revela que a busca por *pork barrel* se efetiva no interesse dos congressistas por recursos públicos, notadamente direcionados para obras e serviços de natureza local, os quais podem ser facilmente identificados pelos eleitores como “conquista” do parlamentar para a sua região.

Segundo Santos, Machado e Rocha (1997), um projeto *pork barrel* ideal são contemplados por três características principais: a) os benefícios são direcionados a um eleitorado geograficamente bem definido, pequeno o suficiente para que um parlamentar sozinho seja reconhecido como seu benfeitor; b) os benefícios são alocados de tal forma a levar o eleitorado a acreditar que o parlamentar teve responsabilidade em sua execução; c) os custos do projeto são amplamente difusos ou não são percebidos pelo contribuinte.

Portanto, podemos afirmar que o *pork barrel*, se vincula à política de clientela, tornando-se, em última análise, uma das formas de inserção dos capitalistas no campo da ação política por proporcionar essa desvinculação com os programas partidários, bem como pelos grandes assuntos de interesse nacional, ou seja, a grande política.

A manifestação, por excelência, da despesa pública de interesse do parlamentar é a emenda orçamentária, permitindo que parlamentares, partidos, comissões e bancadas apresentem emendas individuais e coletivas à lei orçamentária anual, tal fato, portanto, oportuniza ao poder legislativo direcionar o gasto público e influenciar a transferência de recursos públicos para estados e municípios. (SOUSA, 2010).

Segundo Figueiredo e Limongi (2008, p. 101), a “prerrogativa de apresentar emendas é uma oportunidade dada ao parlamentar para participar da alocação de recursos orçamentários, expressando suas prioridades quanto às políticas públicas”.

¹²⁵ Registra-se que a definição oficial prevista na Constituição da atuação parlamentar faz menção que este é um formulador de políticas e regras nacionais, no entanto no dia-a-dia a definição de defensor e mediador dos interesses do estado e de grupos específicos de eleitores se sobrepõe (BITTENCOURT, 2012).

Não obstante, o aludido cenário remete diretamente à possibilidade de os parlamentares manipularem o fundo público em seu favor, utilizando de emendas ao orçamento, as quais muitas das vezes servem para a construção de postos de saúde, compra de ambulâncias e quadras esportivas.

Aproximando-se muito do conceito de *pork barrel*, tais emendas são intituladas de paroquiais. Para Heusi (2010, p.21), a emenda paroquial pode ser definida como aquela que

Vincula-se as questões e preferências locais e estaduais do parlamentar, em detrimento a eventuais diretrizes nacionais fixadas por lideranças centrais dos partidos como ocorre em outras matérias legislativas, não orçamentárias. O ponto de partida no paroquialismo é a motivação do parlamentar direcionada a sua reeleição. Por conta de eleições periódicas e geograficamente circunscritas, as políticas são direcionadas aos interesses específicos dos eleitores diretamente envolvidos no processo. Nesse contexto o parlamentar tende a dedicar-se mais em defesa de sua região na busca de recursos e benefícios federais específicos do que a fins supostamente de caráter mais elevados ou voltados a função legislativa por excelência.

Considera-se tal situação um momento ímpar no qual os parlamentares direcionam recursos para a realização de projetos específicos de sua base eleitoral. Esta rede de relações políticas é o que, em tese, irá traduzir as ações de intermediação do parlamentar em votos na próxima eleição. Cabe ao parlamentar dedicar-se a montar essa rede que começa na obtenção do recurso federal e passa pela integração das lideranças políticas locais, no intuito de vinculação nominal a ele próprio e, conseqüentemente, fazer chegar estes benefícios perceptíveis ao eleitor (BITTENCOURT, 2012).

Esse atendimento fortalece o estabelecimento de alianças políticas, ainda que informais, especialmente por ocasião de eleições para governador, senador e deputado federal, consoante destaca Bezerra (1999, p. 47-48): “deputados e senadores se vêem e são vistos como exercendo suas atribuições quando são capazes de conceder favores a eleitores e proporcionar benefícios às regiões e municípios que representam, o que ocorre, fundamentalmente, através da obtenção de recursos federais”.

Para Bittencourt (2012), a transação na direção de *pork barrel* pode ser motivada, do ponto de vista do parlamentar, por uma relação importante com o eleitor ou, não necessariamente, excluindo a primeira, por uma relação bem ampla com uma rede local de intermediação do apoio político.

Existe mais uma etapa a cumprir, ou, melhor, apesar de cada senador e deputado federal ter a possibilidade de alocar recursos do orçamento anual para atender sua agenda política. Isso não lhes dá a garantia de que o recurso chegará efetivamente a sua base eleitoral.

Figueiredo e Limongi (2005, p. 22) observam que “as emendas parlamentares de caráter autorizativo, como o orçamento em geral, sendo que a liberação para a execução depende da decisão política do Executivo – o que está condicionado às prioridades do Governo, mas também às sintonias com entendimentos de coalizão partidária”.

Assim sendo, a simples apresentação da emenda possui conteúdo político que transcende a necessidade de sua execução. Esta depende de uma série de fatores que escapam da área de atuação do parlamentar, como, por exemplo, a competência do município de atender às exigências do Poder Executivo para a liberação dos recursos, no momento da elaboração de convênios e/ou outros instrumentos.

Outro fator impeditivo à liberação se refere à necessidade de contenção das despesas, podendo levar ao contingenciamento de gastos. Quando este é efetivado, o executivo impõe limites para as despesas que foram autorizadas pelo Congresso, impedindo, dessa maneira, que emendas aprovadas no Congresso sejam concretizadas.

Tal instrumento é expedido por Decreto pelo Poder Executivo, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Conforme o artigo 9^a da Lei de Responsabilidade Fiscal¹²⁶, não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida.

O jogo político dessa relação faz das emendas um mecanismo fundamental da manutenção da estabilidade das coalizões articuladas pelo Presidente da República, até porque a apresentação de emendas à receita visa propor reestimativa dos valores previstos de arrecadação, embora a autoria das emendas seja dos parlamentares e órgão colegiados do legislativo, eles não hesitam em assumir crédito sobre as transferências, sendo que geralmente superestimam tais valores, ocasionando posteriormente novos ajustes a serem consignados. Por outro lado, o executivo faz o caminho inverso e tende a subestimar tais recursos, no momento que encaminha tal proposta ao Congresso, principalmente visando o superávit primário¹²⁷ (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005).

¹²⁶ A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal da União, dos estados e municípios. O foco da LRF é promover o equilíbrio entre receitas e despesas e o cumprimento de metas fiscais. O resultado desse equilíbrio não se reverte no cumprimento de metas sociais e de universalização de serviços e políticas públicas, mas sim na garantia do pagamento dos credores do governo por meio do pagamento de juros e amortizações da dívida pública (CARDOSO *et al.* 2013).

¹²⁷ Conforme sinalizados em outros momentos, registre-se que esse procedimento não se pauta pelo cumprimento de metas sociais e de políticas públicas, mas visa a alcançar metas econômicas diversas, com a prioridade do pagamento dos serviços da dívida, despesa essa que não pode ser contingenciada.

Deste modo, para CARDOSO *et al.* (2013) todo ano, após o debate e a aprovação da Lei Orçamentária Anual pelo Congresso Nacional e a sanção presidencial, os Ministérios e órgãos públicos aguardam a publicação do Decreto de Contingenciamento de recursos realizado pelo Ministério da Fazenda.

Conseqüentemente, esse instrumento gera espaços para negociação entre o Executivo e Legislativo sobre a liberação dos recursos definidos pelas emendas dos parlamentares em troca de apoio às votações no Congresso, ou seja, acabam, sim, servindo como “moeda de troca” em negociações que envolvam matérias de interesse do Poder Executivo. A influência do Congresso no orçamento é bastante afetada pelas escolhas presidenciais e a intervenção alocativa do Legislativo pode ser até distorcida pelo Executivo nesses momentos, configurando assim sua certa submissão (SOUSA, 2010).

Em síntese, por possuir estas características, as emendas parlamentares são consideradas ferramentas de articulação política entre governo e parlamento, uma vez que propiciam o estabelecimento de um diálogo entre estes entes quando existe reciprocidade nos interesses.

Por outro lado, surgem como elemento de conflito e discriminação, quando nesse jogo os interesses são frustrados, a ponto de o Executivo, quando não consegue aprovar seus projetos por falta de apoio dos parlamentares, não autoriza a execução das emendas daqueles deputados e senadores que não votaram segundo os interesses do governo, fato que os deputados e senadores por meio do Orçamento Impositivo¹²⁸, se articularam para minimizar (PEREIRA; MULLER, 2002).

Outra estratégia adotada para atenuar tal relação, conforme Pereira e Mueller (2002) se refere à votação dos projetos de lei em Plenário, segundo a orientação dos líderes partidários, demonstrando por parte dos parlamentares a obediência à coalizão; e, assim, a possibilidade de obter benefícios do Executivo, inclusive mediante as próprias emendas orçamentárias. O referido fato revela como a própria coalizão partidária também entra nesse jogo de negociações, ora a favor, ora contra os representantes do Legislativo.

Nessa visão, a relação executivo/legislativo teria, de um lado, o Presidente na busca de obter apoio às suas propostas enviadas ao Congresso Nacional, e a execução de emendas orçamentárias seria a principal forma pela qual essa adesão é efetivada; e, de outro, os líderes

¹²⁸ Valendo apenas a partir de 2015, tal instrumento torna obrigatória a execução de parte das despesas agregadas ao orçamento pelo Congresso Nacional, sob a forma de emendas individuais de parlamentares. Será obrigatório liberar os recursos para pagar essas emendas até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União, realizada no exercício anterior. Metade desses recursos deverá ser aplicada em ações e serviços públicos de saúde.

partidários, com a função apenas de mediar o acesso ao Executivo para os parlamentares individualmente.

Não obstante, há outras visões desse relacionamento, sendo precisamente pela concentração de poderes no Executivo e dos líderes partidários nas Casas Legislativas que a coalizão funciona. Para Figueiredo e Limongi (2002, p. 320) “decisões-chave são tomadas pelos relatores com a participação direta dos representantes dos líderes partidários, isto é, do Colegiado de Representantes das Lideranças Partidárias na CMO”.

Para Mello (2013), nessa dinâmica, as emendas ao orçamento seriam somente uma das formas pelas quais o sistema de adesão parlamentar funcionaria. Ao darem mais importância aos partidos políticos, a rigidez e centralidade da metodologia orçamentária que, devido à baixa possibilidade de alteração das temáticas dos programas governamentais, não haveria a probabilidade do uso das emendas como moeda de troca entre os parlamentares e o Executivo. Na visão de Figueiredo e Limongi (2002, p. 320),

(...) os recursos orçamentários são distribuídos de acordo com a participação dos partidos no governo e segundo uma divisão de trabalho entre Executivo e Legislativo, o que significa dizer que a divisão de recursos orçamentários não obedece a uma lógica localista inteiramente subjugada aos interesses particularistas dos parlamentares, mas se realiza de acordo com prioridades estabelecidas pelo Executivo.

Os autores defendem, ainda, que a alocação dos recursos segue os programas e atividades que podem receber emendas, sendo que o parlamentar sabendo disso, leva em consideração os programas governamentais que são prioridades para o governo no momento da elaboração das emendas ao projeto de lei orçamentária, portanto, a principal separação não é dada entre o Poder Executivo e Legislativo, mas entre as diferenças político/partidárias. Os parlamentares que apoiam o governo e os que se opõem ao programa político adotado por este.

Com a centralização do processo orçamentário nas mãos dos relatores da Comissão Mista de Orçamento, tem-se o processo de alocação e acomodação das emendas dentro do programa governamental, ou seja, “(...) na verdade, passou-se a perceber que elas são apenas um dos fatores que podem servir para manutenção ou criação de coalizão no Congresso, e não foram mais consideradas o fator decisivo para aprovação ou não de matérias críticas ao Executivo” (MELLO, 2013, p.39).

Visões diferentes em jogo, contudo, tanto uma como a outra, não deixa de reconhecer a importância que as emendas, notadamente, as individuais, possuem na implementação de políticas distributivas localistas, voltadas para a região/município no qual o político foi eleito, embora o custo recaia sobre a sociedade de uma maneira geral. Intituladas

de políticas *pork barrel*, paroquiais ou mesmo clientelistas aumentam sim as chances de reeleição dos parlamentares e a execução das emendas pode ser considerada fator preponderante nesse processo.

Há de ser mencionado também que a existência de *pork barrel* pode ser funcional para o sistema político, pois, como demonstrado, aproxima as relações entre o executivo e legislativo, bem como proporciona maiores chances de sobrevivência política dos parlamentares em um jogo eleitoral muito concorrente. Pode, do mesmo modo, contemplar as expectativas dos eleitores que demandam por um parlamentar federal com maior preocupação com políticas locais que beneficiem os seus municípios do que políticas nacionais e universalistas (PEREIRA; RENNÓ, 2013).

Contudo, por todo o exposto até o presente momento, estamos mais inclinados a acreditar que políticas locais tendem mais a gerar dissipação de recursos e ineficiências alocativas ao particularizarem os benefícios e coletivizarem os custos. Quanto mais concentrado e baseado em fatores políticos e não técnicos for a alocação de emendas, mais dissipativa é a natureza da inclusão e maiores os seus custos¹²⁹.

A relação entre os poderes, neste contexto, é descrita, por meio de um executivo ávido por avançar na aprovação de sua agenda política e os parlamentares componentes ou não das coalizões¹³⁰ esperançosos por benefícios, notadamente por meio de transferências monetárias. Para Santos, Machado e Rocha (1997, p. 114), “tudo é negociável, todos negociam com todos, embora com diferenças quanto à visibilidade, à intensidade de mobilização dos atores e ao controle do processo nas diferentes fases”.

Logo, o vínculo entre executivo com o legislativo é minimizada pelo primeiro, pelas coalizões partidárias e pelo próprio projeto de hegemonia capitalista relegando ao último a materialização da chamada pequena política. Apesar disso deve-se ressaltar que a configuração das coalizões é passível de mudanças, em grande medida em função da posição dos congressistas em relação às proposições do governo, exigindo assim por parte do executivo um gerenciamento que se utilize a cada momento a proporção adequada das estratégias disponíveis para negociar com cada parlamentar, bem como com seus grupos (BITTENCOURT, 2012).

¹²⁹ Respeitando o contraditório pondera-se que a preferência pelas políticas locais, embora favoreçam práticas clientelistas, poderia seguir uma lógica distinta na qual fosse priorizada os princípios da descentralização e, nomeadamente, da municipalização.

¹³⁰ Individualmente ou em grupos organizados que podem corresponder aos partidos ou mesmo representar facções dentro deles.

Isto posto, nos remete a questionar como será a materialização desse instrumento na movimentação do orçamento, por exemplo, de forma empírica, o esporte tem papel a ser destacado nesse processo, atua como protagonista ou será mero coadjuvante nessa lógica orçamentária? Questões que serão refletidas no próximo capítulo do texto, trazendo à configuração da política esportiva nacional, seu financiamento, assim como abrindo caminho para a verificação do posicionamento das emendas em todo este contexto.

Mas antes, recuperando o apresentado neste capítulo, o que culminou com o surgimento dessa questão; é importante mencionar as considerações propostas inicialmente sobre as relações entre estado, fundo público e políticas sociais. Através da categoria fundo público foi demonstrando seu papel de destaque na articulação das políticas sociais, notadamente com a produção do capital, a partir das políticas constitutivas do chamado Estado Social, bem como sua transição ao Estado Neoliberal; tudo isso ampliado ao contexto nacional. Logo após, abordamos a conceituação orçamentária do país com destaque para a tríade: PPA, LDO e LOA, seguido por uma discussão das relações entre executivo-legislativo e o papel das emendas parlamentares utilizadas como práticas clientelistas neste cenário.

CAPÍTULO 3

AS POLÍTICAS ESPORTIVAS E A CARACTERIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO

O capítulo tem por finalidade apresentar o cenário de desenvolvimento das políticas esportivas implementadas no país, a partir do Estado Novo, passando pelo período ditatorial, a implementação da CF/88, a constituição de uma pasta ministerial ao setor, culminando com o contexto atual, marcado pelos Megaeventos esportivos. Em seguida, apresenta-se um mapeamento das principais estratégias adotadas pelo governo no que se refere ao financiamento dessas políticas, o qual nos possibilitou perceber o considerável aporte de recursos disponíveis ao esporte, notadamente via três fontes, a saber: orçamentária, extraorçamentária e indireta.

3.1 As políticas públicas de esporte no Brasil

Diante de todo exposto até o presente momento e considerando a realidade brasileira, concordamos com Gonçalves (2013), uma vez que o citado autor assegura que a década de 1930 é o marco do processo de solidificação do sistema capitalista no país com a introdução das bases da moderna economia nacional; sobretudo com a passagem de um modelo agrário-exportador decadente para a chegada de uma estrutura produtiva de base urbano-industrial. Ao mesmo tempo, segundo Athayde (2014), trata-se de um período marcado pelo estreitamento das relações entre Estado e esporte, conexão fortificada durante a vigência do Estado Novo (1937-1945).

A junção entre os interesses políticos e a predominância da concepção amadora de esporte, bem como a ausência de planejamento contribuiu para que os investimentos públicos no setor fossem tímidos naquele momento, ficando a maior parte das ações estatais direcionados para a construção de estádios e praças esportivas; as quais acabavam sendo utilizadas para manifestações públicas de enaltecimento ao Estado Novo (ATHAYDE, 2014).

Em termos de legislação, a participação estatal esteve prevista no país somente a partir do Decreto nº 3.199/1941¹³¹. Com essa lei o Estado passou a intervir nas entidades de esporte, limitando sua autonomia e impondo um sistema verticalizado.

¹³¹ Editado por Getúlio Vargas, o Decreto-lei 3.199/1941 é a primeira lei voltada à regulamentação do esporte brasileiro. Instituiu o Conselho Nacional de Desportos (CND), órgão originalmente vinculado ao Ministério da Educação e Saúde com a responsabilidade de centralizar a organização e administração do esporte no país.

A referida legislação buscava disciplinar o esporte brasileiro, cumprindo, assim, os ideais propostos à época¹³². Para Castellani Filho (2007, p. 3), “Tal procedimento acabou detonando uma linha intervencionista de natureza conservadora, graças ao seu caráter tutelar”.

Durante o período de vigência da referida lei foi criado o Conselho Nacional de Desportos (CND), implantando assim, o Sistema Desportivo Nacional¹³³. Enquanto este tinha a função de coordenar as entidades esportivas, aquele tinha como objetivo fiscalizar e orientar o setor esportivo nacional por intermédio de pessoas ligadas ao governo.

Posteriormente, já nas décadas de 1950 e 1960, percebem-se poucas modificações deste cenário. A gestão pública centralizadora entendia o esporte, notadamente o futebol, com potencial na obtenção de vantagens políticas por meio de ações neste campo¹³⁴. Esse modelo de gestão pública buscava interferir na estrutura esportiva junto às confederações, ligas, clubes e demais entidades esportivas, mantendo o setor sob forte influência do poder público.

Em 1964, as instituições políticas brasileiras são atingidas pelo golpe de Estado, o setor esportivo passou a ser ainda mais permeado por conflitos e interesses particularistas. No período da ditadura militar o esporte foi sujeitado ao controle burocrático e tecnocrático efetuado pelo Estado e sua visibilidade estava condicionada aos interesses de uma unidade construída da identidade nacional¹³⁵. Registre-se que entre os anos de 1960 a 1980, a base da gestão pública permaneceu sustentada na centralização do poder e no autoritarismo do poder executivo¹³⁶.

Nessa seara, o resultado de toda essa concentração foi que a organização esportiva, os conteúdos, métodos e avaliação da área se consolidaram para a seletividade e para o rendimento por meio de uma estrutura piramidal em detrimento da possibilidade da prática

¹³² Esse decreto surgiu para minimizar conflitos internos das entidades e as disputas locais pelo poder, era a marca do intervencionismo estatal com o objetivo autoritarista de manter toda sociedade controlada.

¹³³ É preciso levar em consideração as dissonantes e confusas formas utilizadas para referir-se ao sistema esportivo, em termos de nome, título, qualificação e atribuição de sentido, tendo sido nomeado por Sistema Nacional de Esporte, Sistema Nacional de Esporte e Lazer, Sistema Nacional do Desporto ou organização do esporte no Brasil. Vale lembrar, ainda, que a recente aprovação do Decreto n°. 7.9845, de 08 de abril de 2013, promoveu estruturalmente uma separação entre Sistema Brasileiro do Desporto e Sistema Nacional do Desporto, este último, exclusivamente voltado às práticas desportivas de rendimento. O Sistema Nacional do Desporto passou então a fazer parte do Sistema Brasileiro do Desporto, junto com o Ministério do Esporte, o Conselho Nacional do Esporte e os Sistemas de Desportos dos Estados e Municípios (GODOY, 2013).

¹³⁴ Dentre outras, as ações se efetivaram em pagamentos para equipes de arbitragem de jogos, compra de uniformes, troféus e medalhas, novas construções pelo poder público de ginásios de esportes e estádios de futebol.

¹³⁵ Nota-se a manipulação e imposição ideológica desenvolvida à época dos torneios esportivos mundiais, especialmente da Copa do Mundo de 1970.

¹³⁶ Essa centralização pode ser reconhecida na criação do Departamento de Educação Física e Desportos que, financiada pela Loteria Federal, teve por objetivo promover programas de educação física e esportes, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

esportiva pelo direito, a formação integral ou usufruto de um bem cultural das práticas corporais.

A vivência esportiva, quando não direcionada a atletas, tinha como mote a manutenção e o controle da força produtiva dos trabalhadores. A racionalização do trabalho em busca da eficiência estendia-se, pela repetição e divisão de tarefas. Em suma, associados à disciplina, estavam interesses *economicistas* – interesse de melhorar a aptidão física da população¹³⁷, bem como do trabalhador – e *politicistas* – desenvolvimento do civismo e patriotismo dos brasileiros. Apontando, assim, para elementos de totalitarismo presentes naquele período histórico (CARNEIRO, 2013).

Na evolução temporal, o esporte com características burocrático-autoritárias já dava sinais de saturação. Tal fato possibilitou a criação do Plano de Educação Física e Desportos, no ano de 1971. Sob justificativas, tais como a falta de aptidão da população, a má qualidade da Educação Física Escolar e com um ideal de país ativo, saudável e em crescimento, o plano propôs a atividade física como direito de todos. Embora extinto em 1974, e com uma visão conservadora, considera-se que esta foi a primeira iniciativa de reconhecimento do Estado sobre a necessidade de políticas públicas esportivas como um direito a população¹³⁸.

Transformações significativas no ordenamento jurídico-legal, dotadas de capacidade para modificar estruturalmente o esporte, são datadas apenas do período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988. Manhães (2002) ratifica que até a atual Lei Maior, todas as medidas do Estado no campo esportivo foram originárias do Estado Novo, com alterações periféricas ou formais, pautado nos princípios nacionalista e disciplinador.

Para Tubino (2010), somente com a promulgação da CF/88, bem como a disseminação do repertório da cultura corporal através de práticas esportivas atrelados aos fundamentos de uma abordagem pedagógica mais progressista, é alterado de forma profunda o conceito de esporte no país, uma vez que, além de criar uma ruptura na tutela estatal, formalizada desde 1941, ampliava-se o entendimento do fenômeno esportivo.

Tem-se, portanto, a introdução na realidade nacional de quatro manifestações esportivas apresentadas sob a seguinte perspectiva: a) **desporto educacional ou esporte-**

¹³⁷ Assim, o esporte estendendo também para a Educação Física era entendido como educação do físico, do corpo, do seu rendimento físico-esportivo, ou seja, demonstração da ordem da produtividade, eficiência e eficácia, elementos intrínsecos ao modelo de sociedade privilegiado naquele momento.

¹³⁸ Os aportes teórico-metodológicos que se opõem à visão conservadora e fundamentam ampliação do acervo da cultura corporal por meio de práticas esportivas iniciam, portanto, em meados dos anos 80, por meio de uma pedagogia de natureza crítica que, na Educação Física, foi sistematizada na forma de uma abordagem pedagógica chamada crítico-superadora (REIS, 2015).

educação¹³⁹: praticado na educação básica e superior e em formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a competitividade excessiva de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer; com destinação prioritária de recursos financeiros governamentais; b) **desporto de participação**: praticado de modo voluntário, caracterizado pela liberdade lúdica, com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, a promoção da saúde e da educação e a preservação do meio ambiente; c) **desporto de rendimento**¹⁴⁰: praticado segundo as disposições da Lei nº 9.615, de 1998, e das regras de prática desportiva, nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados de superação ou de performance relacionados aos esportes e de integrar pessoas e comunidades do País e de outras nações; e d) **desporto de formação**: caracterizado pelo fomento e aquisição inicial dos conhecimentos desportivos que garantam competência técnica na intervenção desportiva, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento qualitativo e quantitativo da prática desportiva em termos recreativos, competitivos ou de alta competição (TUBINO, 2010; BRASIL, 2013; 2015b)¹⁴¹.

Nesses termos, o Estado assumiu, pelo menos formalmente, a responsabilidade de promover o acesso dos brasileiros às diversas manifestações esportivas como direito social, conforme inciso II do Art. 217, transcrito a seguir:

Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;

II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;

III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional;

IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional (BRASIL, 1988).

¹³⁹ O desporto educacional pode constituir-se em: esporte educacional, ou esporte formação, com atividades em estabelecimentos escolares e não escolares, referenciado em princípios socioeducativos como inclusão, participação, cooperação, promoção à saúde, coeducação e responsabilidade; e esporte escolar, praticado pelos estudantes com talento esportivo no ambiente escolar, visando à formação cidadã, referenciado nos princípios do desenvolvimento esportivo e do desenvolvimento do espírito esportivo, podendo contribuir para ampliar as potencialidades para a prática do esporte de rendimento e promoção da saúde.

¹⁴⁰ O desporto de rendimento pode ser organizado e praticado de modo profissional, caracterizado pela remuneração pactuada em contrato especial de trabalho desportivo entre o atleta e a entidade de prática desportiva empregadora; e de modo não profissional, identificado pela liberdade de prática e pela inexistência de contrato especial de trabalho desportivo, sendo permitido o recebimento de incentivos materiais e de patrocínio.

¹⁴¹ Os termos conceituais, introduzidos pela CF/88 foram regulamentados pelo Decreto nº 7.984/2013, publicado em 08 de abril de 2013, assim como pela Lei nº 13.155, de 2015.

Ao mesmo tempo chama atenção no artigo o conflito entre os interesses públicos e privados¹⁴² ao passo que estabelece o esporte como um direito, dá autonomia para as entidades esportivas, cedendo à pressão delas e do mercado por mais liberdade de atuação, tendo em vista que, à época, o CND ainda tinha plenos poderes de intervenção (OURIQUES, 1999). Sobre este aspecto, o esporte no Brasil

(...), não passou alheio e tampouco ficou imune às transformações e investidas do Estado brasileiro. Foi um setor (e continua sendo, em que pese a autonomia conferida pela Constituição de 1988), quando não sob intervenção, substancialmente influenciado e dependente do governo, de instituições e empresas estatais, sobretudo no que diz respeito a sua sustentabilidade financeira (VERONEZ, 2005 p. 48).

Nesse sentido, vários dispositivos legais se sucederam, sendo o primeiro deles a Lei nº 8.672/1992 (Lei Zico), entre diversos pontos, pode-se reiterar no texto da legislação a necessidade de redefinição de papéis dos diversos segmentos da sociedade e do Estado em relação ao esporte¹⁴³, especialmente ao esporte de rendimento, à autonomia das entidades esportivas e ao futebol.

A partir de março de 1998, surge a Lei nº 9.615/1998, conhecida como “Lei Pelé”, sendo atualmente a lei geral do esporte¹⁴⁴. Tal legislação pouco mudou do texto da lei anterior quanto a conceitos e princípios¹⁴⁵, no entanto, foi o marco que levou o governo federal, assim como os estaduais, a incluírem o esporte em suas atividades programáticas (ATHAYDE, 2014; MASCARENHAS, 2016).

Em análise da “Lei Pelé”, Matias (2013), entende que tal legislação, juntamente com aquela que a antecedeu significou a liberalização do esporte, principalmente do futebol para o mercado, seguindo uma tendência europeia de disciplinar e normatizar a prática esportiva profissional. Essa lei demarcou mudanças no tratamento comercial do esporte, sinalizando para a incorporação de parâmetros empresariais na administração dos clubes e associações esportivas, bem como na comercialização de atletas.

¹⁴² Se de um lado, os agentes públicos iniciavam o debate sobre o papel do Estado no contexto de fomento ao esporte e lazer, as entidades esportivas já reivindicavam autonomia frente às intervenções estatais. Assim, o artigo se divide; tendo em vista que em seu *caput* é mencionado sobre o direito dos cidadãos na prática esportiva, mas imediatamente em seu parágrafo primeiro também está fundamentada a autonomia das entidades.

¹⁴³ A partir de 1994 em substituição e desvinculação à Secretaria de Desportos do Ministério da Educação foi criado o Ministério Extraordinário do Esporte, bem como o Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (INDESP). Após denúncias de corrupção relacionada ao jogo de bingo, em 1998, a pasta do esporte se aglutinou ao Turismo com a criação do Ministério do Esporte e Turismo.

¹⁴⁴ Diversas alterações foram realizadas no texto original, a partir das leis nº 9.981, de 14 de julho de 2000; nº 10.264, de 16 de julho de 2001; nº 10.672, de 15 de maio de 2003; nº 12.346, de 09 de dezembro de 2010 e nº 12.395, de 16 de março de 2011. Todas mantêm o princípio de instituir normas gerais sobre o desporto, apesar de cada uma delas possuir sua especificidade frente à “Lei Pelé”.

¹⁴⁵ As maiores mudanças ficaram no âmbito do esporte profissional, em que se instituiu o fim da lei do passe na profissionalização dos clubes, a autonomia das empresas e a fiscalização do Ministério Público.

Nesta linha de raciocínio, destaque para o fato de essa lei ter a intenção de acelerar o processo de modernização do setor esportivo nacional, deixando para o mercado definir as regras quanto à forma como o esporte seria “capitalizado e explorado como negócio privado nos próximos anos” (PRONI, 1998, p. 231).

De acordo com Ouriques (2009), a “Lei Pelé” representou, especialmente para o futebol: “(...) a total abertura do mercado nacional para o exterior, a possibilidade de comercialização dos clubes através da venda de seus departamentos de futebol para a iniciativa privada, o fim da lei do passe e inúmeras outras mudanças dentro dos princípios neoliberais imperantes” (OURIQUES, 2009, p.131).

Castellani Filho (2007) afirma que já anteriormente pela “Lei Zico” e, posteriormente, consolidada pela “Lei Pelé”, foi propiciado margem para um processo de mudança que confrontava interesses *liberalizantes* – que buscava autonomia no mercado – e *conservadores* – que viam na liberalização uma ameaça ao poder oligárquico constituída.

Essa situação foi iniciada, normativamente, na lei que ficou conhecida como “Lei Zico”, outorgada em 1993, e deu origem, portanto, a uma outra perspectiva de intervenção do Estado no campo do esporte – o Estado não tem capacidade de intervenção, mas continua financiando o esporte brasileiro. Na verdade, mais do que continuar, o Estado amplia a sua presença no âmbito do financiamento do esporte brasileiro – e isso se consolidou, posteriormente, com outro conjunto legal – com o nome de outro camisa dez, o rei Pelé – com a chamada “Lei Pelé”, em 1998. Uma lei que, em verdade, modifica minimamente a “Lei Zico” – poderia ter sido simplesmente entendido como um conjunto de pequenas alterações da “Lei Zico”, mas havia a necessidade de ter a chancela do Pelé (o DNA do Pelé) numa nova lei; numa nova configuração de uma lei esportiva brasileira; que reforça a lógica de um Estado financiador da política esportiva centrada nas entidades esportivas com personalidade jurídica de direito privado. Esse novo conjunto ganha vida e prevalece até início do século XXI (CASTELLANI FILHO, 2008, p. 137).

Em suma, Sigoli e Rose Júnior (2004) revelam que, com essas leis, claramente o esporte reproduzia o modelo neoliberal de desregulamentação do Estado instalado no mundo na década de 80 e no Brasil a partir da década seguinte. É nesse sentido que as orientações de não intervenção do Estado nas questões econômicas refletiram também na gestão e implementação de políticas sociais.

Os Estados nacionais passaram a ter menos influência política e as corporações transnacionais mais influência econômica. A desestatização do esporte e a inclusão deste no mercado mundial caracterizaram as mudanças impostas pela globalização. Isto é, o Estado deixou de ser o ator principal, abandonando o intervencionismo político característico das legislações anteriores (SIGOLI e ROSE JÚNIOR, 2004).

Porém, a administração pública continuou a financiar o esporte de alto rendimento-espetáculo, mas a gestão e o estabelecimento de critérios de distribuição dos recursos ficavam a cargo das federações, confederações e do Comitê Olímpico do Brasil (COB). O Estado sai de cena, as entidades esportivas passam a ter autonomia, sem abrir mão do fundo público, ou seja, é aí que reside o grande problema de toda essa história (CASTELLANI FILHO, 2008).

Nota-se que a referida questão persiste até o presente momento, muito influenciada pela ausência da estruturação de um Sistema Nacional de Esporte¹⁴⁶ que mobilize, articule, diversifique, amplie e dinamize recursos para área esportiva com a clara definição do papel do Estado na concretização e universalização do acesso às práticas esportivas e com a descrição das competências de cada entidade esportiva.

Não obstante, após o fracasso do Brasil no quadro de medalhas nos Jogos Olímpicos de Sidney, em 2000, situação provocadora de intenso debate no seio do campo esportivo e do Governo Federal houve a necessidade de reformulação da Lei Pelé; sendo sancionada, já em 2001, a Lei nº 10.264/2001 – “Lei Agnelo-Piva” (BRACHT e ALMEIDA, 2003).

Segundo Boudens (2007), esta lei colocou ao COB¹⁴⁷ e ao Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), uma posição de destaque na medida em que focou o esporte de rendimento e vinculou repasses de recursos financeiros àquelas entidades, por meio da arrecadação bruta das loterias federais do país, no sentido de impulsionar o desenvolvimento esportivo¹⁴⁸.

Neste ínterim, foi apenas com a criação do Ministério do Esporte – ME, em 2003, o Governo Federal buscou formular uma política nacional para o setor, assegurando maior participação e representatividade dos atores envolvidos em sua produção¹⁴⁹, o controle social, a descentralização, e a ampliação do acesso às práticas esportivas¹⁵⁰, com o objetivo de democratizar o acesso do esporte para a população.

¹⁴⁶ Portaria nº 105/2015, datada de 16/04/2015, instituiu o Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar Projeto de Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Nacional do Esporte.

¹⁴⁷ O COB constitui-se como subsistema do Sistema Nacional do Desporto e recebe posição central, na medida em que a Lei Pelé colocou o foco do sistema a serviço do esporte de rendimento, vinculando à entidade o repasse direto de recursos financeiros.

¹⁴⁸ Nessa política esportiva, após a Lei Agnelo-Piva, bem como a criação do Ministério do Esporte, a União sancionou diversos ordenamentos legais, ao setor esportivo, tais como: Lei nº 10.672/2003 (Lei da Moralização do Esporte), Lei nº 10.891/2004 (Bolsa Atleta), Lei nº 11.438/2006 (Lei de Incentivo ao Esporte). Lei nº 11.345/2006 Timemania, Lei nº 12.035/2009 (Ato Olímpico), 12.395/2011 (Lei do Atleta); Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa) e Decreto nº 7.984/2013. Anota-se que a definição dos percentuais de financiamento e as principais características de tais instrumentos serão desenvolvidas de forma mais aprofundada no próximo tópico deste terceiro capítulo.

¹⁴⁹ Faz-se referência à realização de conferências municipais, estaduais e três conferências nacionais de esporte, apesar de os movimentos descontinuos, de inversão de prioridades e, por consequência, prevalência do modelo hegemônico de esporte que necessitam de reflexões mais profundas do meio acadêmico e a inserção como membro do Conselho Nacional do Esporte de entidades da sociedade civil de cunho científico e crítico.

¹⁵⁰ O ME foi criado com o objetivo de “Formular e implementar políticas públicas inclusivas e de afirmação do Esporte e Lazer como direitos sociais dos cidadãos, colaborando, para o desenvolvimento nacional e humano. ”

Sob estes preceitos podemos afirmar que a democratização do esporte se coloca no plano dos direitos, a partir do momento em que o Estado assume a obrigação em garantir essas condições ampliando as oportunidades e o acesso, pautando pela inclusão social.

Assim, nos primeiros anos do órgão ministerial houve um forte discurso do Governo Federal de valorização do esporte enquanto fator para o desenvolvimento humano e inclusão social, impulsionado principalmente pelo Programa Segundo Tempo (PST), bem como o Programa de Esporte e Lazer da Cidade (PELC). Outro fator de reconhecimento do esporte, sob uma nova perspectiva foi a decisão do governo em realizar a I Conferência Nacional de Esporte (CNE), no ano de 2004, demonstrando, enfim, a instalação do processo democrático às áreas de esporte e lazer com participação popular e das entidades esportivas.

O embasamento do texto da I CNE apresenta um conteúdo caracterizado pela ênfase na inclusão social, na democratização e universalização do esporte e lazer como direitos sociais, uma vez que esse é o dever do Estado na promoção da política pública esportiva. Pode-se notar ainda um direcionamento progressista no documento, obtendo como resultado o lançamento, em 2005, da Política Nacional de Esporte – PNE (CASTELAN, 2011; FLAUSINO, 2013; ATHAYDE, 2014)¹⁵¹.

Em 2006, com as mesmas características da primeira, fora realizada a II Conferência Nacional de Esporte, todavia, já ali o ME deixa de lado o ideal da democratização do esporte e entende por legitimar as parcerias entre Estado e entidades esportivas, entidades privadas sem fins lucrativos e abrindo a possibilidade de investimentos privados (MATIAS, 2013).

Contudo, sinaliza-se que mesmo considerando o envolvimento dos movimentos organizados da sociedade por meio da organização/realização/participação da I e II Conferências, é oportuno mencionar o abandono às suas deliberações em níveis municipais, estaduais, além da transformação desses espaços coletivos a nível nacional em mecanismos de legitimação de decisões tomadas anteriormente em instâncias distantes da participação e controle democrático-popular. A falta de legitimidade no que diz respeito às formas de participação democrática do cidadão nas decisões sobre determinada área, abriu caminho para a efetivação de interesses privados ou setoriais, direcionando o fundo público de acordo com a lógica do mercado. (ATHAYDE, 2014).

¹⁵¹ A sua base foi o entendimento de que a cultura corporal é imprescindível para o desenvolvimento humano pleno, assim como a sua conquista depende de inclusão social. Como conhecimento inalienável de todo cidadão, o esporte tem que ser efetivado como prática acessível a todos sem distinções.

Episódio ocorrido prontamente no ano de 2007, pois, embora não tivesse sido objeto de discussão nos eventos anteriores, em razão do direito de sediar os Megaeventos de cunho internacional¹⁵² a agenda governamental mudou radicalmente, sendo o foco quase que exclusivamente para o esporte-produto-*show*.

Fato ratificado pela III Conferência Nacional do Esporte (III - CNE), a qual culminou com a elaboração do Plano Decenal de Esporte e Lazer (PDEL) e pelos próprios gestores do ME, conforme a seguir: “A execução [orçamentária] sofreu impacto, particularmente em 2007, pois além dos contingenciamentos rotineiros, foi dada compreensível prioridade aos Jogos Pan-americanos, prejudicando, assim, outros programas” (BRASIL, 2008, p. 15).

Para Athayde (2014), após a I e a II CNE, nas quais o direcionamento 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 abdicou de tais debates e trouxe em suas discussões e documentos o objetivo de projetar o país como potência olímpica e paralímpica.

Neste sentido, Flausino (2013), também nos alerta que na III CNE ocorreu um considerável direcionamento da discussão a respeito dos Megaeventos Esportivos a serem realizados no país, priorizando e privilegiando, assim, o esporte de alto rendimento e espetáculo.

Diante disso, apesar de o PDEL ter como princípio a sua fundamentação nos princípios balizadores da Política Nacional do Esporte, quais sejam, a universalização do acesso, a gestão democrática pautada na descentralização, na participação e no controle democrático, dentre outros, suas linhas estratégicas englobam discussões e propostas de ações abrangentes. Com efeito, tem-se o pressuposto de que o seu princípio organizador foi a realização dos Megaeventos Esportivos, cujo resultado é a ênfase no setor econômico e na cadeia produtiva pautada em um esporte espetáculo, relegando, desse modo, o direito social ao esporte e lazer e deixando de lado o avanço até então conquistado (FLAUSINO, 2013).

No entanto, Athayde (2014) alerta que os Megaeventos já estavam presentes na agenda do setor esportivo antes da realização da III CNE, pois a candidatura do Rio de Janeiro foi realizada em 2007. Com a efetivação da cidade carioca como sede dos Jogos em 2016, era de se esperar a mudança de trajetória ministerial, conferindo legitimidade às políticas em curso.

¹⁵² Jogos Pan-americanos 2007; Jogos Mundiais Militares 2011; Copa das Confederações de Futebol 2013; Copa do Mundo de Futebol 2014 e Jogos Olímpicos de Verão 2016.

Assim sendo, dentro dessa ampla estrutura, do número expressivo de agentes envolvidos e considerando, ainda, o advento das comunicações, os Megaeventos nos tempos atuais deixaram de ser meramente uma competição esportiva, para se tornarem uma política de governo.

Considerando o exposto, a análise das políticas esportivas permitiu inferir que a hegemonia dessas, de maneira especial a partir de 2007, se aproxima muito das frações de classe beneficiadas pela realização dos Megaeventos esportivos, uma hegemonia que busca produzir um consenso. Materializado na tentativa governamental e das entidades de administração esportiva, mediante discursos que resgatam o ufanismo patriótico, de capturar a opinião pública em favor dos Megaeventos. Assim, atualmente o esporte se caracteriza como uma mercadoria da indústria cultural. O acesso a sua prática, ou seja, seu consumo está baseado nas leis de mercado. Os Megaeventos esportivos são vitrines deste produto, divulgados amplamente na mídia, que ao construir heróis retroalimentam este mercado (SIGOLI; ROSE JÚNIOR, 2004).

Há de se mencionar também que os Megaeventos esportivos são catalisadores de obras e investimentos, dinamizando a economia e fortalecendo a posição das cidades e dos países no mercado mundial, desse modo, tal fenômeno se articula ao modelo de desenvolvimento que se configura no Governo Lula, em especial, a partir de seu segundo mandato, entre 2007 e 2010, denominado “neodesenvolvimentista”, conforme abordado nos capítulos anteriores (MASCARENHAS *et al.*, 2012; ATHAYDE, 2014).

Isso posto, faz-se necessário conhecermos as bases do financiamento esportivo nacional de forma ampla. Tal conhecimento só será materializado mapeando as fontes de financiamento do setor, problematizando com as opções que têm orientado as políticas produzidas para o esporte, conforme vimos acima.

3.2 O financiamento nacional do esporte

Conforme vimos no tópico anterior, vale relembrar que o esporte se constituiu legalmente como um direito no Brasil, a partir da CF/88. Ao declarar em seu Art. 217 como dever do Estado o fomento às práticas esportivas, o texto constitucional passou a prever a

realização de investimentos públicos na promoção do esporte. Apesar disso, a participação do Estado no financiamento esportivo já aparece desde a primeira legislação voltada ao setor¹⁵³.

Desde então, Mascarenhas (2016) sinaliza que foram constituídos vários ordenamentos legais, direta ou indiretamente sobre o tema. Entretanto, o recorte, tanto quanto o destaque desse estudo está voltado para a legislação em vigor, notoriamente, a partir da Lei nº 9.615/1998, conhecida como “Lei Pelé”, a atual lei geral do esporte. O quadro 02 apresenta um panorama das principais leis vigentes no país, tais como:

Quadro 02: Dispositivos legais vigentes do financiamento da política pública de esporte no Brasil

LEGISLAÇÃO	DESCRIÇÃO
Decreto-lei nº 594/1969	Instituiu a Loteria Esportiva Federal.
Lei nº 8.242/1991	Criou o Conselho e o Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente ¹⁵⁴ .
Lei nº 9.532/1997	Altera a legislação tributária federal que contém dispositivos sobre benefícios fiscais concedidos às entidades esportivas sem fins lucrativos.
Lei nº 9.615/1998	Conhecida como “Lei Pelé”, instituiu normas gerais sobre o esporte. Seus dispositivos relativos ao financiamento foram alterados pelas Leis nºs 9.981/2000, “Lei Maguito”, que proíbe a exploração do jogo de bingo; 10.264/2001, “Lei Agnelo-Piva”, 10.672/2003 ¹⁵⁵ , “Lei da Moralização do Esporte”, 12.395/2011 “Lei do Atleta”, Decreto nº 7.984/13.
Lei nº 10.451/2002	Alterou as leis relativas ao Imposto de Importação e IPI, isentando a importação de equipamentos e materiais esportivos voltados ao desenvolvimento do esporte de alto rendimento. Foi alterada pelas Leis nºs 11.116/2005, 11.827/2008 e 12.649/2012.

¹⁵³ Para o financiamento, o Decreto-lei nº 3.199/1941 já previa a subvenção federal para entidades esportivas e outras medidas de proteção – isenção de impostos e taxas – para realização de eventos, importação de equipamentos e participação de atletas em competições internacionais (MASCARENHAS, 2016).

¹⁵⁴ A parceria firmada entre o Ministério do Esporte e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA (2006-2011), possibilitou a captação de recursos incentivados junto a pessoas físicas e jurídicas, as quais direcionaram suas doações aos Projetos Esportivos Sociais aprovados de sua preferência, por meio de depósitos em conta específica no Fundo Nacional para a Criança e do Adolescente, conforme disposto no Art. 260 do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA.

¹⁵⁵ Buscou normatizar a exploração e gestão do esporte profissional, notadamente o futebol, tratando-o como exercício de atividade econômica, ampliando o campo de designação para o termo profissional, para as modalidades e competições esportivas, além dos atletas. No parágrafo sexto do artigo nº 27 é mencionado sobre a possibilidade das entidades de administração do desporto, as ligas e as entidades de prática desportiva serem contempladas por meio de recursos federais, todavia estas devem cumprir alguns pré-requisitos como: a) realizar todos os atos necessários para permitir a identificação exata de sua situação financeira; b) apresentar plano de resgate e plano de investimento; c) garantir a independência de seus conselhos de fiscalização e administração, quando houver; d) adotar modelo profissional e transparente; e e) elaborar e publicar suas demonstrações financeiras na forma definida pela Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, após terem sido auditadas por auditores independentes (SOUZA JÚNIOR, 2013).

Lei nº 10.891/2004	Institui a Lei do Bolsa Atleta. Foi alterada pela Lei nº 12.395/2011.
Lei nº 11.345/2006	Conhecida como “Lei da Timemania”, dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinada a injetar receita nos clubes de futebol para a quitação de seus débitos tributários. Foi alterada pela Lei nº 11.505/2007.
Lei nº 11.438/2006	Conhecida como “Lei de Incentivo ao Esporte”, dispõe sobre incentivos e benefícios fiscais para fomentar atividades esportivas. Foi alterada pela Lei nº 11.472/2007 e pela Lei nº 13.155/2015.
Decreto nº 6.555/2008	Dispõe sobre as ações de comunicação dos órgãos e entidades da administração federal, o que envolve o patrocínio esportivo.
Decreto nº 6.759/2009	Regulamenta as atividades aduaneiras e a tributação do comércio exterior, concedendo isenção de impostos nas importações de bens recebidos como premiação em evento esportivo realizado no exterior, ou para serem consumidos, distribuídos ou utilizados em evento esportivo no país.
Lei nº 12.035/2009	Conhecida como Ato Olímpico, concede garantias à candidatura da cidade do Rio de Janeiro a sede dos Jogos de 2016 e estabelece regras especiais para a sua realização.
Lei nº 12.663/2012	Conhecida como Lei Geral da Copa, dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013, à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Jornada Mundial da Juventude 2013.
Lei nº 13.146/2015	Alterou a Lei Agnelo/Piva no que se refere à distribuição de recursos em relação ao Comitê Paralímpico Brasileiro.
Lei nº 13.155/2015	Institui o Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro (PROFUT).

Fonte: Mascarenhas (2016). (Atualizada pelo autor).

Isto posto, Mascarenhas (2016) afirma que a configuração do financiamento esportivo nacional por meio dos principais marcos legais e/ou das estratégias adotadas está configurada em três fontes, conforme abaixo:

- **Fontes orçamentárias:** aquelas cujos recursos transitam pelo orçamento federal: recursos ordinários do orçamento federal; contribuições sobre concursos prognósticos;
- **Fontes extraorçamentárias:** aquelas cujos recursos não transitam pelo orçamento federal, sendo repassados diretamente às entidades esportivas, a saber: repasses sobre concursos prognósticos; patrocínios dos órgãos e entidades da administração federal; contribuição sobre salários e sobre as transferências de atletas

profissionais pagos pelas entidades de prática esportiva para a assistência social e educacional da categoria;

➤ **Fontes indiretas:** aquelas cujos recursos são provenientes de desoneração tributária: via patrocínios e doações de pessoas físicas e jurídicas no apoio direto ao esporte a título de isenção fiscal; isenção de impostos na importação de equipamentos e materiais esportivos; isenção de impostos nas importações de bens recebidos como premiação em evento esportivo realizado no exterior ou de bens para serem consumidos, distribuídos ou utilizados em evento esportivo no país; desonerações voltadas à realização dos megaeventos esportivos.

Dessa forma, por entendermos pertinente, destacaremos cada uma dessas fontes, assim como alguns dos dispositivos e estratégias merecedores de aprofundamento ampliado e individualizado, tendo em vista sua relevância no contexto esportivo nacional.

3.2.1 Fontes orçamentárias

As fontes orçamentárias são formadas pelos recursos ordinários cuja aplicação é livre, ou seja, isenta de qualquer tipo de vinculação ou destinação específica. Como exemplos típicos, temos a parcela resultante da arrecadação de impostos, após as transferências da parte devida aos estados e municípios; receitas obtidas da emissão de títulos públicos, exceto as destinadas à rolagem da dívida e dos recursos incorporados pela desvinculação de receitas da União, ou seja, fontes 100, 144 e 199 respectivamente.

Por serem recursos do Tesouro Nacional, ou seja, provenientes de impostos, taxas e contribuições arrecadados juntos à sociedade, é sobre o orçamento que o governo tem maior controle e opção, sendo ainda por meio do processo de sua elaboração o planejamento das ações governamentais, materializadas pelas políticas públicas. Logo, se os gastos do governo não são cobertos com a arrecadação de impostos, o governo, ou aumenta a carga tributária, ou emite moeda, ou toma dinheiro emprestado, vendendo “títulos da dívida pública”. Desse modo, qualquer que seja sua origem, a dívida pública é paga pela sociedade e por tal razão esta deveria ser a maior beneficiada no processo decisório de alocação dos recursos públicos (BOUDENS, 2007; TUBINO, 2010; MASCARENHAS, 2016).

Contudo, não é o que vem ocorrendo no setor, principalmente com o advento dos Megaeventos no país, o ambiente esportivo acostumado com provas e disputas, mergulhou em outra competição na qual parte diminuta do fundo público está em jogo. Fato que será

aprofundado no próximo capítulo em tópico específico sobre o direcionamento do orçamento esportivo nacional.

Em que pese tais considerações, é por meio da “Lei Pelé” o estabelecimento de normas para diversos assuntos referentes à condução do esporte no Brasil. Entre esses temas, atualmente a referida lei determina que, além dos recursos assegurados em programas de trabalho específicos constantes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, também compõem o orçamento do Ministério do Esporte, repasses de recursos das loterias federais.

Em seu art. 6º, incisos de I a VI, apresenta a previsão dos recursos para o órgão ministerial da instituição da seguinte forma: I - receitas oriundas de concursos de prognósticos previstos em lei; II - adicional de 4,5% sobre cada bilhete¹⁵⁶; III - doações, legados e patrocínios; IV - prêmios de concursos de prognósticos da Loteria Esportiva Federal, não reclamados; V - outras fontes; e VI - 10% do montante arrecadado por loteria instantânea exclusiva com tema de marcas, emblemas, hinos, símbolos, escudos e similares relativos às entidades de prática desportiva da modalidade futebol, implementada em meio físico ou virtual, sujeita a autorização federal.

O parágrafo primeiro do artigo faz menção que ao valor do adicional previsto no inciso II (4,5%) não será computado no montante da arrecadação das apostas para fins de cálculo de prêmios, rateios, tributos de qualquer natureza ou taxas de administração.

Já no parágrafo segundo é especificado que deste adicional, 1/3 será repassado às Secretarias de Esporte dos Estados e do Distrito Federal ou, na inexistência destas, a órgãos que tenham atribuições semelhantes na área do esporte, proporcionalmente ao montante das apostas efetuadas em cada unidade da Federação, para aplicação prioritária em jogos escolares de esportes olímpicos e paraolímpicos¹⁵⁷.

O último parágrafo do artigo assegura que a parcela repassada aos Estados e ao Distrito Federal, conforme parágrafo segundo, será aplicada integralmente em atividades finalísticas do esporte, sendo, pelo menos, 50% investidos em projetos apresentados pelos Municípios ou, na falta de projetos, em ações governamentais em benefício das municipalidades¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Permite-se o arredondamento do seu valor feito nos concursos de prognósticos a que se refere o Decreto-Lei nº 594, de 27 de maio de 1969, e a Lei nº 6.717, de 12 de novembro de 1979, destinado ao cumprimento do disposto no art. 7º.

¹⁵⁷ Também é admitida sua aplicação nas destinações previstas nos incisos I, VI e VIII do art. 7º da Lei Pelé (Redação dada pela Lei nº 12.395, de 2011).

¹⁵⁸ (Redação dada pela Lei nº 12.395, de 2011).

Também em referência aos recursos destinados ao Ministério do Esporte, a citada Lei determina em seu Art. 8º, inciso IV, que a arrecadação obtida em cada teste da Loteria Esportiva, 15% terá a destinação a referida pasta ministerial.

A Lei nº 12.395, de 2011, modificou a Lei nº 9.615/98 (Lei Pelé) e incluiu a possibilidade da Confederação Brasileira de Clubes (CBC) ter direito a receber recursos. Em seu capítulo VIII, art. 56, § 10¹⁵⁹, determina que “os recursos financeiros de que trata o inciso VIII serão repassados à CBC e destinados única e exclusivamente para a formação de atletas olímpicos e paraolímpicos, devendo ser observado o conjunto de normas aplicáveis à celebração de convênios pela União”.

O inciso VIII, que foi igualmente incluído na Lei nº 9.615, pela Lei nº 12.395, especifica o montante a ser repassado pelo ME à CBC. Revela o inciso VIII: “1/6 (um sexto) dos recursos destinados ao Ministério do Esporte a que se refere o inciso II do art. 6º desta Lei, calculado depois de deduzida a fração prevista no § 2º do referido artigo”, ou seja, 2/3 daquele montante.

Em tempos atuais e, principalmente, após as alterações promovidas pela Lei nº 12.395/2011, Flausino (2013), sinaliza que a “Lei Pelé” tem dialogado com a organização dos Megaeventos Esportivos por algumas razões dentre as quais destacamos a seguir: 1) tem condicionado a aplicação dos recursos do Ministério do Esporte ao Plano Nacional do Desporto; 2) vincula 1/3 dos 4,5%, oriundos da loteria esportiva federal, em jogos escolares de esportes olímpicos e paraolímpicos, direcionamento devido à intenção governamental de preparar os jovens para representar o país nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016; e 3) inclusão da CBC no recebimento de verbas federais, tendo em vista o fomento de atletas para o esporte olímpico, conforme já tratado acima. Segundo a autora, é revelado que:

O número maior de alterações empreendidas por esta lei refere-se à prática desportiva profissional, principalmente em relação à normatização, à legislação e aos direitos trabalhistas, aos patrocínios, às multas, aos direitos e deveres do atleta profissional e empregadores, bem como as condições de trabalho (FLAUSINO, 2013, p. 131).

Assim, é inegável que a Lei nº 12.395/2011 se reporta principalmente ao esporte de alto rendimento, embora a “Lei Pelé” instituísse normas gerais sobre o desporto, aquela trata essencialmente da dimensão esportiva voltada ao esporte de alto rendimento, desconsiderando as outras dimensões. Outro ponto merecedor de destaque se refere à supressão do esporte de participação no texto das duas legislações (FLAUSINO, 2013).

¹⁵⁹ Incluído pela Lei nº 12.395, de 2011.

Portanto, pelo exposto fica claro que, com a consolidação dos Megaeventos no país, alguns artifícios de financiamento do esporte nacional foram implementados, assim como redirecionados; notadamente e reiteradamente aqueles vinculados ao esporte de rendimento. A título de exemplo, no atual ciclo olímpico (2013/2016) será investido R\$ 1 bilhão (BRASIL, 2012). Esse valor se refere a novos recursos, ou seja, representa uma adição em relação ao orçamento do Ministério do Esporte, por meio de uma estratégia intitulada de Plano Brasil Medalhas.

Plano Brasil Medalhas

O Plano Brasil Medalhas, lançado em setembro de 2012, tem por objetivo posicionar o Brasil entre os 10 primeiros países nos próximos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro e entre os *top 5* no *ranking* dos Jogos Paralímpicos. Para se atingir tal objetivo, o aludido Plano se divide em duas linhas estratégicas, sendo a primeira por meio de um crescimento intensivo e a segunda intitulada de crescimento extensivo (BRASIL, 2012).

Logo, 21 modalidades olímpicas e 15 paraolímpicas receberão investimentos do Plano. O objetivo é fazer com que os atletas subam mais vezes ao pódio no Rio de Janeiro em esportes em que já conquistaram medalhas e ampliar as condições para que outras modalidades alcancem o pódio em 2016. Anota-se que os esportes não contemplados pelo Plano Brasil Medalhas continuarão contando com o apoio do Ministério do Esporte e de recursos das fontes tradicionais de financiamento federal, mencionadas ao longo do texto.

Além do financiamento já existente para o esporte de alto rendimento, há no Plano Brasil Medalhas, para o ciclo 2013/2016, a previsão de R\$ 1 bilhão adicional aos esportes olímpicos e paralímpicos em sua preparação para os jogos no Rio de Janeiro em 2016. Desse montante, R\$ 690 milhões serão destinados ao apoio aos atletas (Bolsa Pódio)¹⁶⁰, para contratação de técnicos¹⁶¹ e de equipes multidisciplinares¹⁶², compra de materiais e de equipamentos¹⁶³, e viagens para treinamentos e competições¹⁶⁴ (BRASIL, 2012).

¹⁶⁰ A Bolsa Atleta Pódio, criada pela Lei 12.395/2011, é uma nova categoria do programa Bolsa Atleta e seus benefícios variam entre R\$ 5 mil e R\$ 15 mil. Disponível em: <http://www2.esporte.gov.br/snear/bolsaAtleta/atletaPodio.jsp> Acesso em: 23 abr. 2015.

¹⁶¹ Por meio do Bolsa Técnico, sendo que os recursos podem chegar até R\$ 10 mil mensais.

¹⁶² Ao custo de até R\$ 5 mil mensais: a contratação prevê os seguintes profissionais: MÉDICO, que vai examiná-lo e cuidar de sua saúde para melhorar seu desempenho; PREPARADOR FÍSICO que, entre outras funções, vai escolher e montar seu treino na dose certa para que não haja exagero; NUTRICIONISTA, para orientar a melhor forma de consumir os alimentos e suplementos tirando o total proveito deles; PSICÓLOGO, isto por que se o atleta não estiver focado e motivado não adianta treinar, pois o fator psicológico pode levar tudo a perder e, por fim, o FISIOTERAPEUTA que, além de necessário para todo atleta (principalmente de alta performance), se

Já o remanescente, na ordem de R\$ 310 milhões, se destina para construção, reforma e equipagem de centros de treinamento de várias modalidades e complexos multiesportivos¹⁶⁵. Ressalta-se, ainda, que está integrado ao Plano Brasil Medalhas o apoio das empresas estatais (fontes extraorçamentárias), por meio dos patrocínios em determinadas modalidades, conforme será tratado em momento oportuno (BRASIL, 2012).

Considerando tais afirmações, observa-se que, por meio de recursos orçamentários, o esporte brasileiro conta com potentes mecanismos financiadores de sua política. Não obstante, há outros mecanismos a serem abordados, uma vez que os recursos públicos para o setor também são provenientes de outras fontes. De tal modo, passamos agora aos recursos extraorçamentários.

3.2.2 Fontes extraorçamentárias

Ao mesmo tempo em que a “Lei Pelé” vincula recursos para a composição orçamentária do Ministério do Esporte, a citada legislação determina repasses de recursos das loterias federais para o Comitê Olímpico do Brasil (COB) e Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB). Todavia, por serem diretos a estas entidades, tais desembolsos se configuram como extraorçamentários, assim como ao abrangerem uma infinidade de entes esportivos são classificados como contribuições gerais (MASCARENHAS, 2016). Deve-se mencionar, ainda, como representantes desse instrumento de financiamento, os patrocínios das estatais e as contribuições sobre os salários e as transferências de atletas profissionais, os quais serão aprofundados a seguir

Contribuições gerais

A principal representante das fontes extraorçamentárias foi sancionada em 16 de julho de 2001, a Lei nº 10.264 denomina-se “Agnelo/Piva”, por ser de autoria do ex-deputado federal Agnelo Queiroz e do ex-senador Pedro Piva.

curar das possíveis lesões que aparecem no meio do percurso, a fisioterapia atua no trabalho essencial que é a prevenção das lesões, corrigindo também os desequilíbrios e encurtamentos musculares.

¹⁶³ Aquisição de equipamento e material esportivo pelos atletas no valor de até R\$ 20 mil *per capita*.

¹⁶⁴ Apoio a treinamento no Brasil e no exterior e participação em competições por intermédio de pagamento dos custos com diárias e passagens.

¹⁶⁵ Apoio à construção, reforma e operação de 22 Centro de Treinamento (21 olímpicos e 1 paralímpico) e aquisição de equipamentos esportivos.

De acordo com Mascarenhas (2016), tal legislação é a primeira a alterar os dispositivos sobre financiamento consignados na “Lei Pelé”, bem como inaugurou uma superprodução de legislação na direção da ampliação e diversificação das fontes de recursos para o esporte, os quais estão sendo apresentados ao longo dessa exposição.

Conseqüentemente, considera-se que a referida lei representou um marco para o esporte nacional, ao proporcionar um avanço na captação de recursos destinados ao desenvolvimento desportivo brasileiro, além de dar uma resposta à sociedade após o baixo desempenho da delegação brasileira nos Jogos Olímpicos realizados em 2000, conforme tratado outrora.

Desde então, a lei prevê que 2% da arrecadação bruta das loterias federais em operação no país, descontadas as premiações, sejam destinados em favor do COB e do CPB, divididos da seguinte forma: 85% para o COB e os 15% restantes para o CPB. A “Lei Agnelo/Piva” define ainda que, do total arrecadado por essas instituições, 10% deverão ser investidos no desporto escolar e 5% no desporto universitário.

Em 2015, a Lei nº 13.146/2015, intitulada de Lei da Inclusão, modificou a destinação da arrecadação das loterias federais para o esporte, com a previsão de repasse ao CPB, em seu artigo Art. 110, inciso VI e o § 1º do art. 56 da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, passam a vigorar com a seguinte redação: VI – 2,7% da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares cuja realização estiver sujeita a autorização federal, deduzindo-se este valor do montante destinado aos prêmios; § 1º Do total de recursos financeiros resultantes do percentual de que trata o inciso VI, 62,96% serão destinados ao COB e 37,04% ao CPB, devendo ser observado, em ambos os casos, o conjunto de normas aplicáveis à celebração de convênios pela União.

Igualmente, no que diz respeito ao COB e ao CPB, a Lei nº 9.615/98 determina, em seu Art. 9º, a vinculação anual da renda líquida total de um dos testes da Loteria Esportiva Federal será ao COB, para treinamento e competições preparatórias das equipes olímpicas nacionais. O parágrafo primeiro é composto da seguinte redação: nos anos de realização dos Jogos Olímpicos e dos Jogos Pan-Americanos, a renda líquida de um segundo teste da Loteria Esportiva Federal será destinada ao COB, para o atendimento da participação de delegações nacionais nesses eventos.

Já em seu parágrafo segundo é mencionado que ao CPB serão concedidas as rendas líquidas de testes da Loteria Esportiva Federal nas mesmas condições estabelecidas para o COB.

Isto posto, podemos afirmar que tanto o COB como o CPB anualmente recebem essa notável fonte de recursos para investir no desenvolvimento do esporte olímpico e paralímpicos nacionais. Dessa maneira, após a implementação da “Lei Agnelo/Piva” e da própria “Lei da Inclusão”, as diversas confederações olímpicas e paralímpicas passaram a contar com uma renda contínua para investir em projetos visando à preparação dos atletas e à participação nas mais diversas competições nacionais e internacionais, além da aquisição de equipamentos e da contratação de pessoal especializado, como treinadores e profissionais de alto gabarito, entre outras ações.

Apostando na cultura do brasileiro em apostar semanalmente nos diversos tipos de loterias promovidas pela Caixa Econômica Federal (CEF), os recursos assegurados pela “Lei Agnelo/Piva” se tornaram uma fonte constante de verbas para o esporte brasileiro e têm crescido ano a ano. Em 2002, primeiro ano em que o COB recebeu a verba durante todo o exercício, o montante repassado foi de aproximadamente R\$ 50.7 milhões¹⁶⁶. No último ano olímpico, o valor saltou para R\$ 165.9 milhões, de acordo com os dados das prestações de contas do Comitê¹⁶⁷.

Sobre este aspecto, Teixeira, Matias e Macarenhas (2013) revelam que, no ciclo olímpico de Pequim (2005-2008), o COB recebeu via “Lei Agnelo/Piva” o valor de R\$ 615,4 milhões, sendo direcionado às Confederações de esporte olímpico o montante de R\$ 297,2 milhões, havendo um aumento dos recursos repassados do ciclo olímpico de Pequim para o ciclo de Londres. Pelas cifras envolvidas, percebe-se a importância de tal mecanismo no financiamento esportivo nacional, de maneira especial no esporte olímpico e de alto rendimento.

Em relação ao destino dos recursos da “Lei Agnelo-Piva”, no ciclo de Londres como no ciclo anterior, conforme identificou Almeida e Marchi Júnior (2012), tanto o COB quanto as Confederações têm um maior investimento na organização e participação em eventos. Quanto à distribuição de recursos entre as Confederações, persiste no ciclo de Londres a desigualdade identificada por Almeida e Marchi Júnior (2011) no ciclo olímpico de Pequim; sendo privilegiadas aquelas modalidades esportivas que possuem mais visibilidade, melhor organização administrativa e que possuem patrocínios (TEIXEIRA; MATIAS; MASCARENHAS, 2013).

¹⁶⁶ Os recursos passaram a ser transferidos a partir do segundo semestre de 2001.

¹⁶⁷ Nesse mesmo ano, o CPB recebeu R\$ 15.4 milhões repassados pela Lei Agnelo/Piva.

Do mesmo modo, os autores citados concluem que o parâmetro meritocrático implementado pelo COB em 2009, enfraquece a própria “Lei Agnelo/Piva”, acentua a discrepância entre as confederações, bem como a hegemonia de algumas modalidades¹⁶⁸, em relação a outras. Além disso, ressalta-se que o grande volume de recursos disponibilizados pela citada Lei não tem proporcionalmente gerado resultados positivos no quadro de medalhas olímpico.

Em suma, ponderando os prós e os contras podemos afirmar que, embora importante no cenário esportivo, falta melhor administração dos recursos disponibilizados por esse mecanismo. Tal fracasso pode estar diretamente relacionado com a falta de planejamento, má gestão, falta de democracia, participação e de transparência das entidades esportivas, bem como, pela descontinuidade das ações e, sobretudo, pela ausência de uma política nacional de esporte que garanta o desenvolvimento de todas as modalidades e que estabeleça um controle central na distribuição dos recursos (OURIQUES, 2009; ALMEIDA, 2010; MATIAS, 2013).

Ainda no que se refere ao financiamento do esporte via fontes extraorçamentárias, notam-se, outros mecanismos implementados pelo Governo Federal na busca pela ampliação e diversificação dos recursos para o setor, o destaque agora será para as contribuições específicas, caso das loterias vinculadas ao futebol.

Contribuições específicas: Timemania e LOTEX

Seguindo com a exposição dos instrumentos financiadores do esporte nacional apresentamos agora outros dois concursos de prognósticos, sendo o primeiro intitulado de “Timemania” (Lei nº 11.345/2006) e o segundo de Loteria Instantânea Exclusiva (LOTEX - Lei nº 13.155/2015).

Na avaliação do primeiro instrumento, Boudens (2007) relata que a referida lei destinou-se a salvar os clubes de futebol profissional do país, após a extinção do passe, tendo em vista que essa originou uma quebra nas finanças de tais agremiações, resultando na inadimplência frente aos tributos federais. Em sua concepção, essa loteria injetou receita nos clubes por meio do direito de arena, que corresponde a um percentual pelo uso de suas respectivas marcas.

¹⁶⁸ A exemplo do voleibol, o judô, o atletismo, o handebol, os desportos aquáticos, a ginástica e o basquetebol em detrimento de modalidades como *badminton*, do levantamento de peso, do *taekwondo* etc., já que essas possuem menos visibilidade e, conseqüentemente, menor possibilidade de atrair investimentos.

Em troca, as instituições recebem 22% da arrecadação da loteria e devem destinar os valores à quitação das dívidas com a União relativas ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e Receita Federal (SILVA; AMARAL 2013; FLAUSINO, 2013).

A logística e a distribuição monetária da arrecadação é assim disseminada: 46%, para o valor dos prêmios; 22%, para os clubes que aderiram à loteria; 20%, para o custeio e manutenção do serviço; 3%, para projetos esportivos na rede de educação básica e superior e para ações dos clubes sociais - ME; 3%, para o Fundo Penitenciário Nacional - FINPEN; 3%, para as Santas Casas de Misericórdia - Fundo Nacional de Saúde – FNS; 2%, para a Lei Agnelo/Piva - COB e CPB; e 1% para a Seguridade Social.

No que se refere a sua importância dentro da política nacional de esporte, Silva e Amaral (2013), afirmam que a “Timemania”, ao longo dos anos, também tem atendido hegemonicamente o esporte de alto rendimento, ao concentrar 22% da arrecadação para os clubes de futebol. O incentivo às outras manifestações esportivas tem sido ínfimo, sendo destinado apenas 3% ao Ministério do Esporte, para este investir em projetos esportivos na educação básica e superior de ensino. A porcentagem mínima para a questão social surge como uma forma de justificar a loteria, que tem a intenção máxima de benefícios aos clubes, ou seja, ao privado e não à população brasileira, embora fosse esta financiadora do programa por meio das apostas semanais.

Todavia, de um modo geral pode-se afirmar que a legislação não se justifica, tendo em vista o baixo impacto em seu objetivo maior. A título de exemplo, os resultados apontam que, nos cinco primeiros anos de funcionamento da loteria, apenas 10% das dívidas foram quitadas, ratificando, dessa maneira, a ineficiência e ineficácia dessa legislação (SILVA; AMARAL, 2013).

Em relação ao segundo instrumento vinculado às contribuições específicas, este fora criado em 2015. Sob o título de LOTEX, a nova loteria é parecida com a Timemania, e usará nomes, marcas, hinos e imagens dos clubes, sendo que estes também poderão firmar parceria com a CEF para funcionarem como pontos de venda dessas “raspadinhas”.

Da totalidade da arrecadação de cada emissão da LOTEX, 65% serão destinados à premiação, 10% ao Ministério do Esporte para serem aplicados em projetos de iniciação desportiva, 2,7% para as entidades de prática desportiva de futebol, 18,3% para despesas de custeio e manutenção, 3% para o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, conforme disposto na Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e o restante formará a renda líquida, de acordo com a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Os recursos vinculados ao Ministério do Esporte serão exclusiva e integralmente aplicados em projetos de iniciação de categorias de base dos clubes formadores de futebol, de crianças e jovens matriculados no ensino fundamental de estabelecimentos de ensino públicos, estabelecimentos de ensino privados localizados em municípios com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM baixo ou muito baixo, ou em instituições especializadas de educação especial, reconhecidas pelo Ministério da Educação.

Tais recursos poderão contemplar: a) pagamento de pró-labore para os profissionais contratados para implementação do projeto; b) locação de espaços físicos para a prática das atividades de futebol; c) locação de veículos automotores para o transporte dos alunos e equipe técnica; d) aquisição de materiais esportivos e equipamentos para implementação do projeto, inclusive os adaptados e/ou apropriados para pessoas com deficiência; e) alimentação compatível com a prática desportiva realizada pelos alunos beneficiários.

Registre-se que por ser uma lei incipiente não foram encontrados estudos acadêmicos sobre o tema, impossibilitando, assim, uma análise aprofundada sobre os desdobramentos da aludida loteria.

Patrocínio das empresas estatais

Registre-se que tais aportes estão subordinados ao Decreto nº 6.555/2008 e Instrução Normativa da Secom/PR nº 01, de 08/05/2009, os quais dispõem sobre as ações de comunicação e patrocínio dos órgãos e entidades da administração, integrantes do Poder Executivo Federal. A participação das empresas estatais no investimento esportivo, se efetiva também naqueles esportes componentes do programa olímpico. Para se ter uma ideia, no último ciclo olímpico de Londres (2009/2012), os valores investidos por essas instituições no esporte de alto rendimento, se aproximou dos R\$ 660 milhões (TEIXEIRA; MATIAS; MASCARENHAS 2013).

Valores condizentes aos encontrados por Athayde (2014, p. 292), em estudo realizado acerca do início do mandato do governo Lula, (ciclo Atenas/2004). Naquele momento o aludido autor sinalizava aumento das cifras, pois 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 milhões”.

Para o ciclo do Rio de Janeiro (2013/2016) a perspectiva é de maior crescimento aumento dos recursos, pois os investimentos das estatais também estão previstos no Plano Brasil Medalhas, conforme abordado anteriormente. O aporte financeiro tem privilegiado modalidades com importância dentro do contexto brasileiro e com maior probabilidade de conquista de medalhas, a figura 02 ilustra as atuais empresas patrocinadoras, assim como os esportes beneficiados.

Figura 02: Empresas estatais patrocinadoras do esporte olímpico e paralímpico nacional.

	Banco do Brasil Vela, vôlei de praia, vôlei, handebol e pentatlo moderno		Correios Natação, águas abertas (maratona aquática), handebol e tênis
	Caixa Econômica Federal Atletismo, ciclismo BMX, futebol feminino, ginástica, lutas, modalidades paraolímpicas e tiro esportivo		BNDES Canoagem e hipismo
	Petrobras Boxe, judô e taekwondo		Banco do Nordeste (BNB) Triatlo

Fonte: Portal Oficial do Governo Federal sobre os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016¹⁶⁹.

Analisando a referida estratégia, entende-se como positiva a destinação de recursos destas estatais para o esporte olímpico, uma vez que tais montantes além de contribuir para a preparação de atletas para representar o país em eventos internacionais também possibilitam a consolidação das marcas das empresas entre o público consumidor por meio de uma política de patrocínios desenvolvidos por essas entidades.

Entretanto, Matias (2013) questiona os investimentos no esporte de alto rendimento de algumas dessas empresas, como o caso dos Correios, sendo que esta instituição possui monopólio em seu setor de atuação. Na visão do autor, tal prática fortalece o esporte apenas como mercadoria, atendendo aos ditames do capital.

Cunha (2012) acredita que, embora fossem inegáveis as virtudes do esporte como potencial de mercado, as parcerias ocorrem principalmente pela aproximação entre os dirigentes das entidades esportivas e os membros do governo. Na visão de Veronez (2005), são recursos públicos aplicados diretamente em entidades privadas que têm como contrapartida a utilização da imagem dos atletas por parte dessas empresas estatais para realizarem seu *marketing* comercial.

¹⁶⁹ Disponível em: <http://www.brasil2016.gov.br/pt-br>. Acesso em: 10 abr. 2016.

O problema se efetiva, pois são recursos, embora justificados pelas empresas como de propaganda; ao divulgarem seus relatórios de “Responsabilidade Social”, computam tais montantes como se fossem empregados nesse setor de atividades, isto é, para projetos sociais.

Polêmica à parte, percebe-se que, por meio de tal artifício também é disponibilizado um quantitativo significativo de recursos, de maneira especial e igualmente aos demais instrumentos, ao esporte olímpico e paralímpico nacional. Em estudo realizado por Teixeira, Matias e Mascarenhas (2013), o patrocínio das estatais representou 39% do total repassado às confederações olímpicas entre os anos de 2009 a 2012, ficando empatado com os recursos provenientes da Lei Agnelo/Piva (39%) e à frente do Programa Bolsa Atleta (12%), das Transferências Voluntárias (6%) e da Lei de Incentivo ao Esporte (4%).

Além dos instrumentos mencionados, também se configuram como fonte extraorçamentária as contribuições sobre salários e transferências de atletas profissionais, recolhidas pela Federação das Associações de Atletas Profissionais (FAAP) e Federação Nacional dos Atletas Profissionais de Futebol (FENAPAF), conforme abordaremos a seguir.

Contribuições sobre salários e transferências de atletas profissionais

Em 1974, por meio de comissão sob a presidência do então Capitão da Seleção Brasileira, Wilson Piazza, foi reivindicada ao Governo Federal, a criação de um sistema de assistência social e educacional para os atletas profissionais¹⁷⁰, visando sua profissionalização alternativa e readaptação ao exercício de uma nova atividade. Registre-se que ao atleta profissional aplicam-se as normas gerais da legislação trabalhista e da seguridade social, ressalvadas as peculiaridades integrantes do respectivo contrato de trabalho ou aquelas expressas em lei, conforme abaixo.

Após algumas tentativas de regulamentação e gerência¹⁷¹, foi apenas com o advento do artigo 57 da Lei 9.615 (Lei Pelé), alterada pela Lei 9.981/2000, a responsabilidade pela assistência social e educacional aos atletas profissionais, ex-atletas e aos em formação, passou para a FAAP, a quem também, foram destinados, os recursos financeiros por meio de contribuições sobre salários e transferências.

Em termos monetários, devido às modificações na Lei Pelé, introduzidas pela Lei 12.395, de março de 2011, constituem recursos para a assistência social e educacional aos atletas profissionais, aos ex-atletas e aos atletas em formação os recolhidos diretamente para a

¹⁷⁰ Assim, tem-se instituído, pela Lei 6.269/1975, o Sistema de Assistência Complementar ao Atleta Profissional.

¹⁷¹ Fundo de Assistência ao Atleta Profissional, Fundo Nacional de Desenvolvimento do Desporto (FUNDESP).

FAAP, equivalentes a: a) 0,5% do valor correspondente à parcela ou parcelas que compõem o salário mensal, nos termos do contrato do atleta profissional pertencente ao Sistema Brasileiro do Desporto, a serem pagos mensalmente pela entidade de prática desportiva contratante; e b) 0,8% do valor correspondente às transferências nacionais e internacionais, a serem pagos pela entidade de prática desportiva cedente.

Além de tais percentuais, vinculados aos atletas profissionais de todas as modalidades, existem os montantes a serem pagos diretamente para a Federação Nacional dos Atletas Profissionais de Futebol (FENAPAF). Tais recursos equivalem a 0,2% do valor correspondente às transferências nacionais e internacionais de atletas da modalidade de futebol, também a serem pagos no ato do recebimento pela entidade de prática desportiva cedente.

Sobre este aspecto, apenas a FAAP disponibiliza no seu *site* oficial os montantes arrecadados, dificultando uma análise com mais desdobramentos em relação ao tema. Assim, entre os anos de 2008 a 2014 a entidade recebeu cerca de R\$ 45,7 milhões direcionados a bolsas de estudos para cursos do ensino fundamental, médio, superior, supletivo e profissionalizante, auxílio alimentação, auxílio saúde, auxílio funeral, auxílio aposentadoria e outros atendimentos não especificados¹⁷².

Finalizada a exposição dos principais mecanismos de financiamento esportivo vinculados à fonte extraorçamentária fica claro que, pelas considerações apresentadas, igualmente as fontes orçamentárias, há previsão de um montante significativo de recursos ao esporte nacional. No entanto, de maneira especial, via essa fonte, o direcionamento contempla o esporte olímpico, particularmente, COB e as confederações esportivas a ele filiadas; bem como ao futebol pelo abatimento de dívidas de seus clubes. Em seguida, trataremos da fonte remanescente de nosso estudo, a saber, os instrumentos vinculados aos recursos indiretos.

3.2.3 Fontes indiretas

Conforme Mascarenhas (2016), são classificados como fontes indiretas os recursos originários de desoneração tributária. No âmbito esportivo, os principais representantes dessa fonte são as isenções para compra de bens e equipamentos esportivos, incentivo ao esporte via direcionamento do Imposto de Renda (IR) e desonerações voltadas à realização da Copa do

¹⁷² Disponível em: <http://www.faapatletas.com.br/>. Acesso em: 10 abr. 2016.

Mundo 2014 e Jogos Rio 2016. Neste sentido, apresenta-se a seguir as características desses instrumentos formadores da base indireta de financiamento esportivo nacional.

Isenção em bens e equipamentos esportivos

A primeira representante dessa fonte de financiamento trata-se da legislação que possibilitou facilidades para a importação de equipamentos, sancionada em 10 de maio de 2002, a Lei nº 10.451/2002 modificou a legislação tributária brasileira. Alguns de seus artigos contemplam atletas na preparação para competições nacionais e internacionais, uma vez que a lei permite a importação de equipamentos ou materiais esportivos com isenção do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), bem como assegura que quando houver equivalente produzido no Brasil ao equipamento ou material esportivo importado, o atleta poderá adquiri-lo com isenção do aludido imposto.

O Art. 8º da Lei nº 10.451, cuja redação foi alterada pela Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, determina a concessão de isenção dos referidos tributos, nos equipamentos e materiais esportivos destinados às competições¹⁷³, ao treinamento e à preparação de atletas e equipes brasileiras, desde que tenham sido utilizados por estes em evento esportivo oficial e recebidos em doação de entidade de prática desportiva estrangeira ou da promotora ou patrocinadora do evento; bem como nos seguintes produtos de procedência estrangeira: a) troféus, medalhas, placas, estatuetas, distintivos, flâmulas, bandeiras e outros objetos comemorativos recebidos em evento cultural, científico ou esportivo oficial realizado no exterior ou para serem distribuídos gratuitamente como premiação em evento esportivo realizado no País; b) bens dos tipos e em quantidades normalmente consumidos em evento esportivo oficial; e c) material promocional, impressos, folhetos e outros bens com finalidade semelhante, a serem distribuídos gratuitamente ou utilizados em evento esportivo oficial.

Nesse sentido, podem ser beneficiários os órgãos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas respectivas autarquias e fundações, os atletas das modalidades olímpicas e paralímpicas e os das competições mundiais, o COB e o CPB, bem como as entidades nacionais de administração do desporto que lhes sejam filiadas ou vinculadas.

¹⁷³ Aplica-se exclusivamente às competições desportivas em jogos olímpicos, paraolímpicos, pan-americanos, parapan-americanos, nacionais e mundiais. A isenção a equipamento ou material esportivo, sem similar nacional, homologado pela entidade desportiva internacional da respectiva modalidade esportiva, apenas se efetiva para as referidas competições. Quando fabricados no Brasil, os materiais e equipamentos são isentos do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Para o direito ao usufruto do benefício fiscal, as pessoas físicas e/ou jurídicas devem comprovar a regularidade fiscal, relativamente aos tributos e contribuições federais e possuir documento oficial contendo manifestação favorável do ME, quanto ao atendimento dos requisitos estabelecidos do art. 8º, a condição de beneficiário da isenção, do importador ou adquirente, e a adequação dos equipamentos e materiais importados ou adquiridos no mercado interno, quanto à natureza, à quantidade e à qualidade, ao desenvolvimento do programa de trabalho do atleta ou da entidade do desporto a que se destinem.

Embora não houvesse registro de estudos acadêmicos aprofundados relativos ao tema, impossibilitando assim uma avaliação crítica da referida lei, em números, tais isenções representaram cerca de R\$ 21,7 milhões de reais na compra de materiais esportivos, entre os anos de 2002 a 2012¹⁷⁴.

Lei de Incentivo ao Esporte - LIE

Outro marco legal passível de consideração e vinculado à fonte indireta se refere à Lei de Incentivo ao Esporte (LIE). Consoante Matias *et al.* (2015), tal mecanismo foi um dos elementos utilizados pelo governo Lula para justificar a criação do Ministério do Esporte, uma vez que, conforme análise governamental, o esporte sofria uma escassez de recursos e essa limitação orçamentária devia-se, entre outros fatores, à inexistência de uma política de financiamento garantidor da diversificação de recursos, inclusive, aqueles oriundos de isenção fiscal.

A LIE foi sancionada apenas em 29 de dezembro de 2006, com vigência de 2007 a 2015¹⁷⁵, embora constasse da agenda do ME desde 2003, tendo sido discutida inclusive nas I e II Conferências Nacionais do Esporte (BRASIL, 2004; 2006). Tal legislação possibilita reduções do Imposto de Renda (IR) devido por pessoas físicas (6%) ou jurídicas (1%), considerando valores despendidos a título de patrocínio ou doação, no apoio direto a projetos desportivos e paradesportivos, podendo ser voltados ao desporto educacional, ao desporto de participação ou ao desporto de rendimento, caracterizando-se como um mecanismo de renúncia de receitas pela União.

¹⁷⁴ Disponível em: <http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/incentivo-ao-esporte/lei-10-451>. Acesso em: 03 fev. 2016.

¹⁷⁵ A III Conferência Nacional do Esporte (BRASIL, 2010) indicou a prorrogação da LIE até 2025. No entanto, sua prorrogação foi alterada pela Lei nº 13.155/2015, passa a vigorar até o ano-calendário de 2022.

Para Matias *et al.* (2015), tal dispositivo, ao lado daqueles existentes, incrementou sim os recursos para o esporte, porém é ilusória a ideia de ampliação do acesso aos cidadãos no âmbito esportivo, pois é o setor privado que deixa de pagar os impostos e faz uso desses recursos, segundo seus interesses, reforçando a focalização das políticas sociais e a sua marca perante o público. O fato é que a LIE, se insere no conjunto de medidas de contrarreforma do Estado brasileiro, iniciada na década de 1990 pelas frações da burguesia, com o objetivo de apropriar-se do fundo público e retirar o protagonismo do Estado no desenvolvimento de políticas sociais, conforme expostas anteriormente.

Na ótica do Tribunal de Contas da União (2013, p.2), a LIE é uma forma simplificada de uso dos recursos do fundo público, uma vez que estes não seguem os “(...) trâmites e controles orçamentários estabelecidos, sendo executados diretamente por organizações não governamentais ou entes governamentais fora da esfera federal. Além disso, tais recursos não se submetem a eventuais contingenciamentos de despesa pelo Poder Executivo”.

Cabe dizer que, no conjunto das políticas esportivas, a LIE embora ampliasse os recursos para o setor, ao mesmo tempo proporciona um caráter comercial à temática esportiva quando admite o mercado (normalmente o setor de *marketing* das empresas) definir o projeto que deverá ser beneficiado (MATIAS *et al.* 2015).

Nessa linha, observa-se uma centralização dos recursos na região Sudeste, tendo em vista o potencial econômico dessa localidade e devido as principais entidades esportivas estarem inseridas nessa região, além de privilegiar os grandes clubes sociais, os clubes de futebol profissional, as associações e institutos de ex-atletas, o COB e as confederações, fato também identificado pelos autores acima citados.

Dessa maneira, fica visível o fato da LIE contemplar setores e instituições que, de acordo com a história, são atendidas pelo Estado e que apenas de forma retórica, para captar mais recursos públicos, consideram o fenômeno esportivo como direito. Quando, na verdade, as entidades esportivas estão em conexão com esporte apenas como um não direito (CASTELLANI FILHO, 2013).

Dessa forma, considerando o anunciado e devido a todas essas características a LIE significa pouco para a democratização do acesso ao esporte no país. Os negócios do mercado se sobrepõem às necessidades sociais. A citada situação é conexas com a lógica do capital, pois, enfim, sua necessidade principal é garantir visibilidade e aumento do lucro aos patrocinadores, e não a garantia do acesso aos direitos sociais.

Se, aparentemente, LIE é uma fonte de recursos para a democratização do esporte, na realidade se revela desde a sua essência como uma forma que acata os interesses da iniciativa privada, colocando de lado a responsabilidade do Estado na implantação das políticas esportivas (MATIAS, 2013).

Desonerações aos Megaeventos esportivos

A Lei nº 12.035/2009 e a Lei nº 12.663/2012 se tratam de “leis de exceção”, sendo a primeira relacionada às garantias à candidatura da cidade do Rio de Janeiro para sede dos Jogos de 2016, estabelecendo regras especiais para a realização do evento e a segunda dispendo dos atos relativos à Copa das Confederações FIFA 2013, à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Jornada Mundial da Juventude 2013.

Conhecida como Ato Olímpico, a Lei nº 12.035/2009 dispensará a concessão e a aposição de visto aos estrangeiros vinculados à realização dos Jogos Rio 2016, assim como suspenderá, no período compreendido entre 05 de julho e 26 de setembro de 2016, os contratos celebrados para utilização de espaços publicitários em aeroportos ou em áreas federais de interesse dos Jogos Rio 2016.

Sobre o último aspecto, a prerrogativa de adquirir os referidos espaços publicitários poderá ser transferida pelo Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016 a quaisquer empresas ou entidades constantes do rol de patrocinadores e colaboradores oficiais do COI e do Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016.

Quanto aos símbolos, o ato aduz que as autoridades deverão controlar, fiscalizar e repreender o uso não autorizado das seguintes expressões: “Jogos Olímpicos”, “Jogos Paraolímpicos”, “Jogos Olímpicos Rio 2016”, “Jogos Paraolímpicos Rio 2016”, “XXXI Jogos Olímpicos”, “Rio 2016”, “Rio Olimpíadas”, “Rio Olimpíadas 2016”, “Rio Paraolimpíadas”, “Rio Paraolimpíadas 2016”. Variações e abreviações que viessem a ser criadas também deveriam ser protegidas, assim como mascotes, marcas, tochas e outros símbolos dos Jogos de 2016.

Cabe, ainda, ao Governo Federal promover a disponibilização para a realização dos Jogos Rio 2016, sem qualquer custo para o seu Comitê Organizador, de serviços de sua competência relacionados, entre outros, à: a) segurança; b) saúde e aos serviços médicos; c) vigilância sanitária; e d) alfândega e imigração.

Em seu art. 13º, a referida lei faz menção à disponibilização de todo o espectro de frequência de radiodifusão e de sinais necessários à organização e à realização dos Jogos Rio 2016, garantindo sua alocação, gerenciamento e controle durante o período compreendido entre 5 de julho e 25 de setembro de 2016.

Já no caso da Lei nº 12.663/2012 – intitulada como Lei Geral da Copa – foram previstas isenções do Imposto de Renda, Imposto sobre Operações de Crédito (IOF), Câmbio e Seguros, IPI e de contribuições como PIS/Pasep e Cofins-Importação, em favor da Federação Internacional de Esporte Associado – FIFA e de seus parceiros. Para sediar o evento, o país deixou de arrecadar aproximadamente R\$ 1,1 bilhão, de acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU) em relatório sobre as contas do governo em 2013¹⁷⁶ (BRASIL, 2013).

Dos demais pontos polêmicos destacam-se, também, a flexibilização da emissão, concessão e gratuidade de vistos a estrangeiros; a concessão de prêmio em dinheiro, no valor de R\$100.000,00, a ex-atletas da seleção nacional de futebol, a responsabilidade civil da União perante a FIFA por dano resultante ou que tenha surgido em função de acidente de segurança relacionado aos eventos, bem como a possibilidade de venda de bebidas alcoólicas durante os jogos, situação proibida até então pela legislação do país.

Considerando todo exposto, entende-se que o ponto nevrálgico dessas legislações se vincula às medidas de interrupção da jurisprudência implementadas pelo Estado; uma vez que ao privilegiar tal situação, acaba por contribuir para dar garantia a ampliação do lucro dos proprietários da FIFA, seus parceiros, bem como ao Comitê Olímpico Internacional (COI), organizador dos Jogos Rio 2016. Ponderando tais aspectos, para Matias (2013, p. 167), “a suspensão da legislação nacional relaciona-se diretamente com violação dos direitos humanos, que pode ser percebido no que se refere à moradia, ao direito ao trabalho, a mobilidade urbana, ao acesso à informação e à participação nas decisões”.

Por fim, é perspicaz mencionar que também se trata de leis vinculadas à lógica do capital, as quais propiciaram ao setor privado apropriar-se consideravelmente do bem público, mesmo que com algumas melhorias pontuais, como o caso da mobilidade urbana, os Megaeventos esportivos prejudicaram ao Erário e, conseqüentemente, os mais pobres, como apontam a escassez de recursos para o desenvolvimento das políticas sociais, bem como os

¹⁷⁶ Disponível em: http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2013/docs/CG_2013_Relat%C3%B3rio_%20Sess%C3%A3o.pdf. Acesso em 03 fev. 2016.

conflitos em torno das remoções de famílias nas cidades-sede da Copa FIFA de 2014 e dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro de 2016¹⁷⁷.

Lei nº 13.115/2015 (PROFUT)

Nosso último representante de fonte de financiamento indireto das políticas de esporte refere-se à Lei nº 13.115/2015, sancionada em 04 de agosto de 2015, vincula-se quase que exclusivamente ao futebol, uma vez que trata do estabelecimento de princípios e práticas de responsabilidade fiscal/financeira, gestão transparente e democrática para entidades desportivas profissionais da modalidade, bem como institui parcelamentos especiais para recuperação de dívidas desses clubes para com a União e cria, ainda, a Autoridade Pública de Governança do Futebol – APFUT, a qual dispõe sobre a gestão temerária no âmbito das entidades desportivas profissionais, assim como cria uma nova loteria instantânea, intitulada de LOTEEX, citada anteriormente.

Para serem beneficiários os clubes devem respeitar algumas normas, dentre as quais destacamos o dever de publicar demonstrações contábeis padronizadas e auditadas; manter o pagamento em dia das obrigações tributárias, trabalhistas e direito de imagem; investir no máximo 80% da receita bruta com futebol; manter investimento mínimo e permanente nas categorias de base e no futebol feminino; respeitar as regras de transparência da Lei Pelé e não antecipar receitas previstas para mandatos futuros a não ser em caso de situações específicas.

Cumprindo tais quesitos e adotando uma gestão transparente¹⁷⁸, os clubes poderão parcelar dívidas em até 240 vezes, com redução de 70% das multas, de 40% dos juros e de 100% dos encargos legais, reduzindo seus déficits gradualmente até 2021¹⁷⁹.

Por se tratar de uma Lei nova, não se obteve êxito na busca por análises acadêmicas sobre tal instrumento legal, no entanto estamos inclinados a concordar com o respeitado jornalista esportivo Juca Kfoury¹⁸⁰, para ele, seja como for, estão abertas as portas para o futebol brasileiro entrar em nova era, com as dívidas dos clubes equacionadas, penalidades

¹⁷⁷ Segundo um mapeamento realizado pela Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa (ANCOP), o número total de remoções causadas por megaeventos pode atingir até 250 mil pessoas, enquanto o governo federal, por meio do ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho, divulga que aproximadamente 10,8 mil famílias foram desalojadas por causa das obras para o torneio. Disponível em: <http://portal.aprendiz.uol.com.br/2014/08/21/copa-removeu-pessoas-a-toque-de-caixa-e-sem-dialogo-afirma-movimento-social/>. Acesso em: 04 fev. 2016.

¹⁷⁸ Há a previsão nesta legislação dos próprios dirigentes esportivos serem punidos por atos de gestão temerária.

¹⁷⁹ Texto aprovado garante a manutenção da taxa Selic para corrigir o parcelamento das dívidas dos clubes.

¹⁸⁰ Disponível em: <http://blogdojuca.uol.com.br/2015/08/a-profut-ja-e-lei/>. Acesso: 04 fev. 2016.

severas, acarretando até mesmo em rebaixamentos para divisões menores, e garantia de que os jogadores passarão a ser respeitados, desconstruindo uma dinâmica nefasta que marcou o futebol nacional até o presente momento (KFOURI, 2015).

Dito isto, apresentada a dinâmica de financiamento do esporte nacional, cumpre ressaltar que parte dos recursos provenientes dos repasses sobre concursos prognósticos e loterias, dos patrocínios das estatais ou de incentivo fiscal, ao mesmo tempo em que não transitam pelo orçamento, somam considerável receita para o setor, de maneira especial ao esporte olímpico e paralímpico, conforme vimos no decorrer do texto (TEIXEIRA; MATIAS; MASCARENHAS, 2013; MASCARENHAS, 2016).

Não obstante, nosso objeto de estudo se vincula exclusivamente às fontes orçamentárias, justificando a importância destas para a área, uma vez que é sobre o orçamento que o governo tem maior controle e opção e é por meio do processo de sua elaboração que planeja suas ações. Assim sendo, para entender este movimento é importante identificarmos o gasto orçamentário estatal com o esporte, especialmente sua magnitude e direcionamento, ou seja, compreender como as políticas públicas para o setor são concretizadas. Tarefa que discorreremos ao longo do próximo capítulo, posicionando as emendas parlamentares neste contexto.

CAPÍTULO 4

AS EMENDAS PARLAMENTARES E O SEU LUGAR NO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS ESPORTIVAS

O último capítulo dessa dissertação tem por finalidade destacar o lugar das emendas parlamentares efetivadas junto ao setor esportivo, mapeando e caracterizando sua magnitude e direcionamento, bem como problematizando as relações existentes entre as ações contempladas via emendas parlamentares e as de fato preconizadas nas políticas esportivas desenvolvidas pelo Ministério do Esporte. Identifica-se, assim, a hegemonia da pequena política por meio da realização de práticas clientelistas.

4.1 O orçamento do esporte na esfera federal

O financiamento é elemento essencial na implementação de políticas sociais, uma vez que, embora este não seja o único critério de análise de uma política ou programa social, sua composição e destinação são fortes indicadores das prioridades da ação governamental, bem como expressa a correlação de forças entre as classes para se atingir tal finalidade (SALVADOR, 2008; ATHAYDE, 2011).

Para Fagnani (2009), o estudo do financiamento permite obter o conhecimento sobre o tipo de articulação existente entre a política pública preconizada e os demais setores da sociedade envolvidos, ressaltando se há ocorrência ou não de uma desproporção entre os recursos aplicados em determinados programas e seus resultados.

Nesses termos, Athayde (2013) alerta que o gasto estatal e a definição das fontes de recursos não seguem apenas critérios econômicos, mas, também, a preponderância ocorre a partir dos critérios políticos, refletindo, portanto, o processo de correlação de forças. A intervenção estatal ocorre em um campo de disputas, no qual o Estado organiza os interesses políticos das classes dominantes.

Segundo Mandel (1985), na configuração do que intitulou de capitalismo tardio, esses conflitos e disputas se dão a partir do fundo público, sendo que este, conforme vimos outrora, possui três funções; uma integradora, como fonte que viabiliza a implementação das políticas sociais; uma repressora, no sentido de manutenção do *status quo*; e uma econômica, buscando criar e garantir as condições gerais de produção, aquelas que não podem ser

asseguradas pelas atividades do capitalista individual ou de frações específicas das classes dominantes (OLIVEIRA, FRANCISCO DE; 1998; BEHRING, 2010).

No que se diz respeito ao esporte e sua organização em tempos atuais, as funções do fundo público mais evidentes são a integradora e a econômica, a primeira, pelo financiamento das políticas esportivas que, sob o discurso da inclusão social, de modo restritivo e focalizado, tornam o esporte acessível às chamadas populações de risco e, a segunda, pelas garantias governamentais que visam assegurar as condições para a realização dos Megaeventos esportivos. Além de implementar objetivos de elevar o país à condição de potência esportiva, tais Megaeventos vêm alavancando a cadeia produtiva do esporte e movimentando expressivos investimentos governamentais, com impacto em várias esferas da economia (MASCARENHAS, 2016).

De qualquer forma, no esporte ou nas demais áreas sob gerência governamental a faceta mais visível desse fundo público se dá justamente pelo orçamento federal. Assim, o orçamento público é uma ferramenta fundamental para a gestão dos recursos públicos e, desde sua origem, vem se reinventando, passando de um simples instrumento de controle dos gastos do Poder Executivo (contendo previsão de receita e autorização de despesa) para novas funções, as quais atualmente desempenham importante papel na estabilização macroeconômica, na alocação de recursos para a provisão de bens e serviços públicos e também na distribuição de renda entre os diversos segmentos da sociedade.

A materialização dessa evolução se efetiva por meio da composição da Lei Orçamentária Anual, uma vez que essa é nomeada por funcionais programáticas baseadas em funções e programas de governo, conforme previsto na Lei nº 4.320/64. Cada item de gasto presente na LOA é chamado de dotação orçamentária ou rubrica orçamentária. Essas são alocadas e detalhadas por órgãos da administração pública e executadas por unidades orçamentárias, que nada mais são do que as responsáveis pela realização do gasto público. Do mesmo modo são detalhadas as fontes de recurso e a forma como se dará a despesa. A estrutura dos gastos presentes na LOA, dada pelas funcionais programáticas, apresenta: esfera orçamentária, órgão/unidade orçamentária, função, subfunção, programa e ação (CARDOSO *et al.*, 2013).

No tocante exclusivo ao esporte, conforme a classificação por funções, é possível distinguir no orçamento os recursos vinculados ao setor esportivo, assim como os demais serviços prestados pelo governo. As despesas alocadas para área esportiva pertencem a um grande campo ou função denominada “Desporto e Lazer”, além das subfunções “Desporto de Rendimento”, “Desporto Comunitário” e “Lazer”.

Considerando tais aspectos, é oportuno mencionar que nem todas as despesas relativas ao esporte se referem à função “Desporto e Lazer”, isso porque as subfunções “Desporto de Rendimento”, “Desporto Comunitário” e “Lazer” não se vinculam, exclusivamente, a esta função. Podem ser agregadas também a outras grandes áreas e, do mesmo modo, somam-se ao orçamento do esporte, ou seja, outros setores podem direcionar recursos à esfera esportiva (CARVALHO, M., 2007; MASCARENHAS, 2016).

Não obstante, independentemente da função ou subfunção priorizada, o acompanhamento da execução orçamentária é feito com base na LOA em seis momentos, os quais são apresentados a seguir: dotação inicial, créditos adicionais, dotação autorizada, empenho, liquidação e pagamento.

- **Dotação inicial (lei após vetos):** incide no montante de recursos alocados na LOA para uma determinada rubrica orçamentária, ou seja, a lei sancionada após os vetos do Executivo. Os dados relativos à dotação inicial continuam constantes ao longo do ano. No entanto, pode haver uma dotação inicial igual a zero. Isso ocorre quando uma ação governamental se torna necessária após a publicação da LOA e recebe recursos oriundos de créditos adicionais.
- **Créditos adicionais:** instrumento de ajuste orçamentário para autorizar despesas não mencionadas ou insuficientemente dotadas na LOA. Têm por objetivo atender a alterações de rumo das políticas públicas, a variações de preço de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos pelo governo ou, ainda, a situações emergenciais. São classificados em crédito suplementar¹⁸¹, especial¹⁸² e extraordinário¹⁸³. Existe, também, outro instrumento que pode ser utilizado para a cobertura de despesas não previstas (via abertura de créditos adicionais), a chamada reserva de contingência. Este mecanismo consiste na reserva de uma verba na LOA sem destinação específica.

¹⁸¹ Crédito suplementar: reforço na dotação orçamentária já existente na LOA. É aberto quando os créditos orçamentários são ou se tornam insuficientes. A Constituição permite que a própria LOA dê autorização, limitada, para que o Executivo reforce as dotações constantes no orçamento sem ter de encaminhar projeto de lei ao Legislativo.

¹⁸² Crédito especial: destina-se à cobertura de novas despesas incluídas na LOA depois que o orçamento já está em execução. O Executivo precisa justificar sua necessidade e informar de onde virão os recursos para cobrir a nova despesa.

¹⁸³ Crédito extraordinário: destinado a atender a despesas urgentes e imprevisíveis, como nos casos de guerra e calamidade pública. Por sua característica de urgência, é aberto por decreto do chefe do Poder Executivo (ou por medida provisória, no caso da União). Sua abertura, ao contrário dos créditos suplementar e especial, pode ser feita sem que o Executivo indique previamente a fonte dos recursos. Neste caso, a despesa é imediatamente autorizada. Depois, são feitos ajustes na LOA para incluir este gasto não previsto inicialmente.

- **Dotação autorizada:** trata-se da dotação inicial mais as variações (para mais ou para menos) ocorridas no montante de recursos de determinada dotação orçamentária ao longo do exercício. Assim, é possível que a ação de uma unidade orçamentária tenha sua dotação aumentada, em função de maior ingresso de receita global, ou reduzida, devido à abertura de crédito extraordinário em favor de outro órgão.
- **Empenho:** nesse momento a administração se compromete a reservar recursos específicos para cobrir despesas com aquisição de bens, assim como o reconhecimento de serviços prestados. Para Cardoso *et al.* (2013, p. 82), “é uma garantia para o credor de que existe respaldo orçamentário para a referida despesa. Trata-se do primeiro estágio da despesa pública”. No entanto, ressalva-se que é possível que o empenho seja cancelado caso a liquidação (fase seguinte) não se verifique.
- **Liquidação:** representa o reconhecimento, por parte da administração pública, de que o bem foi entregue ou o serviço foi realizado, possibilitando assim o pagamento do bem/serviço adquirido ou prestado. Com o pagamento, a administração pública está quitando seu débito, quando há disponibilidade financeira para a despesa, esta fase é realizada concomitantemente à liquidação.
- **Pagamento:** é o último estágio da despesa pública, sendo relativo à execução da LOA. Acontece quando existe movimentação financeira do governo, conforme sinalizado acima. O valor que sai do caixa do governo no exercício financeiro (período de 1º de janeiro a 31 de dezembro) é composto pela soma do valor pago de dotações previstas na LOA vigente e o valor pago em “restos a pagar” (RP).

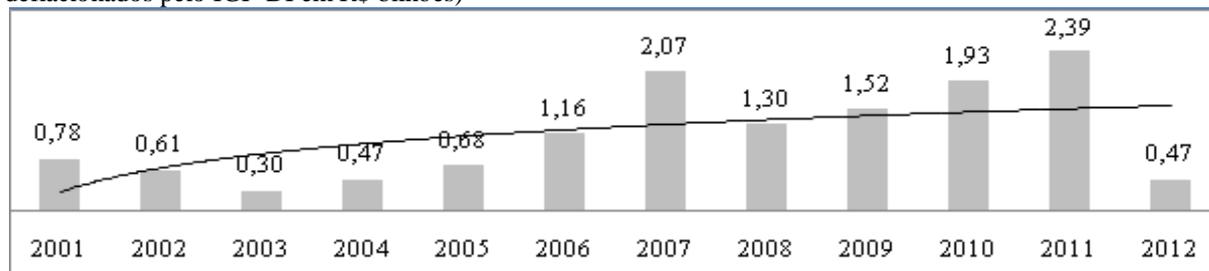
Cumprir registrar que os RP são compromissos assumidos no ano anterior, mas não pagos na Lei Orçamentária daquele ano, sendo direcionados para o ano seguinte impactando o exercício corrente. Correspondem ao pagamento pelo serviço prestado ou bem entregue ao Estado ou de algum direito adquirido. O pagamento na categoria RP, por ser relativo a compromissos assumidos em anos anteriores, é classificado como uma operação extraorçamentária (acontece posteriormente ao fechamento do exercício financeiro original). O pagamento dos RP ocorre, em diversas situações, com as receitas arrecadadas do exercício financeiro corrente. É por isso que se diz que o pagamento dos RP concorre com a execução da nova programação da LOA (CARDOSO *et al.*, 2013).

Este instrumento se configura em dois tipos: a) “restos a pagar processados”: despesas que foram liquidadas (ou seja, o bem ou serviço foi entregue ou concluído), mas o pagamento ficou pendente para o exercício seguinte. Neste estágio, o credor tem o direito de receber o pagamento, sendo o pagamento a única pendência; b) “restos a pagar não processados”: os bens ou serviços não foram entregues. Não há comprovação legal de conclusão, inclusive, algumas previsões de pagamento na modalidade “restos a pagar não processados” podem ser canceladas em exercícios subsequentes.

Dito isto, há de ser mencionado que o Siga Brasil, ferramenta utilizada neste estudo, possibilita a verificação dos RP no orçamento dos órgãos apenas a partir do ano de 2012, justificando, assim, nossa preferência em trabalhar com dados relativos à fase da liquidação, ou seja, do direito adquirido pelo credor, tendo por base documentos comprobatórios do crédito, possibilitando, desse modo, apurar a origem e o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a quem ela deve ser paga a fim de que a dinâmica orçamentária se finalize.

Assim, apresentados os ritos orçamentários, passamos agora a considerar o levantamento de dados relacionados ao financiamento das políticas de esporte via orçamento da União. Segundo Mascarenhas (2016), a execução orçamentária do esporte como um todo entre os anos de 2001 a 2012 sofreu significativa oscilação, conforme se visualiza no gráfico 01:

Gráfico 01: Execução orçamentária do esporte função/sub-função – Série 2001-2012 (valores liquidados; valores deflacionados pelo IGP-DI em R\$ bilhões)



Fonte: SIGA Brasil; MASCARENHAS (2016).

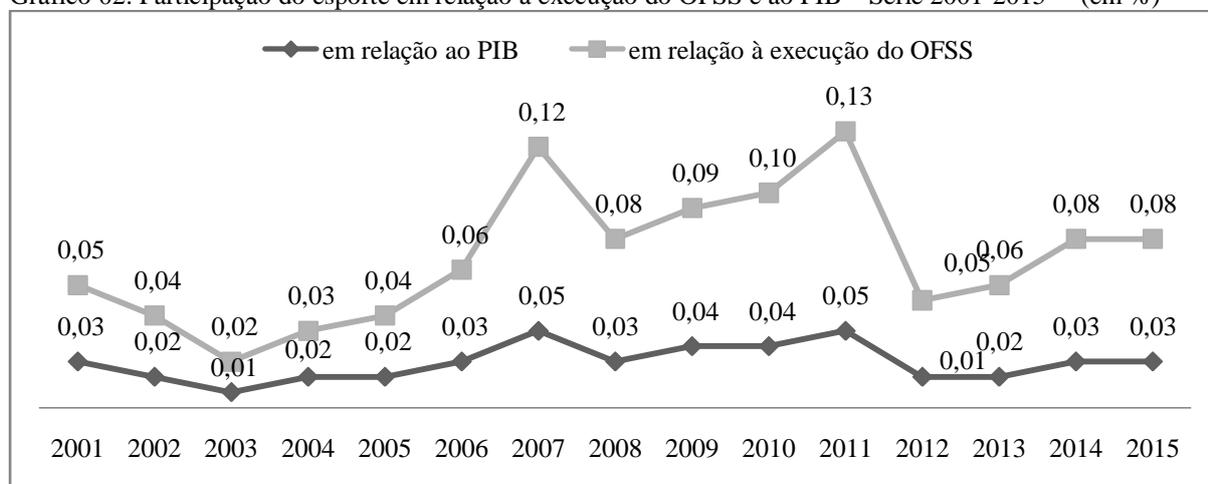
Na análise ano a ano da série histórica iniciada em 2001 e 2002, período derradeiro do Governo FHC, Mascarenhas (2016) adverte que, no primeiro ano do governo Lula, isto é em 2003, há uma forte queda dos recursos destinados ao setor em relação ao período anterior, bem como acrescenta:

Uma recuperação pode ser notada em 2004 e 2005, com a elevação dos recursos em 2006 e um pico em 2007 (variação de +165% em relação a 2001 e +590% a 2003), o que se explica, em grande medida, pela realização dos Jogos Pan-Americanos. Cabe o registro de que em 2003 ainda vigoravam as diretrizes orçamentárias definidas pelo PPA “Plano Avança Brasil” (2000-2003), elaborado pelo governo FHC. O movimento de recuperação e aumento do orçamento no período que se segue coincide com o PPA “Plano Brasil de Todos” (2004-2007). Em 2008, pós-Pan, os

números regridem (-62% em relação a 2007), mas a patamar não inferior a execução de 2006. Assim, no período que vigora o PPA “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade” (2008-2011), aumenta novamente o volume de recursos destinados ao esporte, até atingir seu ápice em 2011 (+16% em relação 2007), primeiro ano do governo Dilma e ano de realização dos Jogos Mundiais Militares. Em 2012, sob a vigência do PPA “Plano Mais Brasil” (2012-2015) e segundo ano do governo Dilma, o orçamento do esporte volta a cair, retrocedendo a patamar inferior aos anos finais do governo FHC (-41% em relação a 2001 e -25% a 2002) (MASCARENHAS, 2016, p.08).

No mesmo estudo, Mascarenhas (2016) também utilizou como referência a participação do esporte na execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), assim como o Produto Interno Bruto (PIB) entre os anos de 2001 a 2012. Sobre este mesmo aspecto, Carneiro (2016) ampliou a análise, contemplando os dados até 2015. Todavia, o cenário de oscilação permaneceu, uma vez que, do mesmo modo como os dados apresentados pelo primeiro autor citado, os números em favor do setor esportivo são bastante tímidos, conforme apresentado no gráfico 02:

Gráfico 02: Participação do esporte em relação à execução do OFSS e ao PIB – Série 2001-2015¹⁸⁴ (em %)



Fonte: SIGA Brasil; IBGE. MASCARENHAS (2016); CARNEIRO (2016).

Em relação ao OFSS, de toda série histórica, seus melhores resultados são justamente nos anos nos quais são realizados no país os primeiros Megaeventos da nova agenda esportiva nacional, ou seja, Jogos Pan-americanos em 2007 e Jogos Mundiais Militares em 2011¹⁸⁵. Portanto, considerando a falta de regularidade nos recursos orçamentários destinados ao setor ao longo dos demais anos, fica evidente que estamos longe de ver concretizadas à meta do Plano Decenal de Esporte e Lazer (PDEL, 2010), o qual vislumbrava a vinculação de no mínimo 2% do orçamento da União para o esporte, ou, mesmo, das deliberações da I e II

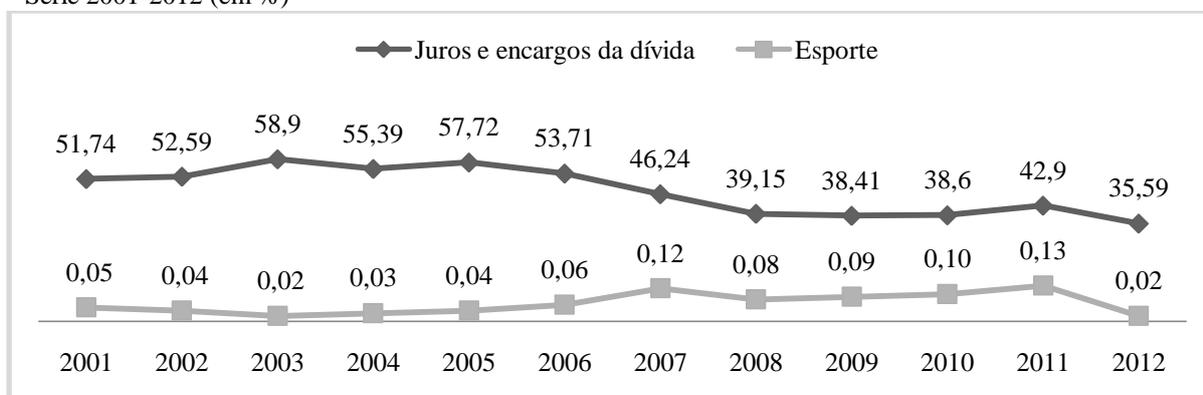
¹⁸⁴ Ressalta-se que até o ano de 2011 trabalhou-se com dados liquidados, a partir de 2012 os dados se referem aos valores pagos juntamente com os montantes classificados como “restos a pagar”.

¹⁸⁵ Iniciada em 2007 com os Jogos Pan-Americanos, a agenda de megaeventos ainda contemplou os Jogos Mundiais Militares (2011), Copa das Confederações (2013), Copa do Mundo de Futebol (2014), culminando agora em 2016 com a realização dos Jogos Olímpicos na cidade do Rio de Janeiro.

Conferências Nacionais do Esporte (I CNE, 2004; II CNE, 2006), que apontaram para o percentual mínimo de 1%. Na comparação com o PIB, os montantes são ainda menores, embora os números não apresentassem variação significativa (MASCARENHAS, 2016; CARNEIRO, 2016).

Ainda ponderando tais afirmações, e na tentativa de uma aproximação ao real motivo do diminuto papel do esporte no orçamento nacional, em especial no início dos anos 2000, Mascarenhas (2016), afirma que os resultados deficitários, bem como as oscilações orçamentárias do setor também estão submetidos às restrições impostas ao orçamento de uma maneira geral, sendo o principal vilão das contas públicas a busca constante pelo superávit primário, instituído em acordo firmado com o FMI, conforme abordado nos capítulos anteriores. Em outros termos, ao privilegiar tal mecanismo, o que se tem é um alargamento da apropriação privada de parte do fundo público. O gráfico 03 apresenta um panorama de tal consideração.

Gráfico 03: Participação do pagamento de juros e encargos da dívida pública e do esporte na execução do OFSS – Série 2001-2012 (em %)



Fonte: SIGA Brasil. MASCARENHAS (2016).

Sobre este aspecto, Mascarenhas (2016) faz uma relação que quanto maior volume de recursos dirigidos ao pagamento de encargos da dívida pública, maior é a tendência de retração dos recursos destinados ao esporte. Fato ilustrado no ano de 2003, o pior ano para o setor esportivo, uma vez que, enquanto este representou apenas 0,02% dos recursos orçamentários da União; foi repassado em favor da dívida pública o montante de 58,9%.

Athayde (2014, p. 297) já advertia que uma “atrofiada execução orçamentária deve ser cuidadosamente observada por parte dos gestores ministeriais”, uma vez que os setores com um baixo nível de execução do orçamento tendem a continuar sendo alvos prioritários do contingenciamento de recursos empreendido pelo Governo Federal, cujo foco, como vimos, é o pagamento e a amortização dos juros da dívida pública.

Para Veronez (2005), além da questão do contingenciamento, as justificativas para o fraco desempenho na execução das ações orçamentárias no âmbito da administração pública no setor esportivo também se dão em torno de questões mais amplas; tais como a falta de estrutura e recursos humanos, assim como liberação tardia de recursos financeiros para a celebração de convênios. Em síntese, as ações no setor do esporte padecem de graves problemas de gestão, fato que, certamente, compromete o alcance dos objetivos estabelecidos.

Por outro lado, segundo Mascarenhas (2016), a oscilação dos números, notadamente nos anos iniciais da série histórica estudada se relaciona com a melhora das contas externas do país, em meados da década de 2000; o que possibilitou uma flexibilização das políticas macroeconômicas, inclusive da política fiscal, ocasionando maiores investimentos por parte do Estado, inclusive no esporte.

O tema do crescimento ganhou destaque na agenda de governo e a ampliação da infraestrutura existente no país tornou-se prioridade, tanto política como economicamente. Assim, o Estado foi demandado para organizar, realizar e compor novos blocos de investimentos, sob os preceitos do chamado “neodesenvolvimentismo”, conceito o qual discorreremos anteriormente. É neste cenário que se inscreve o apoio do governo à candidatura e à realização dos Megaeventos esportivos, parte de um projeto que, ao mesmo tempo, buscava estimular o crescimento interno e reformular a imagem externa brasileira. (MASCARENHAS, 2016).

Tais fatos, além de propiciarem um bom momento da execução orçamentária do esporte entre 2006 até 2011, conforme visto acima, também confirmou a relação entre esses Megaeventos e “neodesenvolvimentismo”. Assim, é incontestável o poder que os Megaeventos influem na reestruturação urbana, o que leva a diversas cidades de todo o planeta a almejar o direito de sediar um megaevento, por exemplo, tomadas como alavanca para a dinamização da economia local e, principalmente, para redefinir a imagem da cidade no competitivo cenário mundial (ATHAYDE, 2014; MASCARENHAS, 2016).

Para Behring *et al.* (2013), ao assumir essa postura de incentivos à obras, a tática tanto do Governo Lula e ampliada ao Governo Dilma foi de estimular os gastos públicos para minimizar os efeitos da crise no Brasil. Soma-se a isto o fato de ambos, a partir de 2008, terem implementado medidas para reduzir o superávit primário, mas mantendo-o no limite das metas de responsabilidade fiscal, permitindo, assim, organizar políticas anticíclicas de investimento, especialmente no campo das obras públicas, as quais também envolvem os Megaeventos esportivos.

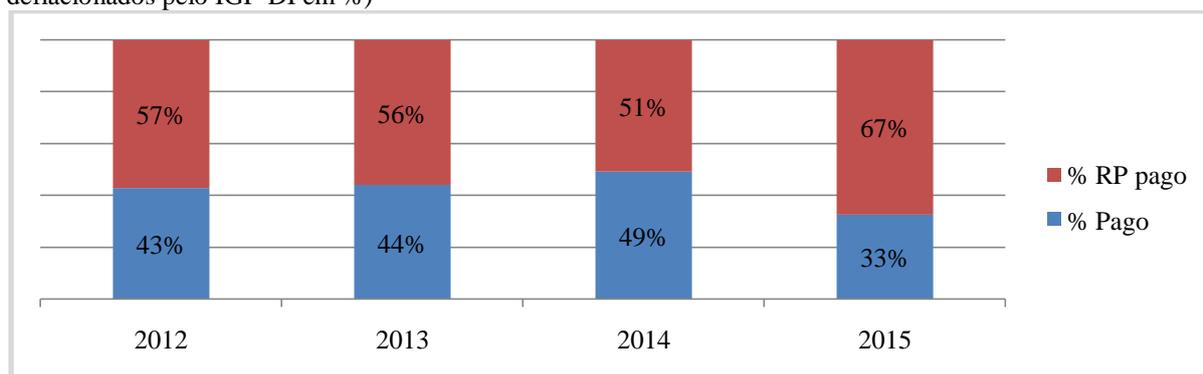
Outro artifício fiscal usado fora os “restos a pagar” (RP), pois, por meio desse instrumento o governo passou a postergar o pagamento das despesas para inflar artificialmente o superávit primário, Tal mecanismo garantiu ao governo certa flexibilidade fiscal, seja para definir quais gastos de investimento serão executados à margem do orçamento aprovado no ano, seja para adiar despesas para o ano seguinte. Em outros termos, criou-se um orçamento paralelo (ALMEIDA, 2011; MASCARENHAS, 2016).

Portanto, considerando a mencionada situação, Mascarenhas (2016, p. 17), sintetiza sua avaliação sobre o referido procedimento vinculado ao orçamento do setor esportivo, da seguinte maneira:

No caso do esporte, entre 2001 e 2011, as despesas pagas pelo governo sempre foram inferiores àquelas registradas como despesas liquidadas, o que indica a existência de saldos de RP em todo período. Por sua vez, como os valores empenhados, isto é, os valores que o governo reservou para pagamentos planejados, sempre coincidiram com os valores das despesas liquidadas, o que se verifica no período são saldos de RP processados. Já em 2012, os valores das despesas liquidadas (R\$ 460 milhões) estão bem aquém dos valores das despesas empenhadas (R\$ 1, 36 bilhão), o que sugere o adiamento, por parte do governo, do reconhecimento da entrega de bens ou da prestação de serviços ligados ao setor, gerando saldo de RP não processados.

Tal afirmação corrobora com os achados de Carneiro (2016), sistematizados pelo gráfico 04, conforme a seguir:

Gráfico 04. Comparação do gasto com esporte entre o Pago e o RP pago – Série 2012-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI em %)



Fonte: Siga Brasil; CARNEIRO (2016)

Ao considerar os anos de 2012 a 2015, em todos eles, os valores pagos em “restos a pagar” foram sempre superiores aos valores pagos propriamente ditos. Desse modo, ao desembolsar pagamentos relativos a outros PPAs não vigentes, as próprias ações planejadas do PPA do período também são procrastinadas, ocasionando sérios problemas na implementação dos programas, em seu acompanhamento, assim como nos procedimentos de fiscalização.

Não obstante, no que se refere ao direcionamento dos investimentos no setor esportivo, registre-se que, tendo em vista as modificações impostas pelo PPA 2012/2015, o qual sofreu inúmeras críticas pela enorme agregação realizada, minimizando o número de programas em cada setor de ação do governo¹⁸⁶; optou-se por reproduzir os elementos categoriais criados por Mascarenhas (2016)¹⁸⁷, de modo a integrar os PPAs analisados.

A seguir são apresentadas tais categorias balizadoras da análise: a) Gestão; b) Esporte de Alto Rendimento (EAR)¹⁸⁸; c) Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (EELIS)¹⁸⁹; d) Megaeventos¹⁹⁰ e; e) Infraestrutura¹⁹¹, bem como os montantes financeiros recebidos por cada uma delas, conforme tabela 01.

Tabela 01: Execução orçamentária do esporte por categoria de gasto – Série 2001-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI em R\$ milhões e %)

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

Fonte: SIGA Brasil. MASCARENHAS (2016). CARNEIRO (2016).

Os gastos com Gestão são relativos aos pagamentos de pessoal, encargos sociais, capacitação de recursos humanos, atividades de planejamento e avaliação, operações especiais, representações internacionais, publicidade, dentre outras ações administrativas, de manutenção do ME e da Autoridade Pública Olímpica (APO), criada em 2011¹⁹².

¹⁸⁶ Como no caso do esporte, tendo em vista que tal redução significou o setor contar com apenas um programa, dificultando o controle sobre os gastos federais.

¹⁸⁷ Mascarenhas (2016) realizou um estudo intitulado “O orçamento do esporte 2001-2012: aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma”, o qual serve de base para a construção desse tópico.

¹⁸⁸ Nesta categoria estão incluídas as ações realizadas por meio do funcionamento de núcleos de categorias de base do esporte de alto rendimento e promoção de eventos esportivos nacionais de alto rendimento.

¹⁸⁹ Nesta categoria estão incluídas as ações realizadas por meio dos núcleos e eventos do Programa Segundo Tempo, Esporte e Lazer na Cidade e Pintando a Liberdade/Cidadania previstos no PPA 2008/2011, bem como a ação fomento à pesquisa vinculada à Rede CEDES.

¹⁹⁰ Categoria denominada pelo autor de Grandes Eventos.

¹⁹¹ Implantação e Modernização de Infraestrutura Esportiva.

¹⁹² Ressalta-se que, a partir de 2012, a execução orçamentária do Ministério do Esporte foi aglutinada com a execução orçamentária da APO, criada pela Lei Federal nº 12.396, de 21 de março de 2011, a APO é uma das garantias oferecidas pelo Brasil ao Comitê Olímpico Internacional (COI), durante a candidatura da cidade do Rio para sediar os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

Respeitando a série histórica produzida pelo estudo de Mascarenhas (2016) e aglutinando os dados de Carneiro (2016), os quais, juntos, contemplaram os anos de 2001 a 2015¹⁹³, observa-se que essa categoria representa cerca de 7% na composição orçamentária do setor esportivo. Seu pico coincide com o segundo ano da criação do ME (2004) e da APO (2012), o que implicou a criação de novas unidades orçamentárias na estrutura organizacional da administração pública federal; muito embora a segunda componha a estrutura administrativa da primeira.

Os investimentos com EAR e EELIS equivalem a 7% e 17%, respectivamente, do orçamento esportivo nacional, considerando que os recursos, em sua maioria, foram direcionados aos programas relacionados à vivência e prática esportiva, o dispositivo constitucional, tratado outrora, de prioridade em investimentos ao esporte educacional parece ser atingido.

Contudo, Mascarenhas (2016, p. 22) alerta que “tal preceito parece ser respeitado, mas apenas se isolarmos os gastos com EAR e EELIS” das demais categorias, pois, ao vincularmos os gastos com Infraestrutura e Megaeventos aos investimentos do EAR, estes representariam, aproximadamente, 75% do montante total do setor.

Por tudo exposto, deve ser considerada a base de financiamento do esporte nacional, apresentada no capítulo anterior, pois nela ficou explícito o protagonismo da categoria EAR em relação à EELIS por intermédio dos recursos públicos provenientes das fontes extraorçamentárias e indiretas. Assim, os mecanismos de ampliação e diversificação das fontes de financiamento do esporte, poderiam ter aliviado o orçamento das pressões que limitam os gastos com EELIS; fato aparentemente não ocorrido, considerando os dados acima citados (MASCARENHAS, 2016).

Outro ponto destacado pelo aludido autor, em comparação isolada das categorias EAR e EELIS com as outras, se refere à proporção dos investimentos, isto é, na medida em que os recursos orçamentários são direcionados a categorias como Infraestrutura e Megaeventos, menor é a representatividade dos gastos com EAR e EELIS entre os anos. Isso confirma o redirecionamento da agenda esportiva em favor do espetáculo esportivo (CARNEIRO, 2016).

¹⁹³ Registre-se que no sentido de homogeneizar os dados e pela disponibilidade do SIGA Brasil até o ano de 2011, trabalhou-se com os valores liquidados do orçamento esportivo, a partir de 2012 os valores se referem ao pago juntamente com os “restos a pagar” vinculados ao setor. Os percentuais consignados na exposição se referem à média do período estudado.

Nesse sentido, Mascarenhas (2016, p. 23) complementa: “não por acaso, nos anos ótimos do esporte, 2007 e 2011, os gastos diretos com esporte chegaram ao seu menor patamar, com uma participação no orçamento do esporte de apenas 16% e 14%”.

Já em relação a Megaeventos, por se tratar de agenda específica, as ações se referem a) à implantação de infraestrutura física e tecnológica, ao apoio e realização dos Jogos Pan-Americanos 2007; b) às ações de captação dos Jogos Rio 2016; c) à implantação de infraestrutura física e tecnológica, à preparação de equipes, à segurança e à realização dos Jogos Mundiais Militares 2011; d) à implantação de controle de acesso e ao monitoramento nos estádios de futebol e ao apoio à realização da Copa do Mundo 2014; e) ao apoio à implantação de infraestrutura, à preparação e à organização dos Jogos Rio 2016.

Entre 2001¹⁹⁴ a 2015, as aludidas ações representaram um total de 21% do orçamento esportivo do país¹⁹⁵, bem como se tornaram a mola propulsora deste, uma vez que, quando se compara orçamento do esporte em seu melhor ano (2011), este, foi três vezes maior que o orçamento de 2001. De acordo com Mascarenhas (2016, p. 28),

(...) num contexto de melhoria das contas externas do país e flexibilização das políticas macroeconômicas, o tema do crescimento ganhou importância na agenda de governo e os grandes eventos, além de puxarem para cima o orçamento do esporte, estiveram na base de um conjunto de políticas de investimento e ampliação da infraestrutura existente no país, legitimando um sem número de obras públicas

Em que pese tais considerações, ao mesmo tempo em que possamos entender como positiva a ampliação dos recursos disponíveis ao esporte, vinculada à notoriedade conquistada pelo ME na condução das ações governamentais para a organização da Copa do Mundo 2014 e Jogos Rio 2016, tal prerrogativa foi prejudicial aos gastos diretos com vivência e prática esportiva, pois, conforme vimos antes, à medida que se investiu mais em ações da categoria Megaeventos, menor é a participação dos gastos com EAR e EELIS (MASCARENHAS, 2016).

A afirmação se convalida ao observarmos o ano de 2014, por exemplo, enquanto as categorias EAR e EELIS ficaram com 14% e 9% do orçamento do setor, a de Megaeventos representou 56%; percentual este que, inclusive, superou o somatório das demais categorias juntas (CARNEIRO, 2016).

¹⁹⁴ Os gastos com tal categoria se iniciaram apenas em 2004.

¹⁹⁵ Registra-se que os gastos do ME e APO com a Copa do Mundo 2014 e Jogos Rio 2016 não abrangem gastos com infraestrutura, consideram-se nesta análise apenas os recursos vinculados a “Desporto e Lazer” e suas sub-funções.

No tocante aos investimentos em Infraestrutura, os quais, em sua maioria foram direcionados via emendas parlamentares para a modernização e/ou construção de equipamentos esportivos distribuídos pelos redutos eleitorais de deputados e senadores espalhados pelas cinco regiões brasileiras, é conveniente mencionar que, devido ao fato de se relacionar diretamente com o objeto deste estudo, tal temática será aprofundada nos tópicos seguintes.

Por agora, sinalizamos que a referida categoria representou aproximadamente 47% do orçamento esportivo, distribuídas em ações específicas dos programas voltadas ao esporte de rendimento, de participação, bem como ao educacional. Para Carneiro (2016, p. s/nº), o que chama atenção na categoria ao longo dos anos é a “relação inversamente proporcional entre Infraestrutura e Megaeventos, pois à medida que os valores gastos com primeira foram diminuindo, os gastos com a segunda foram aumentando”, notadamente a partir do PPA 2012/2015.

Em resumo, os apontamentos relativos ao orçamento esportivo nos permitem recorrermos novamente à Mandel (1985), pois o direcionamento dos gastos no setor no decorrer dos anos contemplou tanto a função integradora (implementação de programas sociais), como a função diretamente econômica, buscando criar as condições gerais de produção dos Megaeventos esportivos, esta segunda acentuada em tempos atuais, ou seja, por meio do notório favorecimento de conglomerados econômicos em detrimento de garantia ao direito do esporte pela população. Confirmando, assim, a priorização do fundo público em direção a classe dominante (SALVADOR, 2010; 2012a; CARNEIRO, 2016).

Na coalizão para a realização destes Megaeventos, além dos interesses dos grandes aglomerados empresariais, figuram ainda o empenho dos gestores urbanos, das entidades esportivas e, de maneira especial, dos deputados e senadores, uma vez que, além dos interesses na articulação das demandas locais, não raro as emendas parlamentares, por exemplo, serem introduzidas para atendimento às empreiteiras financiadoras das campanhas eleitorais (BEZERRA, 1999; MATIAS, 2013).

4.2 O lugar das emendas no esporte

Para compreender esse movimento, faz-se necessário conhecer a dinâmica orçamentária das emendas, as quais, segundo Cardoso *et al.* (2013), seguem o mesmo rito do ordenamento orçamentário e financeiro brasileiro ao entrar na fase de execução orçamentária. Assim, uma vez em que há programação financeira para o projeto, existe necessidade de uma

declaração do ordenador de despesa¹⁹⁶ indicando que todos os passos necessários foram seguidos para que o projeto possa ser executado, liquidado e, finalmente, pago. Pede-se, então, reserva de dotação orçamentária para abertura de procedimentos licitatórios. Verifica-se, em seguida, necessidade de licitação, só podendo ser efetivada se todos os passos anteriores tiverem sido respeitados e devidamente documentados na declaração da autoridade competente.

Posteriormente, solicita-se a despesa e emite-se nota de empenho, com o empenho assegurado, são assinados contratos entre as partes (governo e prestador/fornecedor) e ocorre a produção e entrega dos bens e serviços. Só então a despesa é liquidada, indicando que o governo reconhece a entrega dos produtos ou serviços em conformidade com o contrato. A despesa é, então, lançada na contabilidade e, quando não paga imediatamente, entra no passivo. Só após a validação da liquidação, quando todo o processo é mais uma vez avaliado e aprovado, realiza-se a efetivação do pagamento que se submete ao fluxo de caixa do órgão pagador (CARDOSO *et al.*, 2013).

Respeitando a dinâmica apresentada, no que se refere ao montante geral orçamentário, as emendas no período compreendido entre 2005 e 2011, representaram, em média, 3,3% do total do OFSS, corroborando, assim, com as teses recorrentes de que a quantia de que o Congresso Nacional dispõe para modificar a programação do governo é insignificante frente ao montante do orçamento da União. Logo, não teriam repercussão no gasto público (CAMBRAIA, 2011).

Porém, o citado autor adverte que, se compararmos apenas com a soma das despesas discricionárias¹⁹⁷, o total de recursos que o Parlamento pode contar para financiar suas emendas ao Projeto da Lei Orçamentária Anual - PLOA eleva-se consideravelmente. No mesmo período sinalizado acima, o total adicionado ao PLOA, através das emendas parlamentares, representou em média 34,5% das despesas discricionárias constantes no documento.

Esta comparação com a soma das despesas discricionárias parece-nos mais correta, uma vez que possuem a mesma natureza das despesas indicadas nas emendas. São elas que indicam o que é efetivamente programável, de modo que revelam as prioridades do governo. As demais decorrem de determinação constitucional ou legal, são as despesas obrigatórias.

¹⁹⁶ Qualquer autoridade de cujos atos resultem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pelos quais responda.

¹⁹⁷ São aquelas que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução, e são efetivamente as que concorrem para produção de bens e serviços públicos, ou seja, aquelas despesas provenientes dos recursos ordinários.

Sob esse prisma, os recursos que podem ser utilizados pelo Congresso Nacional para emendas ao PLOA não podem ser considerados insignificantes. Eles repercutem na programação dos gastos públicos em face da sua materialidade (SOUSA, 2010).

Desse modo, a qualidade e a eficiência/eficácia das despesas decorrentes das emendas, de maneira especial, as individuais são questionáveis e necessitam de investigação. Diversas são as razões que levam a esse entendimento, tendo em vista a forma como a peça do PLOA é apreciada, sem discussão sobre os programas de governo e dos objetivos pretendidos, bem como a definição prévia de recursos destinados para o atendimento das emendas (CAMBRAIA, 2011).

Cabe salientar que os recursos para financiamento das emendas já se encontram alocados no PLOA especificamente na reserva de contingência. Essa verba é aumentada pela reestimativa de receitas. Parte desse montante é destinada para atendimento das emendas individuais, distribuída em cotas uniformes para cada parlamentar, conforme tratado outrora. Essa forma de rateio tem o objetivo de minimizar as disputas no interior da CMO e reduzir as disparidades na aprovação individual de recursos.

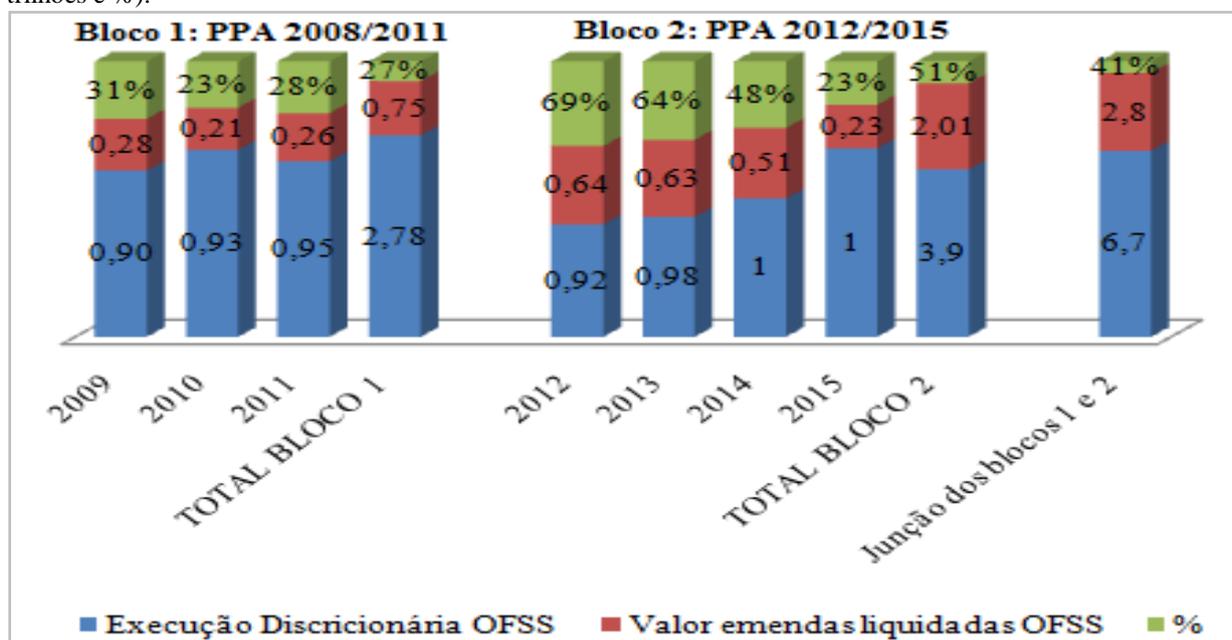
Com os recursos assegurados, a preocupação limita-se a alocá-los conforme as prioridades dos parlamentares, observadas as restrições constitucionais e legais. Esse aspecto, somado à falta de avaliação dos programas de governo, esvazia a discussão sobre o teor da peça orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo e corrobora com a implementação de práticas clientelistas.

Ademais, Cambraia (2011) alerta que, considerando os membros do Congresso Nacional constituído por 513 deputados e 81 senadores, os quais possuem interesses locais, partidários e empresariais próprios, observa-se uma pulverização dos recursos públicos. Os parlamentares procuram renovar seus relacionamentos políticos com a proposição de emendas que destinem recursos para os municípios e regiões aos quais estão politicamente vinculados.

Desse modo, e tendo em vista que a apreciação das emendas individuais restringe-se, basicamente, aos aspectos formais dos níveis de detalhamento do programa de trabalho, a alocação de recursos não visa à sinergia para enfrentamento dos problemas e alcance dos objetivos pretendidos. Prevalece uma visão parcial que privilegia as bases eleitorais dos respectivos parlamentares, em favor da “pequena política” que, como abordamos no capítulo primeiro, vincula o predomínio crescente de uma prática limitadora do horizonte estratégico da política, convertendo-a em mera técnica de redução dos conflitos às escaramuças parlamentares e às lutas pelo predomínio no interior de uma estrutura já estabelecida (CAMBRAIA, 2011; COUTINHO, 2010).

No que se refere à configuração do financiamento e gasto, considerando apenas a execução das Leis Orçamentárias¹⁹⁸, bem como excluindo as despesas com os serviços da dívida, pois essas não são suscetíveis às emendas por parte do Congresso e não sofrem contingenciamentos; o monitoramento da execução do orçamento relativo às emendas parlamentares no período de 2009¹⁹⁹ a 2015 é sistematizado pelo gráfico 05.

Gráfico 05: Execução discricionária do OFSS – Série 2009-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI em R\$ trilhões e %).



Fonte: SIGA Brasil (elaboração do autor).

Na consolidação dos dados por meio do SIGA Brasil, observou-se que tais recursos foram liquidados em favor de 49 órgãos dos três poderes da União, representando 41% de todo montante, aproximando-se, portanto, do percentual encontrado por Cambraia (2011), tratado outrora.

Também se verifica grande oscilação entre os anos, e com três picos significativos, sendo o primeiro em 2012, ano inaugural do PPA 2012/2015, o segundo em 2013 e o terceiro em 2014. Essa flutuação relaciona-se com os rotineiros contingenciamentos nas contas públicas, consistindo em retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de

¹⁹⁸ Para Cardoso *et al.* (2013), o princípio orçamentário da anualidade significa que não temos duas leis orçamentárias valendo no mesmo exercício financeiro. Ao entrar uma nova LOA em vigor, os compromissos relativos a orçamentos antigos são executados como restos a pagar (execução extraorçamentária). Assim, consideramos que a “execução orçamentária” não inclui os pagamentos extraorçamentários (isto é, os restos a pagar).

¹⁹⁹ Somente a partir de 2009 os dados de execução de emendas por órgão estão disponíveis na base do SIGA Brasil, impossibilitando assim, o acesso às emendas destinadas aos demais órgãos componentes do OFSS. Em relação às emendas destinadas ao orçamento do Ministério do Esporte, essas foram sistematizadas isolando os dados por parlamentar.

despesa prevista na LOA em função da insuficiência de receitas. Como exemplo, no ano de 2015 o corte do orçamento foi de R\$ 69 bilhões, sendo que, destes, R\$ 49 bilhões das despesas propostas pelo governo e cerca de 20 bilhões nas emendas propostas pelos parlamentares²⁰⁰.

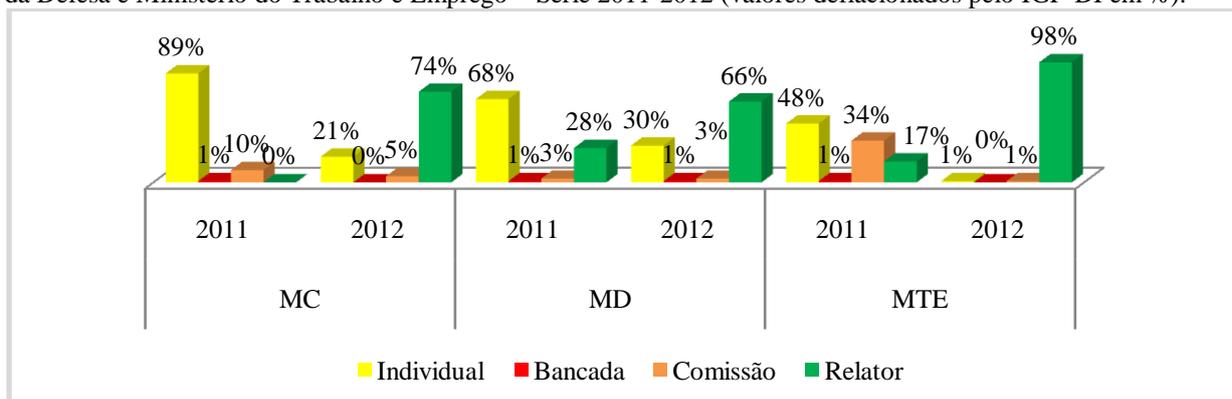
Já no tocante ao auge do período estudado, podemos mencionar algumas interpretações, pois, justamente neste espaço temporal, o número de órgãos favorecidos fora o maior, apresentando média de 42 instituições beneficiadas, em detrimento, por exemplo, dos demais anos, nos quais, apenas, 34 órgãos foram contemplados.

Outro ponto a ser mencionado é o salto dos recursos via funcionais beneficiadas por emendas direcionadas ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), representando 6% do montante do período. Exatamente nos anos ápices da série histórica estudada, observa-se uma redução dos valores das demais instituições proporcionalmente ao aumento do volume de recursos vinculados ao referido órgão. Embora o rol de maiores favorecidos durante tal espaço temporal não tenha se alterado muito, a saber: Ministério da Previdência Social (55%), Ministério da Saúde (12%), Ministério do Trabalho e Emprego (10%), Ministério da Educação (4%) e Ministério da Defesa (4%). A representação dos 43 órgãos remanescentes fica em torno de 7%, sendo o percentual vinculado ao Ministério do Esporte de apenas 0,10%, proporcionou sua 25ª posição.

Além do já exposto, ao considerar os dados de um ano de cada PPA estudado (2011 e 2012) de três órgãos escolhidos de forma aleatória, a saber: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Defesa (MD) e Ministério da Cultura (MC); percebe-se, a partir do PPA 2012/2015 (Governo Dilma), a diminuição significativa da liquidação de funcionais vinculadas às emendas individuais, conforme gráfico 06. Registra-se que o referido cenário também foi verificado nas funcionais relativas ao Ministério do Esporte, conforme será abordado adiante.

²⁰⁰ “Corte no Orçamento será de R\$ 69 bilhões”. Disponível em <http://www.agroclima.com.br/noticias/156440/folha-antecipa-o-corte-de-dilma-69-bilhoes--aumento-de-juros-para-bancos>. Acesso em 29 jun. 2015

Gráfico 06: Execução orçamentária das emendas vinculadas às funcionais do Ministério da Cultura, Ministério da Defesa e Ministério do Trabalho e Emprego – Série 2011-2012 (valores deflacionados pelo IGP-DI em %).



Fonte: SIGA Brasil (elaboração do autor).

Tal fato muito se deve ao projeto de “coalizão presidencialista”, desenvolvido pelo ex-presidente. O governo Lula percebeu uma regionalização do poder parlamentar no país na medida em que as bancadas estaduais ficaram, desde 2006, mais vinculadas ao poder de mando dos governadores.

Por tal razão o núcleo de gestão do governo avançou sobre a construção dessa coalizão, culminando com a maior aliança de gestão federal realizada em toda história republicana do Brasil²⁰¹. Ao mesmo tempo, como estratégia de implementação desse projeto, também estabeleceu uma relação direta com a base social do país, instalando fortes mecanismos de transferência de renda, tendo como carro chefe o Programa Bolsa Família, bem como proporcionou certa cooptação de alguns movimentos sociais, ao institucionalizá-los no interior da administração pública (ABRANCHES, 1988; RICCI, 2008; BITTENCOURT, 2012).

Nesse sentido, conforme Ricci (2008), a coalizão presidencialista tornou-se um imenso projeto de poder. De manutenção do poder. Um poder político permeado pela busca do consenso articulado desde os de baixo – pelas políticas de transferência de renda -, e mediante negociações com as outras forças sociais, sempre, pelos escaninhos políticos institucionalizados, envolvendo governadores, bancadas parlamentares em negociações que envolvem cargos e orçamento público. Sobre este último aspecto, notadamente por meio da liberação de emendas diretamente aos parlamentares, ou seja, as emendas individuais.

²⁰¹ Ficaram de fora, pela esquerda, PSTU e PSOL, com baixa representação política, embora as bancadas do PSOL tenham assumido o papel de fiscal ético da política, papel exercido anteriormente pelo PT. Pela direita, DEM e PSDB formaram o bloco de oposição mais significativo à coalizão de governo. O governo Lula atacou duramente a base do DEM, estimulando transferência de parlamentares e prefeitos para partidos da base aliada, obtendo muito sucesso e esvaziando a força político-eleitoral do ex-PFL. No caso do PSDB, a ação governamental foi distinta, o qual procurou dividir e isolar o PSDB paulista (RICCI, 2008).

Uma coalizão que desmobilizou politicamente a já tímida sociedade civil brasileira, fragmentando suas pautas e negociações por temas ou segmentos sociais. O comando, a agenda, o momento dos acordos foram controladas e administradas a partir do Palácio do Planalto, situações típicas da chamada hegemonia da pequena política.

Já no governo Dilma, tal projeto apresentou sinais de saturação, mas, segundo Couto e Praça (2015), não exatamente por esgotamento do modelo, e, sim, porque a própria presidente não tem demonstrado a "desenvoltura" necessária para lidar com um arco de alianças muito maior do que seus antecessores tiveram de formar para garantir governabilidade.

Como exemplo, ao mesmo tempo em que a presidente não obteve sucesso com seus articuladores políticos, os quais não têm retornado com nada além de derrotas do Congresso, Dilma também se tornou vítima da desintegração dos partidos políticos de sua base. Pois, quanto mais partidos, mais demandas, maior o esforço para manter a base unida em tempos, inclusive, difíceis para a economia nacional e, conseqüentemente, para as contas públicas (COUTO; PRAÇA, 2015).

Tal fato se reflete nos próprios dados do gráfico 06, pois, embora a liquidação de emendas fosse maior nos primeiros anos do governo Dilma, essas não foram em direção aos deputados e senadores, contribuindo, portanto, para a construção de um cenário gerador de instabilidade.

Não obstante aos fatos elencados, no que se refere aos valores das emendas liquidadas no orçamento do ME em relação aos demais órgãos privilegiados sua representatividade é extremamente tímida conforme vimos outrora. Contudo, ocorre o inverso do verificado acima com as demais emendas no período, ou seja, justamente os anos de 2012, 2013 e estendendo a 2014 apresentam os piores resultados encontrados. Tal situação está relacionada diretamente com o redirecionamento da agenda esportiva em favor dos Megaeventos esportivos, quer dizer, ações até então prestigiadas via emendas como as relacionadas com Infraestrutura perderam espaço. Assunto este que aprofundaremos posteriormente.

Por hora, reitera-se que as emendas parlamentares vinculadas ao orçamento do esporte e, em especial, ao orçamento do Ministério do Esporte, até então sempre apareceram inscritas, principalmente, na categoria Infraestrutura. E, dentro desta, os recursos se encontravam dispersos, vinculados invariavelmente à construção de equipamentos esportivos, sobretudo de participação e/ou educacional, como, por exemplo, aos antigos programas Esporte Solidário e Esporte e Lazer da Cidade (MASCARENHAS, 2016).

Nesse particular, a título de exemplo, dentro da composição orçamentária do PELC, observava-se significativa presença de verbas provenientes dessas emendas. Segundo Castellani Filho (2013), tal fato se justifica, uma vez que, de cada R\$ 5,00 que entravam no ME, R\$ 4,00 eram direcionados ao PST e somente R\$ 1,00, ao PELC. Assim, o autor revela que o PELC sobreviveu graças a essas emendas, dado que, se dependesse dos recursos do ME, tinha sido “ferido de morte”. Castellani Filho (2007, p. 2), por seu turno, complementa que “isso só não ocorreu por causa do sentido inovador de seu desenho conceitual inspirado nas experiências administrativas de governos populares e democráticos e na intensa interlocução estabelecida, ao longo de aproximadamente duas décadas”.

No entanto, é oportuno deixar claro que, a expressiva presença de verbas provenientes de emendas parlamentares esboça uma imprecisão na execução das ações do programa, uma vez que os recursos referentes ao funcionamento dos núcleos ficavam a cargo da Secretaria Nacional de Esporte e Lazer (SNDEL), mas os recursos relacionados à Infraestrutura eram executados pela Secretaria Executiva, configurando, dessa forma, uma espécie de orçamento paralelo dentro do próprio programa. Portanto, pelo fato exposto afirma-se que a liberação deste dinheiro não foi para o PELC em sua essência (CASTELAN, 2011; ATHAYDE, 2014).

Até porque, como dito antes, os recursos dessas emendas direcionadas aos investimentos em Infraestrutura, vinculam-se recorrentemente aos objetivos eleitorais e partidários recorrentes na pequena política nacional. Características essas classificadas como fragmentárias, assistencialistas, clientelistas, patrimonialistas, populistas, suportadas com recursos sempre insuficientes, negociados não raramente em função do atendimento de interesses governamentais (VERONEZ, 2005).

Tais considerações só confirmam uma realidade já denunciada:

O Projeto de Lei Orçamentária Anual é apreciado pelo Congresso Nacional, que pode alterá-lo mediante emendas. Via de regra, essas emendas atendem interesses das bases eleitorais de deputados e senadores (comunidades urbanas e rurais, entidades beneficentes, clubes, igrejas, etc.). No caso do orçamento para atividades esportivas e de lazer, é muito solicitada a construção de quadras, piscinas e ginásios poliesportivos, preferencialmente em estabelecimentos públicos de ensino. (...) Já virou rotina o orçamento da União estourar por causa do excesso de emendas de parlamentares. Depois de aprovado e sancionado o orçamento, o Ministério do Planejamento ‘descobre’ que a despesa é superior à receita. Então, ao governo, responsável pela execução das leis, não resta alternativa: é preciso barrar repasses de recursos, reter verbas, ajustar os gastos à arrecadação, contingenciar (BOUDENS, 2007, p. 93-94).

Deste modo, é no orçamento da União que os recursos destinados ao esporte são utilizados como moeda de troca pelos parlamentares, reforçando práticas tradicionais e

clientelistas. As emendas parlamentares marcam o destino e o montante dos recursos orçamentários a partir de demandas particularistas, fortalecendo as bases eleitorais dos parlamentares, em detrimento das necessidades sociais. Essa prática corrobora a pulverização dos recursos públicos, ou seja, para a distribuição dos gastos com o esporte por inúmeras obras, através de parcelas muitas vezes insuficientes para a conclusão de projetos. Assim, recursos que poderiam compor a dotação global para o setor, distribuído conforme uma política nacional democrática, participativa e descentralizada, uma vez marcados sob a forma das emendas, acabam por servir à articulação de demandas locais fundados, ao mesmo tempo, em interesses de empreiteiras e interesses econômicos e eleitorais dos parlamentares (BEZERRA, 1999; BOSCHETTI, 2003; BOUDENS, 2007; MASCARENHAS, 2016).

Entretanto, para não se chegar a conclusões equivocadas, no sentido de aproximarmos do real, é necessário verificar quanto efetivo de verba foi direcionado para as emendas parlamentares, mapeando qual o lugar e o significado delas no orçamento do Ministério do Esporte e a implicação destas na articulação com as políticas para o setor, organizado pelo Governo Federal, nos dispositivos de planejamento. Tal estratégia será abordada nos próximos tópicos averiguando entre os anos de 2008 a 2015 a magnitude dos gastos, bem como seu direcionamento.

4.3 A magnitude e direcionamento das emendas no esporte

Conforme abordado ao longo deste texto, percebe-se que o estudo sobre orçamento contempla análise das fontes dos recursos²⁰², bem como o montante gasto na política e/ou programas por meio de indicadores, dentre os quais, destacamos o direcionamento e a magnitude dos gastos (FAGNANI, 1998; 2009; BOCHETTI, 2009). Correspondendo ao modelo proposto por Boschetti (2009), a direção dos gastos se refere à análise dos recursos de uma política, já a magnitude permite o diagnóstico do volume de investimentos, no sentido de verificar se houve manutenção, crescimento, redução ou, até mesmo, realocação dos recursos.

Aproveitando os aspectos conceituais desse modelo, acrescenta-se a construção de outros referenciais, os quais irão ajudar no aprofundamento dos dados coletados, no sentido de minimizarmos as aparências e aproximarmos ao máximo da realidade.

²⁰² Neste estudo, caracterizado pelas fontes orçamentárias.

Em vista disso, sinalizamos no primeiro indicador a comparação entre os recursos do orçamento do ME e das emendas vinculadas ao órgão, na busca pelo reconhecimento do papel dessas na composição do orçamento ministerial, assim como a confrontação entre os recursos aprovados e aqueles efetivamente liquidados, por reconhecermos que a partir dessa fase orçamentária há o compromisso com pagamento da respectiva emenda em momento oportuno. Embora reconheçamos que, pelo mecanismo dos “restos a pagar”, exista a possibilidade de os recursos aprovados e não executados voltarem para o orçamento dos governos e serem realocados para outras ações ou funções, como, por exemplo, geração do superávit primário.

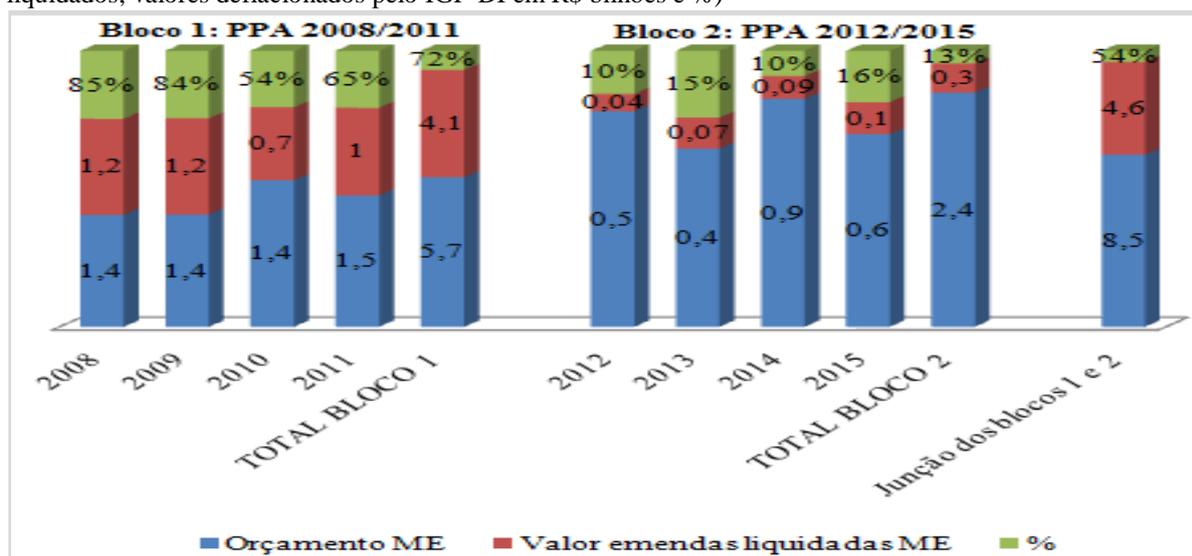
Já o segundo indicador será os tipos de emendas formalizadas no órgão, seu montante quantitativo e financeiro, seguido pelo próximo indicador, o qual possibilitará a verificação das ações beneficiadas dentro de seu respectivo PPA. O próximo aspecto de análise contemplará a distribuição federativa, permitindo identificar por meio da distribuição geográfica, as regiões mais prioritárias, bem como os estados. O quinto, o sexto e o sétimo indicadores se relacionam aos partidos e parlamentares beneficiados, e às coligações partidárias formuladas no momento dos pleitos eleitorais (base aliada ao governo, independente ou opositores).

Isso posto, vislumbra-se que tais enfoques serão apresentados em seguida, sendo em um primeiro momento exposta a consolidação dos dados relativos às emendas parlamentares, para, em momento posterior, correlacioná-los com as políticas do setor esportivo previstas na Política Nacional de Esporte, nos Planos Plurianuais do período, bem como no Plano Decenal de Esporte.

Indicador 1: Orçamento ME x Emendas

O indicador 1, consolidado por meio do gráfico 07, apresenta o comparativo entre os recursos orçamentários vinculados ao ME em relação às funcionais do órgão que tiveram emendas liquidados entre os anos de 2008 a 2015.

Gráfico 07: Comparativo entre Orçamento ME x Emendas Parlamentares ME – Série 2008-2015 (valores liquidados; valores deflacionados pelo IGP-DI em R\$ bilhões e %)



Fonte: SIGA Brasil. (elaboração do autor)

Observa-se, dentro do orçamento do ME, significativa oscilação em relação aos recursos liquidados por meio de emendas parlamentares, principalmente nos anos relativos ao PPA 2008/2011, com dois picos expressivos, logo nos anos iniciais da série histórica; tais situações podem ter ocorrido, dado que os valores vinculados aos anos de 2008 e 2009 contemplaram gastos do período do governo Lula, o qual tinha um melhor relacionamento com os congressistas devido à coalizão formatada e mencionada anteriormente.

No panorama geral do período, 2008 a 2011 os valores flutuaram entre 85% e 54% do total dos recursos liquidados no órgão, tal inconstância não se reflete no orçamento geral da pasta, tendo em vista a uniformidade entre os anos. Em todo período, as emendas liquidadas representaram expressivos 72% do orçamento ministerial.

Por outro lado, no PPA 2012/2015, nota-se uma constante, sendo que as emendas nos anos de 2012, 2013, 2014 e 2015 representaram 10%, 15%, 10% e 16%, respectivamente, do orçamento do ME. Não obstante, há uma decréscimo dos montantes relacionados às emendas parlamentares liquidadas quando a avaliação é realizada quanto aos valores auferidos durante os últimos anos de governo Lula e parte do primeiro mandato do governo Dilma.

Deve-se, também, ter em mente a desproporção observada por Carneiro (2016), em relação às categorias Megaeventos e Infraestrutura, pois, como no geral as emendas parlamentares vinculadas ao orçamento do Ministério do Esporte até o ano de 2011, aparecem inscritas, principalmente, na segunda categoria citada, o maior direcionamento dos recursos orçamentários, a partir do PPA 2012/2015, privilegiou a categoria não contemplada pelas emendas, culminando com sua baixa representatividade.

Reitera-se, ainda, embora em outro contexto do verificado nos anos 90, a baixa liquidação orçamentária do órgão como um todo no período. A qual também está relacionada aos constantes contingenciamentos do orçamento da União, influenciados principalmente a partir de 2012, por um momento econômico desfavorável, queda de receitas e o ceticismo do mercado em relação ao cumprimento das metas fiscais do país.

Podemos identificar pelas fases da execução orçamentária (tabela 02) a discrepância entre o que foi aprovado como emenda, o previsto na Lei Orçamentária Anual (dotação inicial) – a qual se eleva devido à vinculação de funcionais sem previsão de receita pelos parlamentares –, o autorizado, o empenho e o liquidado. Assim, depois de aprovado e sancionado o orçamento, o Ministério do Planejamento é obrigado a realizar tais ajustes, isto é, reter verbas, ajustar os gastos à arrecadação, contingenciar (BOUDENS, 2007).

Tabela 02: Fases da execução orçamentária das emendas parlamentares vinculadas às funcionais do ME – Série 2008-2015 (valores liquidados; valores deflacionados pelo IGP-DI em R\$ bilhões)

Ano	Valor emendas aprovadas ME	Dotação inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado
2008	1,4	1,4	1,7	1,2	1,2
2009	1,5	1,9	1,8	1,2	1,2
2010	1,5	1,5	1,5	0,7	0,7
2011	1,6	2,1	2,1	1,0	1,0
2012	1,2	1,5	1,5	0,6	0,04
2013	1,7	2,3	2,2	1,3	0,07
2014	0,7	1,1	1,2	0,7	0,09
2015	0,7	4,5	4,5	2,3	0,10
TOTAL	10,7	16,6	16,8	9,4	4,6

Fonte: SIGA Brasil. (elaboração do autor)

Neste sentido, considerando que as emendas parlamentares, em especial as individuais, estão usualmente incluídas dentro dos 10% da despesa orçamentária sujeita ao contingenciamento, este é normalmente referido como um instrumento de barganha política à disposição do Poder Executivo Federal, conforme já salientamos outrora.

Deste modo, sempre que necessário ajustar o reforço de sua base de apoio no Congresso, o Executivo descontingencia parte das emendas em retribuição a voto ou posicionamento favorável do parlamentar. Situação melhor administrada pelo Governo Lula em relação ao Governo Dilma, visto que o orçamento é emendado e aprovado em um ano, mas sua liquidação e execução podem ocorrer ao longo do ano seguinte e, muitas vezes, nos anos subsequentes.

Por essa razão, os desembolsos realizados para convênios, contratos ou instrumentos congêneres, demonstram que também no esporte há limites para efetivação dos gastos das emendas, representando cerca de 43% entre o aprovado e o liquidado em todo período.

Ao isolarmos os dados dentro de seus respectivos PPAs (2008/2011 – 2012/2015), podemos verificar dois movimentos, sendo o primeiro, a liquidação até considerável dos valores aprovados (69%), e o segundo, o decréscimo total, culminando com o percentual de apenas 8%.

Tais dados vêm ao encontro da afirmação proferida por Boschetti (2003), ou seja, emenda aprovada não é sinônimo de emenda liquidada e, conseqüentemente, paga. Do mesmo modo, se relaciona com os estudos os quais revelam que, por serem facultativas ao executivo, as emendas parlamentares são moedas de troca, uma espécie de cheque pré-datado para a cooptação do Parlamento pelo Executivo, ou seja, a mais pura configuração da efetivação de práticas clientelistas e da pequena política (BEZERRA, 1999; PEREIRA e MULLER, 2002; SOUSA, 2010; COUTINHO, 2010).

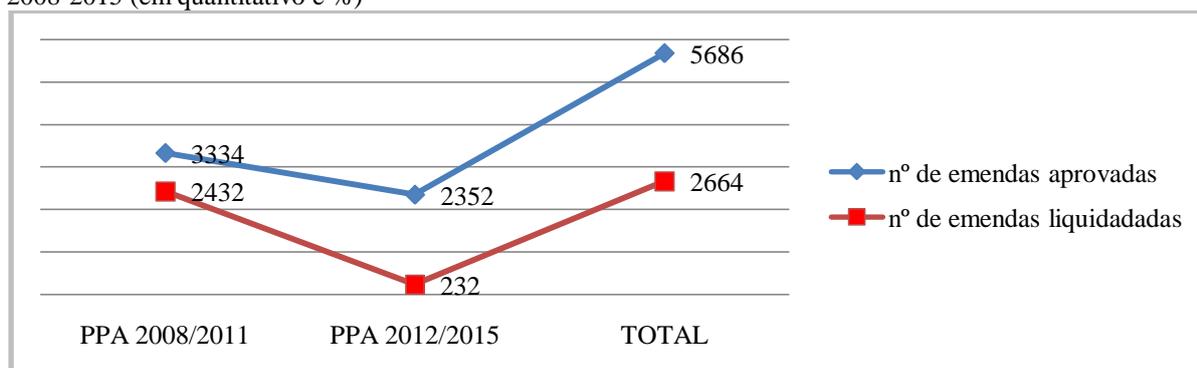
Essa situação se dá, tendo em vista que as emendas individuais não são submetidas a qualquer análise de custo-benefício. São tratadas como uma verba que provavelmente não será liberada e, se o for, trata-se mais de um dinheiro que se paga para ter a fidelidade parlamentar do que para se ter o serviço público que será prestado pela obra ou programa instituído.

Em termos quantitativos, a separação por blocos realizada pelo gráfico 08 possibilita melhor compreensão dos PPAs envolvidos²⁰³, de tal modo que das emendas aprovadas; apenas 73% do primeiro bloco e apenas 10% do segundo foram efetivamente liquidadas, tais percentuais podem ser explicados também pelo fato do orçamento brasileiro, de maneira especial nos anos de estudo, ser de caráter autorizativo²⁰⁴, uma vez que o Executivo não é obrigado a efetivar o desembolso das despesas aprovadas, utilizando desse expediente como importante instrumento de negociação e pressão política sobre os parlamentares, conforme assinalado acima.

²⁰³ Metodologia que adotamos em alguns dos recursos gráficos apresentados ao longo do tópico.

²⁰⁴ A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2015 trouxe uma novidade para disciplinar a programação e execução orçamentária, o orçamento impositivo, que torna obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais inseridas na LOA 2015. A execução obrigatória deve corresponder a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, sendo que metade deste percentual será destinada a serviços públicos de saúde. Nessa nova situação, as despesas obrigatórias passam de 87,9% para apenas 88,7% do orçamento. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/05/12/o-que-e-orcamento-impositivo/> Acesso em: 05 out. 2015.

Gráfico 08: Comparativo geral entre emendas aprovadas/liquidadas vinculadas às funcionais do ME – Série 2008-2015 (em quantitativo e %)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração do autor (2016).

Outro fator merecedor de destaque se refere à queda brusca em termos quantitativos das emendas liquidadas entre os PPAs sob análise. Não há motivos claros desta redução, entretanto, é preciso considerar a menor execução orçamentária do ME, notadamente em 2012²⁰⁵; tal como o fato de até o primeiro quadriênio do referido ano, o órgão possuía uma força tarefa para análise de todos os convênios com Organizações Não Governamentais (ONGs), de acordo com o Decreto Presidencial nº 7.592/2011, motivado pelas denúncias de desvio e uso inadequado de recursos por ONGs²⁰⁶, além, claro, dos contingenciamentos já relatados e a opção do governo Dilma em não privilegiar emendas individuais. Fato também verificado no esporte, conforme veremos a seguir.

Indicador 2: Tipo de emendas

Consoante sua autoria, as emendas são classificadas em individuais e do relator ou coletivas. Estas se dividem em emendas de comissão e de bancada estadual. Registre-se que as emendas individuais são apresentadas com destino, objeto e montantes especificados, já as emendas coletivas de comissão não possuem essas características (BOSCHETTI, 2003).

Do total de recursos pagos no período de análise, conforme tabela 03 percebem-se diferenças entre os blocos, tendo em vista a preeminência das emendas individuais no bloco 1, culminando com sua maior representação em todo período, tanto em termos quantitativos (97,89%) como em valores monetários (87,76%).

²⁰⁵ “Ministério do Esporte gastou apenas 20,9% do seu orçamento de 2012”. Informação disponível em: <http://josecruz.blogosfera.uol.com.br/2012/12/ministerio-do-esporte-gastou-209-de-seu-orcamento-de-2012/>. Acesso em: 29 jun. 2015.

²⁰⁶ Como consequência, o Ministro Orlando Silva deixou o ME em outubro de 2011, assumindo a gestão da pasta o Deputado Federal Aldo Rebelo.

Tabela 03: Distribuição por tipos de emendas vinculadas às funcionais do ME – Série 2008-2015 (valores liquidados; valores deflacionados pelo IGP-DI em R\$ bilhões e %).

TIPO DE EMENDAS				
	n° emendas	%	R\$	%
Bloco 1: PPA 2008/2011				
Individual	2392	98,39%	3,9	92,85%
Comissão	09	0,37%	0,19	4,48%
Relator	04	0,16%	0,8	1,93%
Bancada	27	1,06%	0,3	0,72%
Bloco 2: PPA 2012/2015				
Comissão	09	3,87%	0,15	47,51%
Relator	06	2,58%	0,9	30%
Individual	216	93,10%	0,7	22,47%
Bancada	01	0,43%	0,06	0,02%
Junção dos blocos				
Individual	2608	97,89%	4,6	87,76%
Comissão	18	0,67%	0,34	7,59%
Relator	10	0,37%	0,18	3,96%
Bancada	28	1,05%	0,3	0,67%

Fonte: Siga Brasil. Elaboração do autor (2016).

Ao isolarmos os dados dentro de seus respectivos blocos, as emendas individuais do bloco 1 representam 98% do quantitativo e 93% do total liquidado. As emendas de comissão aparecem com 0,37% do total e com apenas 4,48% liquidado. Situação semelhante aos números das emendas de relator 0,16% e 1,93%, respectivamente. Já os dados das emendas de bancada são 1,06% do global e 0,72% dos recursos.

No segundo bloco, a hegemonia é das emendas de comissão, embora evidenciassem apenas 3,87% das emendas, absorvem 47,51% dos recursos. Logo em seguida, aparecem as emendas de relator com o total pago de 30% e representatividade de 2,58% e as individuais, com o montante de 22,47% e o quantitativo de 93,10%. Emendas de bancada somam somente 0,4%, tanto em relação aos recursos como em termos representativos.

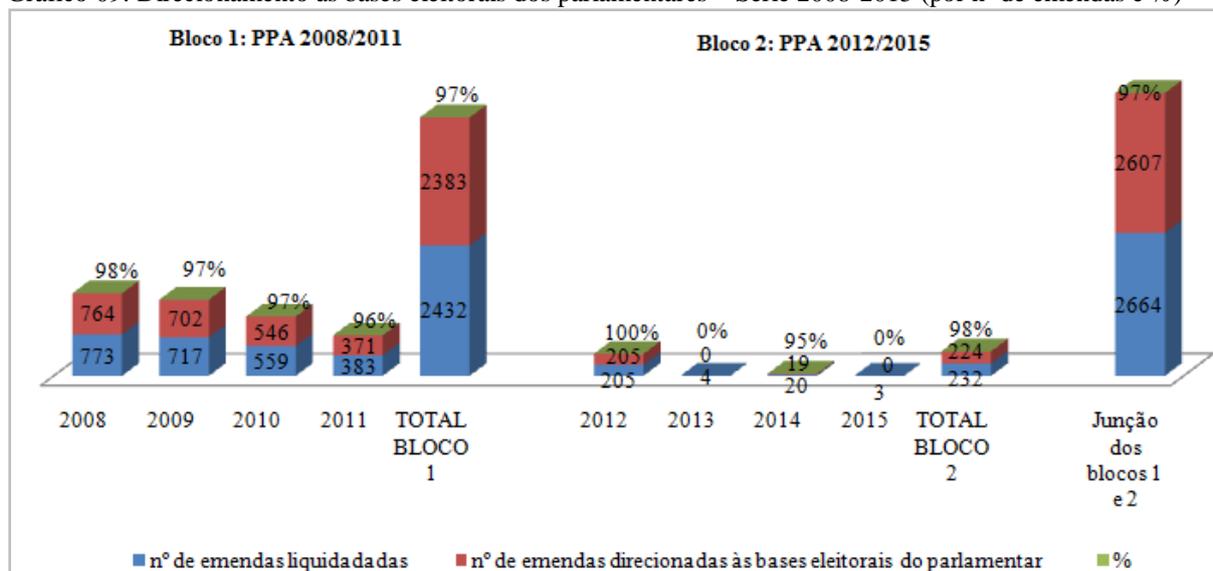
Para Boschetti (2003), o predomínio de recursos pagos pelas emendas de comissão pode ser visto como positivo, sendo que estas são nacionais, ou seja, são carimbadas quanto às ações, valores e natureza de despesa, mas não estão marcadas quanto ao destino, sua aplicação é definida, geralmente, pelo próprio ministério. Já quando o predomínio se efetiva pelas emendas individuais, a autora sinaliza como prejudicial, a julgar que estas são apresentadas com destino, objeto e montante especificado, atendendo, assim, interesses particularistas dos legisladores.

Vale ainda esclarecer que as emendas coletivas dos parlamentares têm sido utilizadas, na prática, como se fossem individuais, em que pese às regras do procedimento permitir que todos os correligionários da mesma bancada assinem as emendas, sem critérios definidos quanto às prioridades em questão. Observa-se, também, que as emendas das comissões também podem ser utilizadas como individuais, já que as lideranças partidárias realizam acordos nesse sentido, especialmente com o Ministro da pasta a qual será rubricada a emenda, ampliando, assim, a possibilidade de ganhos individuais por meio de tais instrumentos (SANTOS, MACHADO e ROCHA, 1997; BEZERRA, 1999; BOSCHETTI, 2003).

Assim, pelo exposto, apoiados em Bezerra (1999), podemos afirmar que essa busca pela aprovação de emendas individuais e, até mesmo, a metamorfose das emendas coletivas equivalem para os parlamentares uma obrigação diante de sua representação política, por conseguinte, deixar de fazê-lo pode caracterizar omissão em relação às suas bases.

Tal afirmação ainda se confirma pelos dados coletados, pois a destinação das emendas parlamentares obedece a uma distribuição nacional/regional, estadual e municipal, sendo, em sua maioria, as localidades contempladas têm ligação com o estado representado pelo parlamentar no Congresso; de maneira especial nos anos do PPA 2008/2011, nos quais as emendas individuais foram privilegiadas, segundo se verifica no gráfico 09.

Gráfico 09: Direcionamento às bases eleitorais dos parlamentares – Série 2008-2015 (por nº de emendas e %)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração do autor (2016).

Considerando essas três unidades geográficas, apenas as emendas regionais e nacionais escapam do reduto eleitoral dos parlamentares, já que a abrangência é superior a um estado.

No que se refere às emendas estaduais e municipais, os recursos foram direcionados ao distrito aonde o congressista tem domicílio eleitoral, atingindo o expressivo percentual de 97% de todo período estudado. Deve-se levar em consideração, como sugere Pereira e Rennó (2001), que há incentivos para que os eleitores se preocupem mais com os benefícios locais do que com o desempenho nacional dos seus representantes.

Assim, pode-se denotar neste acontecimento comportamentos que levam à chamada política intitulada de *pork barrel*, especialmente pelas características apresentadas nos capítulos anteriores. Destarte, o que existe não seria um distrito coincidente com a unidade federativa, mas distritos informais compostos pelos municípios em que os congressistas possuem votação e concentram a destinação de recursos, advindos de emendas orçamentárias (SANTOS; MACHADO; ROCHA, 1997; MELO; SOARES; OLIVEIRA, 2014).

Indicador 3: Ações/objeto

Quanto às ações, em virtude das modificações impostas pelo PPA 2012/2015, as quais aprofundaremos posteriormente, utilizaremos também neste momento as categorias criadas por Mascarenhas (2016), Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (EELIS), Esporte de Alto Rendimento (EAR) Gestão, Megaeventos e Infraestrutura; de modo a integrar os dois PPAs analisados.

É oportuno mencionar também que as categorias EELIS e EAR guardam correspondência com o próprio desenho institucional do ME, tomando emprestado na nomenclatura de duas de suas secretarias, a Secretaria Nacional Esporte, Educação Lazer e Inclusão Social (SNEELIS) e a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR)²⁰⁷, referência para sua definição. A tabela 04 consigna as informações coletadas.

Tabela 04: Direcionamento e magnitude por categorias das emendas vinculadas às funcionais do ME – Série 2008-2015 (valores liquidados; valores deflacionados pelo IGP-DI em R\$ bilhões e %).

DIRECIONAMENTO POR AÇÕES												
BLOCO 1 (PPA 2008/2011) - Valores em bilhões (R\$)												
Ano	2008		2009		2010		2011		TOTAL			
Categoria	Nº	R\$	Nº	R\$	Nº	R\$	Nº	R\$	Nº	%	R\$	%
Infraestrutura	726	1,1	672	1,2	495	0,7	356	0,9	2249	93	04	94
EELIS	43	0,08	43	0,04	59	0,01	21	0,8	166	07	0,2	5,28
Gestão	01	0,01	00	00	00	00	00	00	01	0,04	0,1	0,28

²⁰⁷ Desde 2011, por força do Decreto nº 7.529/2011, o ME conta com três secretarias finalísticas: SNEELIS, SENEAR e Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor.

Megaeventos	00	00	00	00	00	00	01	0,01	01	0,04	0,1	0,23
EAR	03	1,4	02	0,001	05	0,01	05	0,008	15	0,61	0,3	0,08
TOTAL									2432	100	4,2	100
BLOCO 2 (PPA 2012/2015) - Valores em bilhões (R\$)												
Ano	2012		2013		2014		2015		TOTAL			
Categoria	Nº	R\$	Nº	R\$	Nº	R\$	Nº	R\$	Nº	%	R\$	%
EELIS	01	0,01	01	0,02	13	0,08	01	0,07	16	07	0,1	60
EAR	00	00	01	0,03	01	0,01	01	0,03	03	01	0,07	24
Infraestrutura	203	0,01	02	0,01	02	0,006	01	0,007	208	90	0,02	09
Gestão	01	0,02	00	00	04	0,001	00	00	05	02	0,02	07
TOTAL									232	100	0,3	100

Fonte: Siga Brasil. Elaboração do autor (2016).

Na análise dos dados, observa-se no bloco 1 que tanto em quantitativo como em termos monetários, o predomínio foi significativo para Infraestrutura, uma vez que seus percentuais foram de 94% dessa e 93% daquela. Ao verificarmos a ação/objeto contemplada nessa categoria, nota-se seu direcionamento à implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e de lazer; vinculadas quase totalmente ao Programa Esporte e Lazer da Cidade, embora como já sinalizado, sob gerência da Secretaria Executiva do ME.

As demais categorias pela ordem pecuniária apresentam números tímidos, a saber: EELIS (5,28%); Gestão (0,28%), Megaeventos (0,23%) e EAR (0,08). Ao considerarmos o *ranking* das categorias privilegiadas pelas emendas, nota-se que este se assemelha aos dados encontrados nos estudos desenvolvidos por Mascarenhas (2016) e Carneiro (2016) sobre o orçamento geral do esporte, ficando apenas a categoria Megaeventos fora de sintonia, pois, no período do bloco 1 representou cerca de 23%, perdendo apenas para Infraestrutura, com 52%.

Considerando os dados do bloco 2, sinaliza-se uma ruptura com a sistemática até então desenvolvida pelo órgão ministerial, pois, ainda que em termos quantitativos a categoria Infraestrutura represente 90% do total, na questão monetária a maior beneficiada foi a EELIS, com 60% dos recursos liquidados, seguida por EAR (24%), a própria Infraestrutura (9%) e Gestão (7%). Percebe-se que a categoria Megaeventos sequer foi contemplada nesse bloco, com recursos via emendas parlamentares.

No intuito de explicar tal fenômeno, novamente recorreremos ao argumento utilizado anteriormente sobre a desproporção observada por Carneiro (2016), no que se refere às categorias Megaeventos e Infraestrutura em relação ao orçamento geral do esporte. Ao redirecionar a agenda esportiva – leia-se recursos financeiros, em favor dos Megaeventos –, a categoria protagonista das emendas parlamentares no bloco 1 perdeu espaço, findando com seu recuo.

Tal fato é tão verdadeiro que o percentual da categoria Infraestrutura²⁰⁸ saiu de 52% no PPA 2008/2011 para apenas 25% no período posterior (PPA 2012/2015), enquanto Megaeventos saltou de 23% para 35%.

Outro ponto a ser mencionado como chave explicativa dessa queda dos recursos em Infraestrutura é a própria opção do Governo Dilma em privilegiar, por exemplo, emendas de relator e de comissão, essas, como vimos anteriormente possuem um apelo menor entre os parlamentares devido seu aspecto mais imparcial de direcionamento.

Não obstante, considerando a junção de toda série histórica, a categoria Infraestrutura é protagonista tanto em relação ao orçamento geral do esporte, a qual representou 41% dos recursos²⁰⁹; como no que se diz respeito às emendas parlamentares, influenciada de maneira especial pelo bloco 1, significa 88% dos recursos liquidados.

Pelo exposto, entendemos que o Ministério do Esporte tem assumido uma postura indevida, denominada por Mascarenhas (2016), de “ministério de obras”, tal fato não deveria se configurar, uma vez que falta ao órgão estrutura e pessoal para o acompanhamento e fiscalização dos projetos aprovados, o que tende a favorecer o desenvolvimento de irregularidades e ilícitos, conforme constatou Bezerra (1999); em estudo sobre o trabalho parlamentar em torno da aprovação e execução das emendas, ratificado por pesquisas que apontam ainda para um déficit quanto à estrutura esportiva disponível no país.

Como exemplo, Mascarenhas (2016) apresenta os dados da “Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar 2012”, os quais indicam que a quadra de esportes é um equipamento disponível para 76,4% dos escolares da rede pública. A disponibilidade de vestiários atinge 20,5% das escolas; a pista de corrida ou de atletismo, para 1,0%; e a piscina, para 0,7%. Apenas 61,5% dos escolares da rede pública têm acesso à prática esportiva. Isto quer dizer que, embora tal estudo não tenha ligação direta com o Ministério do Esporte, fica clara a necessidade da ampliação da infraestrutura esportiva do país, mas esta deve ser acompanhada de igual investimento em programas e ações que busquem universalizar o acesso ao esporte como direito social, não só aos escolares, mas ao conjunto da população, de acordo com o que prevê a Constituição.

²⁰⁸ Registre-se que, além da possibilidade de direcionamento das emendas parlamentares para a categoria Infraestrutura, existem ações e programas específicos no Ministério do Esporte, a saber: Rede Nacional de Treinamento, Centro de Iniciação ao Esporte, Praças da Juventude e Praças do PAC (Centro de Artes e Esportes Unificados).

²⁰⁹ Em relação ao orçamento geral do esporte no período analisado, os percentuais das demais categorias ficam assim distribuídos: Megaeventos (28%), EELIS (12%), Gestão (11%) e EAR (8%). É oportuno mencionar que a baixa representatividade das categorias EELIS e EAR não se confirma ao olharmos o financiamento esportivo de modo mais amplo, ou seja, considerando também as fontes extraorçamentárias e indiretas, conforme se verifica no estudo de Teixeira, Matias e Mascarenhas (2013).

Estes dados também vêm ao encontro do estudo desenvolvido por Boschetti (2003), por meio do qual a autora constatou que os parlamentares preferem investir em ações de construção, ampliação e/ou aquisição de equipamentos – as quais ela designou de emendas de capital –, à manutenção de atividades e ações já existentes, as chamadas emendas de custeio.

A intenção dos parlamentares na utilização desse instrumento é porque com essas obras, o parlamentar vincula razões objetivas e “concretas”, no termo literal da palavra, para sua reeleição, na medida em que os eleitores veem as suas expectativas sendo atendidas. Nessas circunstâncias, a reeleição pode ser tomada como prestação de contas. Torna-se a forma eficaz de recompensar os políticos pelos feitos realizados em municípios, fazendo parecer que estes tiraram do próprio bolso os recursos necessários para a construção, ampliação ou modernização desses espaços (MELO, SOARES e OLIVEIRA, 2014).

Indicador 4: Distribuição geográfica (regiões)

Ao agrupar os dados por região, constata-se que nem sempre o maior número de emendas significa a mesma proporção de recursos. A aparente contradição fica clara quando da análise dos dados da região Norte no bloco 1, 12% do quantitativo, mas apenas 4% do montante liquidado. E fica ainda mais nítida ao constatar os números do bloco 2, os quais foram direcionados quase que na totalidade às funcionais nacionais. A tabela 05 consolida os elementos coletados.

Tabela 05: Distribuição geográfica (por regiões) das emendas vinculadas às funcionais do ME – Série 2008-2015 (valores liquidados; valores deflacionados pelo IGP-DI em R\$ bilhões e %).

DIRECIONAMENTO POR REGIÕES				
Bloco 1: PPA 2008/2011				
Regiões	Nº emendas	%	Valor	%
Sudeste	831	34%	1,5	36%
Nordeste	704	29%	1,1	27%
Sul	398	16%	0,7	18%
Nacional	52	3%	0,5	13%
Norte	287	12%	0,1	4%
Centro Oeste	160	6%	0,09	2%
Total	2432	100%	4,2	100%
Bloco 2: PPA 2012/2015				
Nacional	17	7%	0,3	92%
Sul	75	32%	0,07	3%
Nordeste	31	13%	0,04	2%
Sudeste	100	45%	0,03	1%
Norte	03	1%	0,002	1%
Centro Oeste	06	2%	0,0002	1%

Total	232	100%	0,3	100%
--------------	------------	-------------	------------	-------------

Fonte: Siga Brasil. Elaboração do autor (2016).

Ao considerarmos apenas o aspecto financeiro; constata-se claramente no bloco 1 que aquelas com melhores índices sociais são as mais beneficiadas por meio das emendas, ou seja, Sudeste/Sul, juntas, ficam com 54% dos recursos, percentual superior no somatório de todas as demais regiões. Não obstante, devem-se considerar os números expressivos do Nordeste, os quais se justificam tendo em vista que a referida região foi a maior contemplada por meio de emendas de bancada, galgando o segundo lugar com a liquidação de 27% do total.

No bloco 2, também quando somados os números da região Sudeste/Sul, resta patente que estes ficam à frente das regiões reconhecidamente mais pobres, a exemplo do Norte e do Nordeste, porém, as emendas nacionais foram o destaque do período. Tal fato se deve à opção do Governo Dilma em priorizar as emendas de relator e de comissões, em detrimento das individuais de deputados e senadores, segundo tratado outrora.

Registre-se que, na consolidação de todo período, os dados se assemelham aos encontrados no bloco 1, com apenas as emendas nacionais ficando à frente da região Sul, conforme a seguir: Sudeste (33,46%), Nordeste (25,51%), Nacional (18,64%), Sul (16,64%), Norte (3,59%), e Centro-Oeste (2,12%).

Para entendimento amplo dos números, deve-se considerar, ainda, que os cidadãos de cada unidade da federação não estão igualmente representados no Congresso Nacional, pois, embora o número de representantes no Senado Federal fosse igual para todas as unidades da federação, independentemente de sua população, a representação na Câmara dos Deputados é proporcional à população. Desse modo, o número de parlamentares por unidade da Federação, por habitante, é bem disperso (BOSCHETTI, 2003; CARVALHO, M., 2007).

Para Cambraia (2011), soma-se a isto o maior direcionamento de recursos para emendas individuais, uma vez que, na formas dessas emendas, o desequilíbrio representativo se materializa, visto que seus valores são determinados pelo número de parlamentares de cada unidade da federação e, não, pela população representada. Assim, a população dos estados que possuem maior representação no Congresso Nacional são os que recebem a maior parcela dos recursos oriundos das emendas parlamentares, independentemente das desigualdades sociais e regionais.

Em vista disso, o problema é histórico e decorre devido a duas razões, quais sejam: a falta de revisão periódica do número de assentos no parlamento destinada a cada circunscrição eleitoral e das regras estabelecidas propositadamente para dar maior representatividade a certo

distrito eleitoral. No primeiro caso, devido à ausência de revisão por mais de 20 anos do número de assentos por estado na Câmara dos Deputados. No segundo caso estão os limites máximos e mínimos estabelecidos pela CF/88 para a representação dos estados na Câmara dos Deputados²¹⁰, assim como a quantidade fixa de assentos no Senado Federal²¹¹ para qualquer unidade da federação (CAMBRAIA, 2011).

Indicador 5: Distribuição geográfica (estados)

Mesmo que o desequilíbrio representativo abordado no indicador anterior possa se revelar em quaisquer das atribuições do Congresso Nacional que abarquem disputa entre os entes federados, o orçamento federal possibilita uma investigação particular, pois tem uma expressão mensurável: as dotações orçamentárias destinadas a cada unidade da Federação.

Dessa maneira, a tabela 06 apresenta a posição dos Estados quanto ao número de emendas e aos recursos liquidados no período de 2008 a 2015, revelando que, mesmo ao isolar a distribuição geográfica por Estados, tanto no bloco 1 como no bloco 2 são favorecidos quantitativamente e em termos financeiros, os Estados mais populosos e, proporcionalmente, que possuem o maior número de parlamentares.

Tabela 06: Distribuição geográfica (por estado) das emendas vinculadas às funcionais do ME – Série 2008-2015 (valores liquidados; valores deflacionados pelo IGP-DI em R\$ milhões e %).

DIRECIONAMENTO POR ESTADOS				
BLOCO 1 (PPA 2008/2011) – Valores em milhões (R\$)				
Estado	nº emendas	%	R\$	%
São Paulo (SP)	267	11,21%	702,6	18,92%
Minas Gerais (MG)	270	11,34%	670,2	18,05%
Bahia (BA)	182	7,64%	521,9	14,06%
Rio Grande do Sul (RS)	198	8,31%	501,4	13,50%
Paraná (PR)	137	5,75%	221,4	5,96%
Ceará (CE)	98	4,11%	187,1	5,04%
Maranhão (MA)	76	3,19%	154,5	4,16%
Rio de Janeiro (RJ)	241	10,12%	117	3,15%
Rio Grande do Norte (RN)	65	2,73%	98,5	2,65%
Pará (PA)	83	3,48%	69,3	1,86%
Piauí (PI)	52	2,18%	57,5	1,54%
Goiás (GO)	65	2,73%	55,1	1,48%
Sergipe (SE)	53	2,22%	45,6	1,22%
Pernambuco (PE)	95	3,99%	42,9	1,15%
Espírito Santo (ES)	58	2,43%	42,4	1,14%

²¹⁰ O número de assentos na Câmara dos Deputados varia de acordo com a população da unidade representada.

²¹¹ Cada unidade da federação tem três representantes no Senado Federal.

Paraíba (PB)	43	1,80%	40,9	1,10%
Santa Catarina (SC)	55	2,31%	36,8	0,99%
Rondônia (RO)	39	1,63%	25,2	0,67%
Mato Grosso (MT)	39	1,63%	23,5	0,63%
Tocantins (TO)	39	1,63%	23	0,62%
Alagoas (AL)	42	1,76%	20,9	0,56%
Amazonas (AM)	49	2,05%	14	0,37%
Acre (AC)	44	1,84%	12	0,32%
Mato Grosso do Sul (MS)	30	1,26%	9,6	0,26%
Distrito Federal (DF)	20	0,84%	6,3	0,17%
Roraima (RR)	07	0,29%	06	0,16%
Amapá (AP)	33	1,38%	5,1	0,13%
TOTAL	2380	100%	3,7 bi	100%
BLOCO 2 (PPA 2012/2015) – Valores em milhões (R\$)				
Rio Grande do Sul (RS)	40	18,60%	4,4	27,29%
São Paulo (SP)	50	23,25%	3,3	20,15%
Santa Catarina (SC)	12	5,58%	1,7	10,48%
Paraná (PR)	26	12,09%	1,4	8,87%
Pernambuco (PE)	06	2,79%	1,3	8,25%
Piauí (PI)	07	3,25%	1,3	8,16%
Rio de Janeiro (RJ)	28	13,02%	1,2	7,80%
Maranhão (MA)	11	5,11%	0,4	2,68%
Minas Gerais (MG)	10	4,65%	0,3	2,14%
Distrito Federal (DF)	02	0,93%	0,2	1,59%
Ceará (CE)	03	1,39%	0,1	0,86%
Espírito Santo (ES)	10	4,65%	0,1	0,74%
Mato Grosso do Sul (MS)	04	1,86%	0,06	0,41%
Alagoas (AL)	02	0,93%	0,03	0,19%
Roraima (RR)	02	0,93%	0,02	0,17%
Sergipe (SE)	01	0,46%	0,001	0,08%
Tocantins (TO)	01	0,46%	0,0009	0,05%
TOTAL	215	100%	16,4	100%

Fonte: Siga Brasil. Elaboração do autor (2016).

No bloco 1, apenas os estados do MA e RN, respectivamente sétimo e nono colocados dos maiores beneficiados, não estão entre os 10 estados mais populosos do país. Considerando que a região Nordeste foi a maior beneficiada por emendas de bancada, os números do MA se justificam, pois foi o estado nordestino contemplado com o maior volume de recursos via esse tipo de emenda, além de estar em 11º na posição dos estados mais populosos. No tocante ao RN embora em termos populacionais aparecesse apenas na 16ª posição, foi um dos poucos estados (fora dos mais populosos) contemplados em todos os anos da série histórica do referido bloco, embora sempre em posições intermediárias no tocante ao volume de recursos, mas que, no somatório, propiciou sua colocação no *top 10*.

Já no bloco 2 a situação é semelhante, pois, novamente, o estado Maranhão, agora acompanhado do Piauí e do Distrito Federal aparecem entre os 10 maiores contemplados. Nesse bloco, deve-se considerar como dito antes, a preferência governamental pelas emendas de relator e de comissão, acarretando o direcionamento para apenas 16 estados em todo o período. Assim, mesmo com percentuais financeiros baixos, por terem sido contemplados no período, os citados estados figuram entre os maiores beneficiados.

Com base nos dados da tabela 06, ao realizar a junção de todo período, os argumentos até então apresentados se confirmam, tendo em vista que figuram dentro do *top* 10 apenas os estados do MA e RN, conforme a seguir: SP (19,03%), MG (17,54%), BA (14,07%), RS (13,64%), PR (6,01%), CE (5,05%), MA (4,18%), RJ (3,19%), RN (2,65%) e PA (1,86%). Acrescenta-se, ainda, que a liquidação das emendas no âmbito do Ministério do Esporte demonstra que a discricionariedade²¹² com que o governo federal executa as emendas individuais impactou significativamente na distribuição dos recursos entre os estados, notadamente no período do PPA 2008/2011.

Indicador 6: Distribuição por coligação partidária

Na análise por coligação partidária, devemos inicialmente explicar nossa opção por trabalhar com as coligações partidárias, ainda que não se possa dizer que esse embate se restrinja ao atual período democrático, essas coligações seguramente adquiriram contornos mais ou menos definidos e um caráter mais conflituoso neste momento.

Primeiramente, é trazido por Soares (1964) que, ao se coligarem, os partidos estariam orientados por duas racionalidades: a do “esforço mínimo” e a da “resistência ideológica”. Na visão do autor, os partidos fariam coligações no sentido de elevar ao máximo o número de votos, empreendendo o mínimo esforço, todavia essa conta seria equalizada por considerações de natureza ideológica, ou seja, partidos com ideologias ou enraizamento socioeconômicos divergentes apresentariam resistências na composição das mesmas coligações, considerando que tal estratégia representaria risco de perdas futuras em termos de votos.

A segunda agenda teve início com as considerações de Lima Júnior (1983), seguido por Lavareda (1991), essa faz menção aos parâmetros do cálculo coligacionista: se nacional

²¹²Discricionariedade é a liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei, ou seja, a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis, todas, porém, válidas perante o direito.

ou estadual, remetendo, nessa discussão, para a vinculação das estratégias estabelecidas nas disputas legislativas (proporcionais) às configuradas nas eleições executivas (majoritárias).

Para Miranda (2013), pode-se verificar certa inclusão de preocupações correlatas nessas agendas, em especial a questão da proporcionalidade entre votos e representação legislativa dos partidos e a fragmentação do sistema partidário e tais aspectos mostram a importância das coligações na formatação do sistema partidário brasileiro.

Outra estratégia a ser considerada se refere às próprias votações em plenário, ao demonstrar obediência às coalizões; os parlamentares vislumbram a possibilidade de obter benefícios do Executivo, inclusive por intermédio das próprias emendas orçamentárias. (PEREIRA; MUELLER 2002, FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005, BITTENCOURT, 2012).

Isso posto, considerando os dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), as coligações, bem como os apoios formalizados para as eleições presidenciais nos anos de 2006 e 2010, podemos criar quatro categorias de vínculo; a saber: a) partidos da base governista, coligações e partidos que demonstraram apoio, em primeiro ou segundo turno, à candidatura do até então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) em 2006 e pela sua sucessão em 2010, partidos opositores, aqueles declarados independentes e outros.

Registre-se que foram classificados na categoria outros o Partido Republicano da Ordem Social (PROS), o Partido Social Democrático (PSD), e o Solidariedade (SD), pois suas fundações e registros no TSE²¹³ são posteriores às referidas eleições, a saber: 2010, 2011 e 2013, respectivamente²¹⁴. A tabela 07 sintetiza as classificações utilizadas.

Tabela 07: Coligações e apoios formalizados nas eleições de 2006 e 2010.

COLIGAÇÕES E APOIOS		
ELEIÇÕES 2006		
Base governista	Independente	Oposição
Partido dos Trabalhadores (PT)	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)
Partido do Comunista do Brasil (PCdoB)	Partido Social Cristão (PSC)	Partido Popular Socialista (PPS)
Partido Republicano Brasileiro (PRB)	Partido Progressista (PP)	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)
Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	Partido da Frente Liberal (PFL) ²¹⁵
Partido Socialista Brasileiro (PSB)	Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB)	

²¹³ Os partidos foram fundados respectivamente em 2010, 2011 e 2013.

²¹⁴ Adverte-se a existência de outros partidos no cenário político nacional, os quais não foram classificados por não possuírem representação no congresso nacional e conseqüentemente não participarem da dinâmica orçamentária relativa às emendas.

²¹⁵ Em 28 de março de 2007, o partido troca o nome para Democratas (DEM), no sentido de recuperação de sua imagem após péssimos resultados nas eleições de 2006, em que perdeu dezenove cadeiras na Câmara dos Deputados e uma cadeira no Senado, além de conquistar apenas o governo do Distrito Federal.

Partido Humanista da Solidariedade (PHS)		
Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB)		
ELEIÇÕES 2010		
Base governista	Independente	Oposição
Partido dos Trabalhadores (PT)	Partido Verde (PV)	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)
Partido do Comunista do Brasil (PCdoB)	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	Partido Popular Socialista (PPS)
Partido Republicano Brasileiro (PRB)		Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)
Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)		Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB)
Partido Socialista Brasileiro (PSB)		Democratas (DEM)
Partido Democrático Trabalhista (PDT)		
Partido Social Cristão (PSC)		
Partido Progressista (PP)		
Partido da República (PR)		
Partido Trabalhista Cristão (PTC)		

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e Siga Brasil. Elaboração do autor (2016).

Outro destaque se refere ao significativo aumento da base governista entre as duas eleições, saltando de 05 partidos, em 2006, para 10, em 2010. Fato correlacionado com o sucesso da coalizão presidencialista, assim como pelo alto índice de avaliação do governo Lula, chegando a 77% da população a avaliar a gestão do petista como ótima ou boa, às vésperas das eleições de 2010²¹⁶.

Na análise dos dados, considerando os recursos liquidados por meio das emendas parlamentares vinculadas às funcionais do Ministério do Esporte; revela-se o predomínio da base aliada do governo em toda série histórica, conforme a seguir na tabela 08:

Tabela 08: Distribuição partidária das emendas vinculadas às funcionais do ME – Série 2008-2015 (valores liquidados; valores deflacionados pelo IGP-DI em R\$ bilhões e %).

Períodos	Bloco 1: PPA 2008/2011		Bloco 2: PPA 2012/2015	
	R\$	%	R\$	%
Base governista	1,6	42%	0,7	95%
Oposição	1,2	30%	0,01	2%
Independente	1,0	28%	0,005	1%
Outros	00	0%	0,01	2%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e Siga Brasil. Elaboração do autor (2016).

Ao individualizarmos os números pelos PPAs, nota-se também no bloco 1 o predomínio de emendas liquidadas em favor da base governista. No entanto, quando isolamos

²¹⁶ Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/eleicoes/2010/as-vesperas-da-eleicao-popularidade-de-lula-atinge-novo-recorde-02bfpsgut7o5x9i3znx724rpg>. Acesso em 24 out. 2015.

os partidos, no que pese PT (17%) e PMDB (14%) ainda protagonizarem o período, PSDB (12%) e PFL/DEM (10%), aparecem em terceiro e quarto lugar, respectivamente. Na explicação de tal fato, deve-se levar em consideração que é justamente desses partidos as maiores bancadas na Câmara dos Deputados²¹⁷ e dos Senadores²¹⁸ ao término das eleições de 2006, ou seja, com maior número de parlamentares, maiores as chances dos respectivos partidos proporem emendas ao orçamento federal.

Com o aumento da coligação partidária pró-governo nas eleições de 2010 a prerrogativa em atendimento da base aliada se fortalece, uma vez que no bloco 2, nem mesmo o tamanho das bancadas fora suficiente para modificar os números encontrados. Até porque, como temos sinalizado ao longo do texto, a partir do PPA 2012/2015 houve um menor atendimento das emendas como um todo, de maneira especial as individuais. Os oito maiores beneficiados, todos eles da base governista, foram PRB (43%), PSB (37%), PT (5%), PP (3%), PMDB (2%), PCdoB (1%), PR (1%) e PDT (1%). Ressalta-se que, somadas, a representação de tais partidos, chega a 95% do montante total.

Nesses termos, o fato que se destaca é que a discricionariedade que o Governo dispõe para executar as emendas se traduz claramente de caráter partidário em favorecimento as suas coalizões, uma vez que as emendas liquidadas são, em sua maioria, dos partidos da base de apoio ao governo em detrimento daqueles opositores. Este comportamento afronta vários preceitos constitucionais, tais como a igualdade, a impessoalidade, a moralidade e o pluralismo político.

Tais considerações se relacionam com os apontamentos trazidos por Boschetti (2003), que considera ser a filiação partidária a variável dicotômica para atender as emendas de deputados e senadores, isto é, as emendas de parlamentares da bancada governista e da base de apoio “têm maiores chances de serem executadas em detrimento aos demais parlamentares” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005, p. 763).

Outro fato que chama atenção na junção dos períodos é o desempenho do PCdoB (6º colocado no bloco 1 e 5º no bloco 2), e do próprio PRB (líder do bloco 2)²¹⁹, ambos, embora com representatividade baixa no congresso, foram protagonistas na gestão da pasta ministerial

²¹⁷ As maiores bancadas da Câmara Federal ao final das eleições de 2006 foram: PMDB (89), PT (83), PSDB (66) PFL/DEM (65). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-na-eleicao>. Acesso em 03 abr. 2016.

²¹⁸ As maiores bancadas do Senado Federal ao final das eleições de 2006 foram: PFL/DEM (18), PMDB (17), PSDB (14) PT (11). Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2006/10/02/eleicoes-alteram-tamanho-das-bancadas-no-senado-federal>. Acesso em 03 abr. 2016.

²¹⁹ No ano de 2015,

ora estudada. A primeira agremiação comandou o Ministério do Esporte desde sua criação em 2003 até 2015, ano em que o PRB assumiu as ações no setor esportivo²²⁰.

Sobre este aspecto, Bezerra (1999) alerta que se o interesse dos parlamentares é garantir que os recursos sejam destinados conforme seus objetivos, notadamente os eleitores, o interesse dos ministros consiste em assegurar que tais valores sejam aprovados sob a forma de dotações globais²²¹, quer dizer, montantes não vinculados à realização de um programa em uma dada região ou município e cuja aplicação é definida geralmente pelos próprios ministros, de acordo com suas preferências.

Sabendo dessa dinâmica e considerando o vínculo partidário, as lideranças políticas e os parlamentares procuram, já durante a elaboração do orçamento, aprovar recursos para os ministérios que estão sob a gestão de membros de seu partido ou, pelo menos, da base aliada. Além de tais aspectos, menciona-se, ainda, as relações de amizade, os compromissos políticos, a possibilidade de recorrer a mediações e o prestígio do parlamentar junto ao ministro são, entre outros, alguns dos fatores que intervêm na priorização do atendimento dos pleitos dos parlamentares (BEZERRA, 1999).

Para Bezerra (1999), o interessante é a visão dos deputados e dos senadores sobre a utilização dos recursos pelos ministros nos mesmos termos que a atuação dos próprios parlamentares. Isto é, entendida como parte das ações do ministro, de maneira especial aqueles licenciados de seus mandatos legislativos, voltadas para viabilizar a sua reeleição ou eleição para um novo cargo público, nos termos da chamada pequena política. Agindo, de modo geral, segundo a mesma lógica que os parlamentares, eles tendem a dar maior atenção aos interesses dos estados e regiões aos quais se encontram vinculados politicamente. Isto ocorre, por exemplo, por meio da priorização do atendimento dos políticos do estado e canalização dos projetos e investimentos dos ministérios para essas localidades.

Fato verificado nos dados encontrados no Ministério do Esporte, pois, ao considerarmos os três ministros que passaram pela pasta no período de estudo, a saber: Orlando Silva (PCdoB/SP), Aldo Rebelo (PCdoB/SP) e George Hilton (PRB/MG), os dois estados, maiores beneficiados via liquidação das emendas, foram, justamente, SP e MG, os quais possuem forte ligação com os referidos políticos.

²²⁰Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/12/1566495-pc-do-b-perde-esporte-prb-assume-ministerio.shtml> Acesso em: 07 fev. 2016.

²²¹ Designa-se como dotação global os recursos, alocados nos ministérios, que não possuem uma destinação específica.

Em termos gerais, fica clara a via de mão dupla da relação dos ministros com os parlamentares, visto que cabe ao primeiro fazer a média com o Congresso e, ao segundo, fazer com que os interesses de ambos cheguem às bases, ou seja, o objetivo final é o Executivo agradar o parlamentar, para que este vote aquilo que é do interesse do Executivo, ao mesmo tempo em que vislumbra o apoio do reduto eleitoral dos congressistas no momento das eleições (BEZERRA, 1999).

Indicador 7: Distribuição por parlamentar

Verificando a distribuição nominal por parlamentar, optou por realizar um *ranking* com os 10 primeiros, entre deputados e senadores contemplados ao longo do período de 2008 a 2015, embora neste lapso temporal, 591 parlamentares no bloco 1, e 178 congressistas no bloco 2, foram favorecidos com a liquidação de suas emendas vinculadas às funcionais no ME. A tabela 09 representa os resultados encontrados.

Tabela 09: Ranking dos dez maiores parlamentares beneficiados por emendas vinculadas às funcionais do ME – Série 2008-2015 (valores liquidados; valores deflacionados pelo IGP-DI em R\$ milhões).

Bloco 1: PPA 2008/2011					
Autor	Titulação	Partido	Coligação	Valor emenda aprovada	Valor emenda liquidada
Eugênio Rabelo	Deputado	PP/CE	Independente	30,9	30,9
Edmilson Valentim	Deputado	PCdoB/RJ	Base governista	21,3	21,3
Almeida Lima	Deputado	PMDB/SE	Base governista	18	18
Deley	Deputado	PSC/RJ	Independente	16	16
Manuela D'ávila	Deputado	PCdoB/RS	Base governista	15,8	15,8
Flávio Dino	Deputado	PCdoB/MA	Base governista	15,6	15,6
Elismar Prado	Deputado	PT/MG	Base governista	13,7	13,7
Nazareno Fonteles	Deputado	PT/PI	Base governista	12,3	12,3
Betinho Rosado	Deputado	DEM/RN	Oposição	12,1	12,1
João Bittar	Deputado	DEM/MG	Oposição	11,9	11,8
Bloco 2: PPA 2012/2015					
Romário	Deputado	PSB/RJ	Base governista	0,3	0,05
Roberto de Lucena	Deputado	PV/SP	Independente	0,07	0,04
José Mentor	Deputado	PT/SP	Base governista	0,05	0,04
Carlos Eduardo Cadoca	Deputado	PCdoB/PE	Base governista	0,05	0,04
Roberto Teixeira	Deputado	PP/PE	Base governista	0,3	0,04
Vilalba	Deputado	PP/PE	Base governista	0,1	0,04
Bohn Gass	Deputado	PT/RS	Base governista	0,2	0,03
Cândido Vaccarezza	Deputado	PT/SP	Base governista	0,3	0,03

Vicente Candido	Deputado	PT/SP	Base governista	0,2	0,03
Acelino Popó	Deputado	PRB/BA	Base governista	0,03	0,03

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e Siga Brasil. Elaboração do autor (2016).

Analisando os dados, percebe-se, novamente, o favorecimento dos parlamentares vinculados ao governo, sendo que, da amostra selecionada no bloco 1, 60% correspondem aos congressistas vinculados à base governista (PT, PCdoB), 20% àqueles considerados independentes (PP e PSC), e 20%, aos opositores (DEM).

Deve ser ressaltada a ocorrência de parlamentares, ainda que se elegendo por chapas de oposição, ou até mesmo independentes, os quais passam a votar favoravelmente aos projetos do Poder Executivo ou, em casos mais extremos, migram para partidos correspondentes da base de apoio do governo. Situação ocorrida com aqueles declarados independentes neste bloco, uma vez que costuraram acordos para pertencer à base aliada, tendo ambos migrado nas eleições de 2010. Tal fato ocorre por vários motivos, dentre os quais a possibilidade de pagamento de suas respectivas emendas se insere neste contexto.

Outro fator merecedor de consideração se deve ao vínculo esportivo dos parlamentares “independentes”, uma vez que, tanto Eugênio Rabelo (PP/CE) como Deley (PSC/RJ), possuem ligação com o futebol. O primeiro foi presidente do Ceará *Sporting Club* (2005), além de ter sido membro da Comissão de Turismo e Desporto (2007/2008). Como deputado federal, Eugênio destinou quase 90% da verba que tinha direito ao esporte cearense, contribuindo para sua nomeação como secretário adjunto da Secretaria do Esporte do Estado do Ceará ao final de seu mandato, em 2012²²².

Já o segundo, famoso por sua carreira no Fluminense *Football Club* (1979/1987), primeiramente foi Secretário de Esporte e Lazer do Município de Volta Redonda, em 1997, e deputado federal a partir de 2002. No congresso, participou por duas oportunidades da Comissão do Esporte (2014/2015), as quais o credenciaram para assumir em 2015 o cargo de Secretário de Estado de Esporte, Lazer e Juventude no Estado do Rio de Janeiro. Embora todas as datas apresentadas não correspondessem ao bloco 1, as experiências anteriores ao período subsidiaram ao referido deputado sua atuação em torno das emendas orçamentárias junto ao setor esportivo.

Registre-se que a ligação com o esporte dos deputados Edmilson Valentim, Manuela D'ávila e Flávio Dino, todos do PCdoB, se deve, justamente, à legenda partidária a qual estão filiados, pois essa, segundo vimos acima, foi a principal mandatária da pasta vinculada ao

²²² Toda a biografia dos deputados mencionados neste texto foi extraída do site oficial da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>. Acesso em: 04 abr. 2016.

setor, notadamente no período do bloco 1. Em relação aos demais componentes do *top 10* do bloco 1, não encontrou-se conexão com suas ações partidárias e profissionais junto ao mundo esportivo.

O bloco 2 apresenta tais resultados: 90% dos beneficiados correspondem aos congressistas filiados a partidos da base aliada (PSB, PT, PCdoB, PP e PRB) em detrimento a 10% de um partido independente (PV). O destaque do bloco se refere ao deputado Romário - PSB/RJ que, sozinho, no ano de 2013, foi contemplado com cerca de R\$ 3.000.000,00, em emenda vinculada a funcional direcionada ao desenvolvimento de atividades e apoio a projetos de esporte, educação, lazer e inclusão social em nível nacional.

O trabalho do referido parlamentar no Congresso se associa em grande medida ao setor esportivo, sendo componente da Comissão de Esporte, no período de 25/02/2014 a 31/01/2015, bem como participante de Comissões Especiais que versaram sobre modificações na Lei Pelé, na Timemania, Lei da Inclusão e em pareceres sobre a Copa das Confederações em 2013 e do Mundo no ano de 2014, além de ter sido atleta profissional de futebol de carreira vitoriosa.

Mais um destaque para o também ex-atleta, deputado Acelino Popó²²³ (PRB/BA), tendo em vista que este foi o único parlamentar contemplado em 2015, ano esse de estreia do partido de filiação do deputado no comando do órgão ministerial. Situação que corrobora com as afirmações de Bezerra (1999), sobre a relação entre ministros e parlamentares de mesma legenda, citada anteriormente.

O relação dos deputados pertencentes ao *top 10* do bloco 2 é mais íntima para com o esporte, dado que, tanto Carlos Eduardo Cadoca (PCdoB/PE), como Cândido Vaccarezza (PT/SP) foram gestores esportivos. O primeiro, na Secretaria Municipal (Recife) e Estadual (Pernambuco) de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes e participou da Comissão do Esporte (2015); o segundo, na Secretaria de Cultura Esportes e Lazer, Prefeitura Municipal de Mauá, SP, 1998-12/2000. Os deputados Roberto Teixeira (PP/PE) e Vicente Candido (PT/SP) foram membros de Comissão temática da Câmara, este da Comissão do Esporte (2015); já aquele da Comissão de Educação, Cultura, Turismo e Esportes (2007/2008 e 2009/2010).

Avaliando todo panorama, tais dados revelam a significativa representatividade das emendas na execução orçamentária do Ministério do Esporte, em especial nos anos vinculados ao PPA 2008/2011, os quais atingiram média de 72% de todo orçamento

²²³ O deputado foi tetracampeão mundial de boxe em duas categorias diferentes.

ministerial. Ao mesmo tempo, é possível identificar a prática clientelista no uso de recursos públicos pelos parlamentares, sobretudo no que se relaciona aos votos em plenário, de acordo com interesses do governo e das emendas direcionadas para beneficiar suas bases eleitorais, fortalecendo seus partidos e, assim, mantendo o poder à custa do erário.

Essa prática, além de direcionar gastos do governo para projetos localizados, garantidos exclusiva ou principalmente para trazer dinheiro para um representante do distrito, é utilizada para reforçar relações entre pessoas que se encontram em termos econômicos e de poder em situação de desigualdade. Nesses casos, reiteramos que as práticas clientelistas são consideradas, sobretudo, como um meio do Estado e dos políticos atenderem às demandas específicas das populações mais pobres e integrá-las ao sistema político, cooptando novos grupos sociais (BEZERRA, 1999).

Há, ainda, um debate mais amplo, já trazido anteriormente, permitindo verificar, por exemplo, a relação Executivo-Legislativo em âmbito federal e sua vinculação com a arena eleitoral. Tomando-se como paradigma as emendas individuais, essas sinalizam para um jogo de barganha entre os poderes, em que o executivo teria maior capacidade de estabelecer sua agenda, o que lhe admite dilatar o sucesso em suas estratégias de governo e, aos congressistas, os resultados seriam a ampliação de suas possibilidades em novas eleições, visto que suas bases receberiam benefícios por meio da sua atuação parlamentar de negociação com o executivo (BOSCHETTI, 2003; MELO; SOARES; OLIVEIRA, 2014).

Para Pereira e Mueller (2002), o mecanismo das emendas parlamentares é a central estrutura do Executivo brasileiro para negociar junto às coalizões e fazer valer suas preferências. Para entender, ainda, o porquê de os parlamentares se satisfazerem com uma participação mínima no orçamento da União, em detrimento da busca por um melhor equilíbrio ao acesso dos recursos públicos, Pereira e Mueller (2002, p. 274) indicam que “esse papel, mesmo que limitado, proporciona altos retornos eleitorais”. Pode-se dizer que o instituto das emendas parlamentares ao orçamento gera “uma situação privilegiada para que os políticos desenhem políticas públicas com o objetivo de atender às demandas particulares de seus eleitores” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002).

Ainda nesses termos, o governo federal, ao sair de 591 parlamentares beneficiados via emendas no PPA 2008/2011 (Governo Lula), para 178 no PPA 2012/2015 (Governo Dilma), sinaliza uma ruptura com a harmonia da coalizão, bem como minimiza um dos principais instrumentos eleitorais de deputados e senadores, ocasionando uma crise política sem precedentes. O problema histórico de obtenção de uma maioria estável no Parlamento, tornou-se um conflito hostil, culminando com a debandada de partidos da base aliada.

Para efeitos de comparação, em 1º de janeiro de 2014, a base aliada do governo contava com 304 deputados e 47 senadores, ou seja, maioria no Congresso. Agora, em 2016, com a recente saída do PMDB, os números são de 216 na Câmara e 26 no Senado²²⁴.

Mesmo considerando tais aspectos, se faz necessário buscar nesses dados, apresentados ao longo do capítulo, as possíveis interlocuções com os dispositivos norteadores da política esportiva nacional, dentro do período estudado. Para tanto, o exercício a ser feito deve apresentar e sistematizar tais políticas a fim de que se possa estabelecer diálogo com estes instrumentos.

4.4 As emendas e a interlocução com as políticas esportivas

A reflexão a ser desenvolvida nesse tópico orienta-se por diagnosticar as imbricações existentes entre as ações contempladas via emendas parlamentares e as, de fato, preconizadas nas políticas esportivas, institucionalizadas dentro da dinâmica governamental por meio da Política Nacional de Esporte (PNE), dos Planos Plurianuais (2008/2011 – 2012/2015), e do Plano Decenal de Esporte (PDEL).

Tal propósito se faz pertinente, tendo em vista nosso pressuposto, o qual previa que as emendas parlamentares vinculadas ao orçamento do ME não se efetivam de uma maneira orgânica ao planejamento do setor, bem como são fortes instrumentos de atuação dos deputados e senadores no intuito de atender suas bases eleitorais; excluindo, ainda, as possibilidades de participação da sociedade civil nas tomadas de decisão referentes ao orçamento do órgão ministerial.

Verificar o contexto dos programas governamentais, das políticas públicas desenvolvidas no setor esportivo e o direcionamento das emendas nesse processo, pode contribuir de maneira significativa para que estas possam ser formuladas e aperfeiçoadas com o propósito de melhor atender às verdadeiras necessidades da sociedade com uma adequada alocação dos recursos orçamentários.

Começamos pela Política Nacional do Esporte (PNE), elaborada pelo ME, a partir das deliberações da I CNE, instituída no ano de 2005. Para Flausino (2013, p 75), embora “o processo de Conferências no ME guarde limitações relativas a real participação popular no sentido de propor ações e estas serem efetivadas, a PNE surge de um debate”. Na visão da

²²⁴ Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/politica/listas/com-a-saida-do-pmdb-como-fica-a-base-aliada-do-governo.htm>. Acesso em: 04 abr. 2016.

autora, o documento envolveu vários segmentos, com perspectivas além dos grupos envolvidos com o esporte hegemônico²²⁵.

Em sua composição, a PNE faz menção ao dever do Estado em garantir o esporte e o lazer como direitos sociais, por meio de princípios e objetivos relacionados com a democratização e a popularização dessas práticas, conforme a seguir: direitos sociais, inclusão social, universalização, fortalecimento da cidadania, gestão democrática e participativa, controle social, descentralização, desenvolvimento humano, fomento ao esporte educacional e de participação, desenvolvimento de talentos esportivos, ciência e tecnologia, desenvolvimento econômico e da nação.

Para Matias (2013), esse talvez seja o documento mais emblemático produzido pelo ME, apesar de conter elementos conservadores, como a utilização de expressões como cidadania, desenvolvimento humano, vulnerabilidade social, do esporte enquanto um fator de emprego e renda²²⁶; se fazem presentes críticas ao modelo esportivo piramidal, apontando ainda a necessidade de o Estado estabelecer critérios e ações no sentido de massificação do esporte como direito de todos.

As diretrizes e ações estratégicas conciliam com os objetivos e princípios da PNE, as oito diretrizes e as dezoito ações estratégicas são apresentadas pelo quadro 03 a seguir:

Quadro 03: Diretrizes e ações estratégicas do PNE.

Diretrizes	Ações Estratégicas
1) Universalização do acesso e promoção da inclusão social – destaca o dever do Estado na garantia do direito ao acesso ao esporte e lazer, importante instrumento de inclusão social; 2) Desenvolvimento humano – o esporte colabora na aquisição de qualidade de vida e desenvolvimento humano; 3) Ciência e Tecnologia do Esporte – a produção e a difusão do conhecimento da ciência e tecnologia, da informação e documentação, constituem os pilares da PNE; 4) Promoção da Saúde – o esporte deve contribuir para a promoção e preservação da saúde, integrando-se a ações interdisciplinares de políticas públicas do setor com demais áreas; 5) Paz e desenvolvimento da nação – a mobilização social do esporte necessita ser direcionada para o desenvolvimento social e para assegurar a vinculação com a pátria, por meio da identidade nacional; 6) Desenvolvimento	a) ampliação do acesso; b) garantia da oferta regular; c) ampliação da infraestrutura; d) política de recursos humanos que atenda ao Sistema Nacional; e) desenvolvimento da ciência e tecnologia; f) oferta esportiva em todas suas dimensões, voltadas para populações em vulnerabilidade social; g) fortalecimento da participação feminina no esporte; h) desenvolvimento de prática esportiva a pessoas com necessidades especiais; i) esporte como meio de promoção da saúde; j) combate ao doping; k) documentação e

²²⁵ Ressalta-se que o grupo progressista, cujo tensionamento se efetivou principalmente a partir da década de 1980, teve participação no processo de elaboração da PNE.

²²⁶ Anota-se que essas expressões por si só não são conservadoras, passam a ser a depender do uso que se faz delas, ou seja, quando se vinculam a uma perspectiva salvacionista do esporte e descontextualizada das condições histórico-sociais.

<p>econômico – potencial econômico da indústria esportiva, a qual possibilita a geração de empregos e renda por meio dos expectadores e patrocinadores; 7) Gestão democrática: participação e controle social – constituição de estratégias que possibilitem a participação e interação de ações nos três níveis de governo, dos três poderes, além dos entes governamentais, não-governamentais, iniciativa privada, entidades esportivas e sociedade e; 8) Descentralização da política esportiva e de lazer – priorizar a transferência de competências entre os entes federativos e entre a iniciativa privada, quando necessário, ampliando a possibilidade de troca e interações.</p>	<p>informação esportiva; l) democratização da informação; m) fortalecimento da gestão pública esportiva; n) estruturação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer; o) estruturação de uma política de financiamento do SNEP; p) fortalecimento das entidades de administração esportiva; q) ampliação da participação popular; e r) garantia de mecanismos de controle e avaliação permanentes da PNE.</p>
---	--

Fonte: Política Nacional de Esporte. Elaboração do autor (2016).

O documento, em seu preâmbulo, apresenta resumo histórico da intervenção estatal no setor e as ações desenvolvidas, a partir da constituição do ME. Naquele período em que a política era elaborada, seus programas, suas relações interministeriais, a constituição de redes de pesquisa, dentre outros, adverte o cumprimento da aplicação dos recursos, mas ressalta a imprescindibilidade de diversificação das fontes como algo fundamental, sendo vital alterar a legislação vigente. Contudo, não sinaliza o percentual destinado a cada manifestação esportiva, e ainda discorre sobre os conceitos e finalidades dessas manifestações, finalizando com a sinalização da necessidade de construção de um Sistema Nacional de Esporte e Lazer (FLAUSINO, 2013).

Em termos gerais, para Castelan (2011), trata-se de um plano amplo, abarcando muitos interesses alinhados aos previstos na CF/88, no sentido de garantia da massificação das práticas esportivas, respeitando a diversidade dessas. Aproxima-se, ainda, de um setor ligado à área progressista da Educação Física, uma vez que não se restringe às modalidades hegemônicas, propõe como estratégia a preservação da documentação esportiva e a democratização do conhecimento no âmbito esportivo, da mesma maneira que sinaliza a necessidade da criação do Sistema Nacional do Esporte.

Outro mecanismo vinculado ao planejamento e desenvolvimento do setor esportivo a ser mencionado se trata do PPA, neste caso por meio dos Planos Plurianuais de 2008/2011 e 2012/2015, instrumentos esses que materializam o projeto governamental, tendo por finalidade estabelecer “[...], de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988).

Assim, o documento é constituído por um conjunto de programas, isto é, intervenções conduzidas pelo governo com a intenção explícita de mudar uma situação específica existente para uma situação desejada. Para o cumprimento de tal propósito são estabelecidos objetivos a serem alcançados dentro de períodos de quatro anos.

Os órgãos e as entidades da administração pública devem seguir à risca o que está determinado na lei, não gastando nada além do estipulado para cada programa ou atividade. Tal instrumento consiste em ordenar a ação do Governo em programas orçamentários, os quais passam a vigorar no segundo ano de um determinado mandato; se estendendo até o primeiro ano do mandato subsequente, com o propósito de tornar mínimo o risco de interrupção de ações governamentais durante o período de transição (SALVADOR, 2010).

Para o período de 2008 a 2011, o PPA foi intitulado de “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”, é o segundo PPA elaborado durante o Governo Lula. Com foco na juventude e na população vulnerável a risco social, demonstra a permanência da ação governamental no que se refere à oferta focalizada do direito social ao esporte e lazer, sinalizado por Flausino (2013).

Os programas desenvolvidos no âmbito do esporte foram: a) Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento – Brasil Campeão²²⁷; b) Programa Esporte e Lazer da Cidade²²⁸; c) Programa Inclusão Social pelo Esporte²²⁹; d) Programa Segundo Tempo²³⁰; e) Proteção e Promoção dos Povos Indígenas e; f) Gestão das Políticas de Esporte e Lazer, Apoio Administrativo, Operações Especiais.

Esse PPA foi formulado após as duas primeiras Conferências Nacionais do Esporte, por isso tinha-se a expectativa que nele contivesse resoluções deliberadas por estes fóruns de participação popular, principalmente na composição do Sistema Nacional de Esporte. No entanto, embora presente o objetivo de implementar e desenvolver o Sistema Nacional de Esporte e Lazer, ação esta inserida no programa “Gestão das Políticas de Esporte e Lazer”, na prática, tal ato se efetivou apenas como ações internas do órgão ministerial, como avaliação

²²⁷ Visava para além de melhorar o desempenho dos atletas e da imagem do país no exterior, reduzir as disparidades de resultados entre as modalidades esportivas, visto que o país possuía modalidades nas primeiras colocações e outras com resultados insignificantes no cenário internacional.

²²⁸ Teve por objetivo democratizar o acesso ao esporte de lazer de populações em vulnerabilidade social, visando à qualidade de vida, abrangendo todos os segmentos etários. O Programa Esporte e Lazer da Cidade encontra-se incluso no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no que se refere à implantação de espaços integrados de esporte, cultura, lazer e serviços públicos – Praças do PAC.

²²⁹ Programa Inserção Social pela Produção de Material Esportivo, contribuía para a inserção social de detentos e adolescentes em conflito com a lei, além de populações em vulnerabilidade social, a partir da fabricação de material esportivo.

²³⁰ Democratizar o acesso à prática esportiva como elemento educacional para a formação da cidadania. O esporte educacional não aparece com o viés funcional de base para o esporte de alto rendimento, mas a focalização na vulnerabilidade social permanece.

de políticas, capacitação de servidores e remuneração de consultorias e não da constituição do sistema propriamente dito (CASTELAN, 2011).

Com o advento dos Megaeventos esportivos e o abandono do debate sobre a constituição do Sistema Nacional de Esporte, podemos concluir que nesse documento já havia um indicativo sobre a readequação das agendas dos outros programas de forma a comportar as ações necessárias para a realização desses eventos no país, fato ratificado no PPA posterior (MASCARENHAS, 2012 *et al.*).

Em 19 de janeiro de 2012, o governo federal sancionou o PPA para o período 2012-2015 (Brasil sem Miséria), tal documento traz mudanças significativas em sua concepção, uma vez que inova em relação à estrutura dos PPAs anteriores, organizando-se a partir de três dimensões: estratégica, que propõe os macrodesafios de governo; tática, referente aos programas e objetivos; operacional, reunindo as ações orçamentárias, indicando as metas e iniciativas que se associam a cada um dos objetivos definidos pelo plano (CARDOSO *et al.* 2013; MASCARENHAS, 2016).

Na visão de Cabral (2012), essa nova metodologia apresenta problemas, tendo em vista que ao agrupar os programas, causou uma dificuldade em monitorar as políticas públicas, ocasionando uma generalização, tal como um esvaziamento dessas ações como categoria de programação de despesa.

Os referidos planos não constam na LOA e não possibilitam a identificação dos recursos autorizados, muito menos o acompanhamento da execução orçamentária, o que, na visão do autor, não poderia ocorrer, pois, de acordo com a Carta Magna, o que é planejado nos programas do PPA deve ter correspondência com os recursos previstos na LOA. Desse modo, a generalização das ações orçamentárias desvinculadas dos objetivos do PPA acarreta a autonomia do Executivo em relação ao que, como e no lugar que pretende gastar (CABRAL, 2012).

Neste primeiro PPA do governo Dilma, em relação ao esporte e o lazer, estes se situam na seção “dimensão tática”, programas temáticos, no item políticas sociais, com o título - Esporte e Grandes Eventos Esportivos. Assim, os programas finalísticos do setor que figuravam nos PPAs anteriores como instrumento de organização da ação governamental²³¹, agora correspondem aos objetivos de um único programa temático, do mesmo modo que os programas de gestão também foram unificados.

²³¹ Os megaeventos provocaram um reordenamento no arranjo institucional do ME, bem como na formação de instâncias paralelas de poder. Com efeito, em 2011 foi editado o Decreto nº 7.629, que estabeleceu a fusão das secretarias da área social, dando origem à SNEELIS e criou a Secretaria Nacional do Futebol e Direitos do Torcedor (MATIAS, 2013).

Mascarenhas (2016) faz um comparativo entre as ações governamentais voltadas ao esporte consignadas no PPA 2008/2011 e sua correspondência neste novo PPA 2012-2015, conforme abaixo:

Quadro 04 – Comparação entre as ações governamentais voltadas ao esporte consignadas no PPA 2008/2011 e PPA 2012-2015.

PPA 2008/2011	PPA 2012/2015
Sem correspondência	Programa Temático Esporte e Grandes Eventos
Programas Finalísticos:	Objetivos:
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inclusão social pelo esporte; ▪ Esporte e Lazer da Cidade; ▪ Vivência e iniciação esportiva educacional – Segundo Tempo. 	Ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e ao lazer, por meio de articulações intersetoriais, promovendo a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida ²³² .
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Brasil no esporte de alto rendimento – Brasil campeão. 	<p>Elevar o Brasil à condição de potência esportiva mundialmente reconhecida, com apoio à preparação de atletas, equipes e profissionais, da base a excelência esportiva, com estímulo à pesquisa e inovação tecnológica, qualificação da gestão, melhoria e articulação das estruturas, com segurança e conforto nos espetáculos, fomentando a dimensão econômica²³³.</p> <p>Coordenar, monitorar e fomentar os esforços governamentais de preparação e realização da Copa do Mundo 2014 e eventos a ela relacionados²³⁴.</p> <p>Coordenar e integrar a atuação governamental na preparação, promoção e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, considerando a geração e</p>

²³² Metas: ampliar em 50% ao ano o acesso ao esporte a crianças, adolescentes e jovens escolares, com ênfase nas áreas em situação de vulnerabilidade social por meio do Programa Segundo Tempo; criar 228 projetos esportivos de Legado Social dos Grandes Eventos voltados à inclusão social, juventude e educação; criar projetos esportivos que contribuam para a promoção da saúde e qualidade de vida da população, com atenção especial aos idosos; implantação de projetos de esporte recreativo e de lazer para a população atentando-se para as necessidades relativas às faixas etárias, à acessibilidade, à diversidade cultural, às questões de gênero e às áreas em situação de vulnerabilidade social, por meio do Programa Esporte e Lazer da Cidade. Iniciativas: ampliação do financiamento para as políticas sociais de esporte e lazer, incluindo a Lei de Incentivo ao Esporte. A ampliação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, bem como o fomento à pesquisa, a implantação de ações como legado social dos grandes eventos e a implantação de espaços e equipamentos de esporte e lazer.

²³³ Metas: apoiar 100% das modalidades esportivas dos Programas Olímpico e Paraolímpico, visando à preparação para o Rio 2016; promover a defesa dos direitos do torcedor; beneficiar por meio do Bolsa Atleta 100% dos atletas de modalidades dos Programas Olímpico e Paraolímpico e dos Programas Pan e Parapan-americanos; elevar os indicadores de gestão e estrutura dos clubes de futebol profissional; estimular a formação de atletas e árbitros; profissionalizar a gestão das entidades nacionais de administração do esporte; criar e consolidar competições regionais, racionalizando o calendário e desenvolvendo o futebol feminino. Iniciativas: ampliação e qualificação do Programa Bolsa-Atleta, o estímulo à cadeia produtiva do esporte com articulação dos agentes públicos e privados, o estímulo ao futebol e promoção da defesa dos direitos do torcedor, o estímulo e apoio à preparação de atletas e profissionais, a implantação da Política Nacional de Controle de Dopagem, a implantação da Rede Nacional de Treinamento e das Cidades Esportivas e a qualificação da gestão e governança do esporte.

²³⁴ Metas: apoiar o programa de voluntariado da Copa do Mundo; coordenar o Comitê Gestor do Governo Brasileiro para a Copa do Mundo e garantir o funcionamento do modelo de governança com a atuação plena das nove Câmaras Temáticas; implantar 100% do Plano para promoção dos interesses estratégicos do país em conjunto com os demais órgãos do Governo Federal, bem como o monitoramento da execução dos empreendimentos constantes na Matriz de Responsabilidades. Iniciativas: financiamento da construção e reforma das arenas da Copa do Mundo; garantia da realização e do monitoramento de todas as ações definidas pela estrutura de governança da Copa do Mundo a partir da Matriz de Responsabilidade e Câmaras Temáticas.

	ampliação do legado esportivo, social e urbano, bem como implantar a infraestrutura esportiva necessária ²³⁵ .
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestão das políticas de esporte e lazer; ▪ Apoio administrativo; ▪ Operações especiais 	Programa de gestão e manutenção do ME.

Fonte: PPA 2008/2011; PPA 2012/2015; (MASCARENHAS, 2016); Alterações realizadas pelo autor.

Analisando os objetivos do Programa Esporte e Grandes Eventos nota-se que apenas um deles faz menção a ampliação e qualificação do acesso da população ao esporte e lazer. Os demais se referem prioritariamente à elevação do Brasil à potência esportiva, bem como organização e realização dos Megaeventos esportivos, fato antecipado por Castelan (2011), conforme tratado outrora.

Para Flausino (2013), mesmo nesse objetivo relativo à ampliação do esporte para toda sociedade há problemas, em consequência de permanecer o discurso no direcionamento para a focalização dos direitos sociais, com políticas públicas voltadas para áreas de vulnerabilidade e risco social como ferramenta de remediação das mazelas sociais, justificando o esporte como uma possibilidade de auxílio, ou seja, utilitarista (CASTELLANI FILHO, 2007; CARNEIRO, 2013; MATIAS, 2013; FLAUSINO, 2013; ATHAYDE, 2014).

Não obstante, é oportuno ressaltar que a determinação de trazer eventos de tamanha proporção e de visibilidade internacional para o Brasil não tem base nas deliberações das Conferências Nacionais, até então realizadas, na PNE, tampouco no PPA de 2008/2011²³⁶, só aparecendo de maneira substancial, neste cenário de exaltação das conquistas e do esporte como fomentador do crescimento econômico com a formulação do PDEL²³⁷ e a reorganização do PPA 2012/2015, conforme destacado acima (CASTELAN, 2011; MATIAS, 2013).

Assim, o PDEL é composto por 10 macrocampos, estes são linhas estruturantes das políticas de esporte e lazer desenvolvidas no país, seu conteúdo é formado por ações e metas. As ações são as propostas relativas às iniciativas a serem executadas, já as metas são objetivos a serem buscados, tanto qualitativos, como quantitativos, cujo horizonte estratégico de realização e cumprimento é o prazo de dez anos (FLAUSINO, 2013).

²³⁵ Metas: garantir a eficiência da atuação governamental na preparação, promoção e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, bem como a implementação e modernização da infraestrutura esportiva necessária à realização dos Jogos Rio 2016; identificar, fomentar e desenvolver ações e medidas que contribuam para a geração e ampliação do legado esportivo. Iniciativas: planejamento e implantação de projetos de infraestrutura, bem como de outros projetos relacionados à preparação, à promoção e à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos relativos a serviços, a obras e a compromissos governamentais.

²³⁶ No próprio PPA (2004/2007) quanto ao período em que o governo assumiu o compromisso internacional de sediar os eventos não há referência sobre a possibilidade de o país receber eventos esportivos desse porte.

²³⁷ Formulação essa que se relaciona diretamente com as deliberações da III Conferência Nacional de Esporte.

De forma resumida e no sentido de conhecimento, assim como no intuito de possíveis interlocuções com o objeto deste estudo, ou seja, as emendas parlamentares vinculadas ao orçamento do ME, apresenta-se no quadro 05, abaixo, as linhas estratégicas que constituem o PDEL.

Quadro 05: Linhas estratégicas previstas no Plano Decenal de Esporte e Lazer.

Linha Estratégica 1 – Sistema Nacional de Esporte e Lazer
Criação e/ou consolidação de órgão gestor próprio de esporte e lazer nos estados, no Distrito Federal e nos municípios; qualificação da participação popular e dos mecanismos de controle social; integração entre setor privado e o Sistema Nacional de esporte e lazer na condição de co-gestor ²³⁸ .
Linha Estratégica 2 – Formação e valorização profissional
Criação da Política Nacional de Formação Continuada e Permanente; implementação de ações voltadas para essa política; profissionalização e qualificação da gestão esportiva e de lazer em governança e técnicas; qualificação e valorização dos profissionais de Educação Física; intersetorialidade entre os Ministérios do Esporte, da Educação e da Saúde; estímulo ao trabalho de <i>marketing</i> e mídias esportivas.
Linha Estratégica 3 – Esporte, lazer e educação²³⁹
Ampliação e qualificação do atendimento, monitoramento, manutenção e avaliação de resultados dos programas sociais do Ministério do Esporte; expansão e habilitação de ações intersetoriais; desenvolvimento do paradesporto e o desporto de surdo escolar, universitário e comunitário; implementação de jogos e competições escolares, comunitárias e universitárias.
Linha Estratégica 4 – Esporte, saúde e qualidade de vida
Promover e implementar programas e ações contínuas de atividades físicas, saúde coletiva e melhoria da qualidade de vida para a população em geral, assim como efetivar parceria com o Programa Saúde da Família; construir, ampliar e qualificar os espaços públicos de esporte e lazer, ampliando as ações intersetoriais e realizar atividades esportivas na zona rural dos municípios.
Linha Estratégica 5 – Ciência, tecnologia e inovação
Implantação de centros de documentação e informação, criação de redes de pesquisa articuladas com instituições públicas e privadas de ensino superior; promoção e o incentivo na implementação de bibliotecas <i>on-line</i> e de livre acesso; ampliação ao apoio às pesquisas desenvolvidas pelas redes CENESP ²⁴⁰ e CEDES ²⁴¹ ; criação de um Fundo Setorial do Esporte, instituição de um Observatório do esporte em 100% dos municípios; construção e implantação de laboratórios de pesquisas e inovações tecnológicas no esporte; criação e implementação de instrumentos de monitoramento e avaliação qualitativa e quantitativa; apoio a preservação da memória esportiva e por fim instituição de laboratórios para o Centro Nacional de Treinamento Esportivo.
Linha Estratégica 6 – Esporte de Alto Rendimento

²³⁸ Flausino (2013) adverte que a ação mais importante propõe lei para criação do novo Sistema Nacional de Esporte e Lazer, como igualmente sinaliza projeto de lei instituindo o Programa Segundo Tempo e o Programa Esporte e Lazer da Cidade, todavia tais ações não foram efetivadas até o presente momento.

²³⁹ Flausino (2013, p. 50) informa que “nessa linha estratégica, quatro das oito ações envolvem o desporto de surdo. Nas metas, as referências aos programas sociais associam o esporte a políticas focais em locais de vulnerabilidade social”.

²⁴⁰ Centros de Excelência Esportiva.

²⁴¹ Centro de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer.

Criação e implantação de um plano de alto rendimento permanente e integrado entre as modalidades esportivas, com gestão de profissionais especializados na área, bem como a gestão pública do esporte de alto rendimento por meio da ampliação das funções da Secretaria Nacional de Esporte de Alto rendimento, por meio da criação de Conselho Gestor da Rede Nacional de Esporte, formado por instituições governamentais e sociedade civil organizada. Implantação de uma Política Nacional de Educação, Prevenção e Controle de Dopagem; a assessoria multidisciplinar especializada, saúde e treinamento, para o atleta de alto rendimento; implantação de sistema de esporte universitário visando à formação do atleta de alto rendimento; construção de escolas para formação de técnicos esportivos; integração entre esporte e educação para que a formação esportiva seja obrigatória.

Linha Estratégica 7 – Futebol

Consolidação dos direitos e deveres do torcedor por meio da implantação de uma política nacional de segurança e prevenção da violência nos estádios e arenas de futebol; fiscalização das torcidas organizadas; estímulo de programas de combate à violência e racismo no futebol; estruturação de meios no sentido de transparência contábil dos clubes e federações. Assegurar o mínimo de 1% das arrecadações dos jogos estaduais e nacionais de futebol profissional; valorização e desenvolvimento do futebol feminino e do futebol adaptado; ampliação da prática do esporte e a preservação e recuperação da memória do futebol.

Linha Estratégica 8 – Financiamento do Esporte

Vincular no mínimo 2% do orçamento da União, 1,5% dos Estados e Distrito Federal e 1% dos municípios ao esporte; além de proporcionar incentivos fiscais para investimentos e consolidar a Lei de Incentivo ao Esporte. As demais ações sinalizam uma redistribuição dos recursos oriundos de loterias esportivas e prognósticos ampliando de 4,5% para no mínimo 10%²⁴², criação de novas fontes de financiamento esportivo; criação e regulamentação de um Fundo Nacional para o Esporte e Lazer, ampliação do Programa Bolsa Atleta e democratização das verbas federais.

Linha Estratégica 9 – Infraestrutura esportiva

Construir, reformar e realizar manutenção da infraestrutura esportiva; assegurar em 100% das instituições públicas de educação básica equipamentos adequados e adaptados para grupos especiais; construir Praças de Esporte e Lazer e/ou Praças da Juventude nos municípios brasileiros; criação, construção, modernização e manutenção de centro de treinamento e pesquisa esportivos de alto rendimento olímpicos, paraolímpicos, não-olímpicos e paradesportivos; implantar política de gestão e ocupação de equipamentos esportivos e paradesportivos; mapeamento da atual situação infraestrutural existente para subsidiar a criação de espaços esportivos e de lazer.

Linha 10 – Esporte e economia

Geração de trabalho e renda de forma transversal com os Ministérios do Turismo, Trabalho, Educação e outros; qualificação dos postos de trabalho; ampliação da construção de infraestrutura; estímulo ao desenvolvimento da cadeia produtiva do esporte com redução da carga tributária dos materiais e equipamentos produzidos nacionalmente; realização de estudos sobre a viabilidade econômica e/ou de impacto do esporte; realização de fóruns sobre o tema Esporte e Economia e o incentivo ao empreendedorismo.

Fonte: PDEL. Elaboração do autor (2016).

²⁴² Por meio de 20% para o Ministério do Esporte, 20% para os Estados e 60% para os Municípios.

Em termos de representatividade no cenário esportivo, para Flausino (2013), a constituição do PDEL representou mais uma descontinuidade²⁴³ na implementação da política esportiva nacional, de maneira especial em relação à participação popular no processo de discussão e deliberação dessas políticas. Não obstante, a autora sinaliza que, embora a participação da população nos debates políticos não fosse o único requisito para se efetivar suas reivindicações, tal mecanismo se configura como essencial para o trajeto rumo à democratização das decisões públicas.

Em relação à PNE, por exemplo, pondera-se que o PDEL possibilita certo alinhamento, uma vez que os princípios²⁴⁴ do PDEL são os mesmos resguardados na Política Nacional do Esporte. Todavia, é importante mencionar que a ação do Estado frente a tais princípios encontra-se, ainda, em estágio inicial, a utilização desses princípios na elaboração e no debate acerca do PDEL conferiu relativa continuidade na linha de discussão iniciada na I CNE a respeito da dimensão social do esporte (FLAUSINO, 2013).

Contudo, ressalta-se que o direcionamento das ações estatais para a realização dos Megaeventos esportivos, especialmente sinalizadas na constituição do PDEL e do próprio PPA (2012/2015), representa uma descontinuidade referente à pauta construída a partir do Governo e não a partir da I e II CNE ou demandas populares.

Esse princípio organizador do PDEL está ligado diretamente com a legislação esportiva em vigor, a Lei Pelé, tratada outrora, principalmente no que se refere ao aspecto liberalizante que potencializa a relação entre mercado e setor esportivo, bem como o tratamento prioritário em relação ao esporte de alto rendimento e espetáculo (FLAUSINO, 2013).

Respeitando o contraditório, Matias (2013) alerta que a ligação do PDEL com os Megaeventos não quer dizer que nos debates e, mesmo, nas resoluções finais não constasse menção ao esporte e lazer como direitos sociais; discussões e resoluções existiram, entretanto, relegadas em segundo plano, se restringido a referendar o utilitarismo e as políticas de focalização do ME, conforme reiteradamente sinalizadas.

Em relação aos planos plurianuais, a conclusão se assemelha, tendo em vista que o PDEL representa um artifício de continuidade da perspectiva utilitarista do esporte, fortemente marcada em seu processo histórico por meio das políticas focalizadas desenvolvidas no setor e constante nesses documentos. Alinha-se ainda à vinculação de um

²⁴³ Exceto pela elaboração da PNE.

²⁴⁴ Os princípios são universalização, democratização da gestão e da participação social, inclusão social e o desenvolvimento humano pelo esporte.

instrumento de suma importância para a área das políticas públicas, a exemplo do plano decenal, à realização dos Megaeventos esportivos (FLAUSINO, 2013).

Pelas ações financiadas por meio das emendas, entendemos que há certo diálogo com os documentos apresentados, os quais configuram a materialização da política esportiva nacional, notadamente com alguns de seus objetivos, metas e princípios norteadores.

Ao privilegiar, a partir de 2012, as ações para o desenvolvimento de atividades e apoio a projetos de esporte educacional e de lazer, as quais já estavam previstas tanto na PNE (diretriz 1), no PDEL (linha estratégica 3), como no PPA 2012/2015 (ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e ao lazer, por meio de articulações intersetoriais, promovendo a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida), é destacado o dever do Estado na garantia do direito ao acesso ao esporte e lazer, ferramentas importantes como instrumentos de inclusão social, bem como para descentralização da política esportiva.

Porém, há problemas nessa política desenvolvida pelo ME, Athayde (2009), por exemplo, ao analisar programas sociais implementados pelo órgão ministerial, revela que a característica focalizada nos jovens com potencial para ameaçar o equilíbrio social é uma marca de tais ações, que ainda se destaca pela burocracia na gestão dos recursos. Ao agir dessa forma, o Estado tende a atrelar o esporte à remediação da vulnerabilidade social, e não como um direito social a ser democratizado e universalizado.

Por outro lado, quando ampliamos todo o período de análise, a ação privilegiada fora “Implantação e Modernização de Infraestrutura”, ainda que previstas nos documentos analisados, a saber: 1) ação estratégica “c” do PNE; 2) objetivo 3 do programa temático “Esporte e Grande Eventos”, 3) linha estratégica 9 do PDEL; e não configurarem um problema proporcionado pelas emendas dos parlamentares, contribuem na estratégia do governo em utilizar o esporte como propulsor do desenvolvimento econômico, por meio de sua política intitulada “neodesenvolvimentista”, ao mesmo tempo em que contempla o fortalecimento de políticas clientelistas.

Ao adotar essa lógica, as emendas se vinculam à conceituação de “pequena política”, trazida outrora, e acabam reproduzindo as práticas de clientela tão presentes em nossa história de constituição estatal, atendem diretamente os interesses do capital, bem como contribuem pouco para o rompimento com os saturados problemas do setor esportivo, a saber: a negação do esporte como direito universal; a reprodução do discurso mistificador em torno do esporte; a focalização da política em sujeitos em situação de risco social e a baixa possibilidade de participação da sociedade nessa dinâmica.

Assim, ponderando os três documentos destacados acima podemos identificar uma negação de parte do nosso suposto, o qual sinalizava que as emendas parlamentares vinculadas ao orçamento do Ministério do Esporte não se efetivam de uma maneira orgânica ao planejamento do setor. Pelos dados, entende-se que essas se concretizam, sim, conforme os documentos da área e com os mesmos problemas destes.

Em termos de representação orçamentária e traçando um perfil de seu direcionamento, a segunda parte de nossa hipótese se concretiza, a julgar pelas considerações desenvolvidas ao longo do capítulo, percebeu-se que 88% dos recursos liquidados via emenda pelo ME; são para ações de infraestrutura e em favor de deputados e senadores, ou seja, as emendas individuais. Portanto, é correto dizermos que a prioridade dos parlamentares é construir. Todavia, vislumbra-se a necessidade de investigação sobre qual infraestrutura está sendo privilegiada, fato não contemplado neste texto e que poderia ser minimizado pela publicação do diagnóstico esportivo por parte do ME.

Por fim, destaca-se, ainda, que essas construções, quando de fato iniciadas, ocorrem, de maneira especial, nas localidades com ligação ao estado representado pelos parlamentares no Congresso, bem como privilegiam os congressistas e partidos da base governista; reforçando, assim, os pensamentos que os recursos públicos são efetuados principalmente por decisões políticas visando utilizar deste expediente como instrumento de atendimento as suas bases eleitorais, excluindo ainda as possibilidades de participação da sociedade civil nas tomadas de decisão referentes ao orçamento do órgão ministerial e ratificando a segunda parte de nosso suposto inicial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegado ao momento final da exposição, temos consciência de suas limitações, aspectos que poderiam ter sido melhor explorados e aprofundados, não o foram, ora pelas rígidas regras acadêmicas, ora pelos entraves do próprio pesquisador, ora pela própria realidade complexa do objeto escolhido para este estudo.

De todo modo, pelos tópicos desenvolvidos, podemos reiterar que as emendas parlamentares são utilizadas em grande medida para atender interesses dos políticos em suas bases eleitorais, notadamente por meio de construção, ampliação e modernização de espaços esportivos. Utilizando dessa prática clientelista e de fortalecimento da “pequena política”, fortemente inserida em nossa constituição estatal, as políticas públicas esportivas, submetidas a tais instrumentos acabam esvaziadas e pouco acrescentam para superação de problemas enraizados no setor.

Para chegarmos a este entendimento percorremos um vasto caminho, iniciado com aproximações conceituais sobre o Estado no modo de produção capitalista que, na ótica de Marx, se constituiu como um poder organizado de uma classe para opressão das outras, isto é, um comitê gestor dos negócios da burguesia. Já sob os olhares de Gramsci (2003) e Poulantzas (2000), percebeu-se uma ampliação do Estado, uma vez que, os mencionados autores incluem na análise as esferas da hegemonia e do consenso, relacionados à política e a ideologia, bem como ao papel da sociedade civil.

Conforme Mandel (1985), para além da garantia das condições gerais de produção, acrescentam-se novas funcionalidades ao poder estatal, as quais nos possibilitaram o entendimento de que é por meio da função integradora e legitimadora que as classes dominantes garantem a sua ideologia na sociedade.

Posteriormente, conhecemos as características da formação do estado capitalista brasileiro, entendendo que, no contexto de um país periférico como o nosso, fica claro o papel do Estado no direcionamento ao atendimento dos interesses privados, isto é, aos negócios das diversas frações da burguesia, bem como no estabelecimento da hegemonia do capital, materializado por meio de práticas clientelistas em favor da pequena política.

Há de ser mencionadas, ainda, as transformações mundiais ocorridas no modo de produção capitalista, em especial, pelo esgotamento do modelo de acumulação fordista/keynesiano, e sua reestruturação iniciada em meados da década de 1970. Tal fato tencionou a dinâmica do fundo público e demonstrou seu papel de destaque na articulação das

políticas sociais, em especial com a produção do capital, saindo das políticas constitutivas do chamado Estado Social para uma brusca transição ao Estado Neoliberal.

Com a implementação desse projeto, o Estado passa a ser desresponsabilizado, não sendo mais o protagonista do desenvolvimento de serviços sociais de forma universalista e de qualidade, conforme se dava outrora, notadamente nos países escandinavos. Tal cenário se caracteriza pela lógica do Estado mínimo, passando este apenas a ser um mero gerenciador, financiador e focalizador de políticas sociais.

Em solo nacional, o projeto neoliberal foi determinante para o país passar a ser administrado tendo como referência a abertura da economia aos capitais internacionais; além de propiciar a redução do tamanho do Estado por meio de privatização do patrimônio e serviço público, incentivou a implementação de políticas precárias, focalizadas e clientelistas, desonerou os tributos para grandes empresas, celebrou acordos de livre comércio, da mesma maneira que minimizou uma série de direitos sociais com a desregulamentação das leis trabalhistas.

Em 2003, com a chegada ao poder da coalizão encabeçada pelo PT, tinha-se expectativa com o rompimento dessa lógica, no sentido de priorizar as políticas sociais, assim como os direitos sociais. Entretanto, ao social coube a efetivação de políticas mínimas se configurando pelo direcionamento do fundo público por meio de sua expressão mais visível, a saber, pelo orçamento nacional, o qual não mudou a dinâmica em favor dos interesses do capital e consolidou a hegemonia da pequena política, ou seja, seu desenvolvimento às avessas.

Sobre este aspecto, em conformidade com o abordado no segundo capítulo, é oportuno salientar que por intermédio do orçamento, tal como das ações governamentais ocorre uma correlação de forças entre o executivo/legislativo, isto é, um imenso jogo de xadrez em que os interesses de diferentes classes são manipulados sob o mecanismo de representação do povo por políticos. Essa estruturação de governo camufla uma imensa engenharia de pequenos acordos, na qual o orçamento público e os dispositivos legais representam fundamental instrumento nesse processo.

Não obstante, retomando a contextualização apresentada, só que agora no caso esportivo, podemos afirmar que intervenção do Estado brasileiro sobre o esporte deu-se, inicialmente, de maneira conservadora, atrelada a interesses economicistas e políticos. Já os mecanismos legais fomentados pelos governos neoliberais da década de 90 modernizaram o setor, abrindo-o para o mercado, isto é, o setor também sofreu os reflexos da efetivação do

Estado neoliberal, findando com o fato de o esporte não ser considerado efetivamente um direito social no país.

Neste íterim, a partir da implementação do Ministério do Esporte, já no governo Lula, houve sinais de ruptura com essa dinâmica, uma vez que foram criados programas com princípios inovadores, até mesmo, protagonistas dos investimentos da pasta ministerial nos anos iniciais do referido governo, bem como se instituíram espaços de debate das políticas desenvolvidas (Conferências Nacionais), culminando com a sinalização da implementação de um Sistema Nacional do Esporte.

Todavia, a universalização e tampouco a democratização do esporte não fora concretizada ao longo dos anos. Mesmo considerando que os mecanismos de ampliação e de diversificação das fontes de financiamento do esporte (orçamentárias, extraorçamentárias e indiretas) poderiam ter aliviado pelo menos o orçamento das pressões que limitam os gastos com esporte educacional e de participação, pela base de financiamento do esporte nacional, conforme vimos no terceiro capítulo, ficou explícita a virada da agenda esportiva em favor do esporte de alto rendimento e dos megaeventos esportivos, especialmente após a III CNE e a instituição do PDEL.

Ao passo que tal opção, além de injetar um montante considerável de recursos no setor, também confirmou a relação entre esses Megaeventos, especialmente no campo das obras públicas, com a política “neodesenvolvimentista”, implementada no governo Lula e ampliada no governo Dilma, a qual se caracterizou em estímulos de gastos públicos para minimizar os efeitos da crise no país. Tais dados possibilitam identificar claramente que, no decorrer dos anos, os gastos com esporte contemplaram, nos termos de Mandel (1985), tanto a função integradora (implementação de programas sociais) como a função diretamente econômica, buscando criar as condições gerais de produção dos Megaeventos esportivos.

Esta segunda percebida em tempos atuais por intermédio do notório favorecimento de conglomerados empresariais, dos interesses dos gestores públicos, das entidades esportivas e, de maneira especial, dos deputados e senadores, tendo em vista os interesses destes na articulação das demandas locais com fins eleitoreiros, ou seja, confirma-se assim, a priorização do fundo público em direção a classe dominante, não sendo raro que as emendas parlamentares, por exemplo, fossem introduzidas direta ou indiretamente para atendimento desses negócios, ora para o fortalecimento dos políticos em seu reduto eleitoral, ora em atendimento às empreiteiras financiadoras das campanhas eleitorais.

Em relação à magnitude dos gastos com as emendas parlamentares, ao considerarmos apenas as despesas discricionárias entre os anos de 2008 a 2015, percebeu-se

que este instrumento representou cerca de 41% do orçamento federal, justificando assim, o interesse de deputados e senadores em utilizar deste expediente. No caso específico do ME, no mesmo período, o percentual significou 54% da composição orçamentária do órgão.

Muito embora os números traduzissem um significativo incremento de recursos no orçamento, via emendas parlamentares, também nota-se que grande parte do estabelecido em lei orçamentária não se efetiva como gasto de fato liquidado. Tal fato ocorre pelo caráter autorizativo do orçamento (presente em grande parte dos anos estudados), pois as emendas parlamentares são utilizadas pelo poder executivo como um instrumento de barganha política, ou seja, seus desembolsos são efetivados em retribuição a voto ou a posicionamento favorável do parlamentar em assuntos do interesse do Palácio do Planalto, reforçando práticas tradicionais e clientelistas.

Por estes termos, entendeu-se que o mecanismo das emendas parlamentares é central na estrutura do Executivo brasileiro para negociar junto às coalizões e fazer valer suas preferências. Quando se observa os dados, no período do Governo Lula (PPA 2008/2011), a referida situação fora muito bem administrada, a qual culminou com 591 parlamentares beneficiados via emendas. Já no Governo Dilma (PPA 2012/2015) observa-se uma ruptura com a harmonia da coalizão, ao contemplar apenas 178 congressistas, o executivo minimizou um dos principais instrumentos eleitorais de deputados e senadores, ocasionando, dentre outros fatores, uma crise política sem precedentes.

No tocante ao direcionamento as opções sinalizadas acima, ficam bastante claras; enquanto no Governo Lula as emendas privilegiaram deputados e senadores por meio de emendas individuais, ações de infraestrutura, estados mais populosos, havendo até certo equilíbrio entre os partidos da base governista (42%), oposição (30%) e independentes (28%); no governo Dilma, a dinâmica muda consideravelmente, pois, este, além de diminuir em termos monetários, priorizou emendas de comissões, ações de vivência esportiva e com alcance nacional, assim como aos partidos componentes da base governista (95%).

Não obstante, as menores liquidações das emendas do Governo Dilma e o próprio direcionamento do orçamento do esporte em favor dos megaeventos, citado no quarto capítulo, contribuem para que os números do Governo Lula sejam hegemônicos em toda série histórica, o que sugere um “ministério de obras”, conforme termo cunhado por Mascarenhas (2016) ao se referir à postura adotada pelo Ministério do Esporte, notadamente no PPA 2008/2011.

Registre-se que essas construções ocorrem, especialmente, nas localidades as quais os parlamentares representam no Congresso, tal como privilegiam os congressistas e partidos

da base governista, ratificando, dessa maneira, a literatura apresentada ao longo do texto, a qual menciona que os recursos públicos são efetuados principalmente por decisões políticas visando utilizar deste expediente como instrumento de atendimento às suas bases eleitorais, excluindo, ainda, as possibilidades de participação da sociedade civil nas tomadas de decisão referentes ao orçamento do órgão ministerial e ratificando parte de nosso suposto inicial.

Assim, é correto dizermos que a prioridade dos parlamentares é construir. No entanto, vislumbra-se a necessidade de investigação de quais obras estamos falando, fato que se apresenta como lacuna deste texto e que poderá ser contemplado com novas pesquisas sobre o tema e a publicação do diagnóstico esportivo por parte do ME.

Portanto, recursos que poderiam compor a dotação global para o setor e previstos nos principais instrumentos norteadores das políticas esportivas, a saber: PNE, PDEL e PPAs, quando marcados sob a forma das emendas, acabam por servir à articulação de demandas locais fundadas, ao mesmo tempo, em interesses de empreiteiras e interesses econômicos e eleitorais dos parlamentares, contribuindo pouco para implementação de uma política nacional democrática, participativa e descentralizada.

De tal modo, considerando todos os aspectos relatados ao longo do texto, com destaque para os três documentos destacados acima, podemos identificar uma negativa do nosso suposto, em um primeiro momento, ou seja, da não vinculação entre as emendas parlamentares e as políticas desenvolvidas pelo Ministério do Esporte. Pelo exposto, entende-se que essas se concretizam sim conforme os documentos da área e com as mesmas deficiências.

Contudo, ao adotar lógica de favorecimento da “pequena política”, tais instrumentos acabam reproduzindo as práticas clientelistas tão presentes em nossa história de constituição estatal, atendem diretamente os interesses do capital, assim como contribuem pouco para o rompimento com os saturados problemas do setor esportivo, a saber: a negação do esporte como direito universal, a reprodução do discurso mistificador em torno do esporte, a focalização da política em sujeitos em situação de risco social e a baixa possibilidade de participação da sociedade nessa dinâmica.

Para a superação de tais mazelas, devem-se retomar as estratégias definidas a partir da I e II Conferência Nacional do Esporte, ou seja, estabelecer um Sistema Nacional do Esporte, que tenha como princípio assegurar o esporte como direito de todos, com investimentos em infraestrutura (desvinculado do atendimento a clientelas), na formação inicial e continuada de profissionais, no estabelecimento de um sistema nacional

descentralizado de financiamento, associado com o conhecimento científico produzido nas universidades.

Por fim, certos que tal objeto não se finda aqui, anota-se a necessidade ampliar a base de estudos e pesquisas sobre tal temática, o que envolve a constituição e assimilação de abordagens, procedimentos e referências peculiares. Para, assim, trazer o salutar contraditório na análise dos aspectos da pequena política, do clientelismo, do *pork barrel* na política nacional e esportiva, bem como do papel do Legislativo no processo orçamentário como um todo.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, 31 (31), 1988. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

ALMEIDA, B. S. **O financiamento do esporte olímpico e as suas relações com a política no Brasil**. 2010. 119f. Dissertação (Mestrado em Educação Física)- Departamento de Educação Física, Universidade Federal do Paraná; Curitiba, Brasil, 2010.

ALMEIDA, B. S.; MARCHI JÚNIOR, W. O financiamento dos programas federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008). **Movimento**, Porto Alegre, v. 16, n. 4, p. 73-92, out./dez. 2010.

_____. Comitê Olímpico Brasileiro e o financiamento das confederações brasileiras. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 33, p. 163-179, 2011.

_____. A “Relação governo federal e Comitê Olímpico Brasileiro com base na análise da Lei 10.264/2011 (Agnelo/Piva) no período de 2005-2008”. **Revista Pensar a Prática**, Goiânia, v. 15, n. 3, pp. 551-820, 2012.

ALMEIDA, M. **Nota Técnica**: restos a pagar e artifícios contábeis. Brasília, 2011. Disponível em: <https://mansueto.files.wordpress.com/2011/02/nota-rap-20111.pdf> Acesso em: 05 fev. 2016.

ALVES, G. **Neodesenvolvimentismo e precarização do trabalho no Brasil**. Blog da Boi Tempo, São Paulo, mai. 2013. Disponível em: <http://blogdaboitempo.com.br/2013/05/20/neodesenvolvimentismo-e-precarizacao-do-trabalho-no-brasil-parte-i/>. Acesso em 06 dez. 2015.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-38.

ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. **Avaliação de Políticas: uma Questão em Debate**. São Paulo, Cortez Editora; IEE/PUC/SP, 1998.

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, p. 587-620, 2010. Disponível em: <http://www.ocpf.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Federalismo-e-Igualdade-Territorial-Uma-Contradicao-em-Termos.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2016.

ATHAYDE, P. F. A. O “lugar do social” na Política de esporte do governo Lula. **Revista SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 184-209, jan./jul. 2011.

_____. “A disputa pelo fundo público no âmbito do financiamento esportivo brasileiro”. In: XVIII Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte e V Congresso Internacional de Ciências do Esporte, 2013. **Anais...** 02-07 de agosto de 2013; Brasília, Brasil.

_____. **O ornitorrinco de chuteiras**: determinantes econômicos da política de esporte do governo Lula e suas implicações sociais. Tese (Doutorado em Política Social) – UnB, 2014.

ATHAYDE, P. F. A. ; SALVADOR, E. ; MASCARENHAS, F. . Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no governo Lula. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte (On-line)**, [S.I.: s.n.], 2013.

AVELINO FILHO, G. Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas. **Novos Estudos - CEBRAP**, n.38, mar.1994, p.225-240.

BEHRING, E. R. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BEHRING, E. R. *et al.* (Orgs.). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. (p. 44-63).

BEHRING, E. R. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI *et al.* (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. *et al.* Política econômica e orçamento federal: uma análise e seguridade social brasileira entre 2008 e 2013. **14º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais**; 14-18 out 2013; Águas de Lindóia, BR. Brasília: CFESS; 2013.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Política Social fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEZERRA, M. O. **Em nome das “bases”**: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BITTENCOURT, F. **Alocação de recursos e processo decisório parlamentar** – os projetos de investimento em transportes rodoviários no orçamento federal 2002-2007. (Especialização) Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Brasília, set. 2008.

_____. Relações Executivo–Legislativo no Presidencialismo de Coalizão: Um Quadro de Referência para Estudos de Orçamento e Controle. **Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado**, Brasília: 2012. 47 p.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2005.

BOITO JUNIOR, A. A burguesia no governo Lula. **Crítica Marxista**, Rio de Janeiro, v. 21, p. 52-77, 2005.

_____, A. As bases políticas do neodesenvolvimentismo, **FÓRUM ECONÔMICO DA FGV**, 2012, São Paulo.

BOSCHETTI, I. Implicações da Reforma da Previdência Social na Seguridade Social Brasileira. **Revista Psicologia e Sociedade**, vol. 15, n. 1, São Paulo. ABRAPSO, 2003.

_____. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília, CFESS, ABEPSS, 2009.

BOUDENS, E. P. J. **O financiamento do esporte no primeiro mandato de Lula (2003-2006)**. Rio de Janeiro: T +8; Usina de Letras, 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, p. 87-101, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, subsecretaria de edições técnicas, 1988.

_____. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. In: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=152593>. Acesso em: 17 fev. 2015.

_____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 11 fev. 2015.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 7 fev. 2015.

_____. **Decreto nº 4536/1922, de 28 de janeiro de 1922**. In: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4536-28-janeiro-1922-567786-norma-pl.html>. Acesso em: 7 fev. 2015.

_____. **Decreto Lei nº 3.199/1941, de 14 de abril de 1941**. In: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=152593>. Acesso em: 7 fev. 2015.

_____. **Decreto Lei nº 594/1969, de 27 de maio de 1969**. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10594.htm. Acesso em: 3 out. 2015.

_____. **Decreto Lei nº 4.668/2003, de 9 de abril de 2003**. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4668.htm. Acesso em: 9 fev. 2016.

_____. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm. Acesso em: 7 fev. 2015.

_____. **Decreto Lei nº 6.555/2008, de 8 de setembro de 2008.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6555.htm. Acesso em: 7 fev. 2015.

_____. **Decreto Lei nº 6.759/2009, de 5 de fevereiro de 2009.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 7 fev. 2015.

_____. **Decreto Lei nº 7.592/2011, de 28 de outubro de 2011.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7592.htm. Acesso em: 9 fev. 2016.

_____. **Decreto Lei nº 7.984, de 08 de abril de 2013.** In: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2013/decreto-7984-8-abril-2013-775702-publicacaooriginal-139449-pe.html>. Acesso em: 9 fev. 2016.

_____. **Instrução normativa nº 01/1997, de 15 de janeiro de 1997.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 7 fev. 2015.

_____. **Lei nº 4.320/1964, de 17 de março de 1964.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 3 out. 2015.

_____. **Lei nº 8.242/1991, de 12 de outubro de 1991.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8242.htm. Acesso em: 3 out. 2015.

_____. **Lei nº 8.666/1993, de 21 de junho de 1993.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 17 jun. 2015.

_____. **Lei nº 8.672/1993, de 06 de julho de 1993.** In: <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1993/8672.htm>. Acesso em: 7 fev. 2015.

_____. **Lei nº 9.532/1997, de 10 de dezembro de 1997.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9532.htm. Acesso em: 3 out. 2015.

_____. **Lei nº 9.615/1998, de 24 de março de 1998.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9615consol.htm. Acesso em: 7 fev. 2015.

_____. **Lei nº 9.981/2000, de 14 de julho de 2000.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9981.htm. Acesso em: 7 fev. 2015.

_____. **Lei nº 10.264/2001, de 16 de julho de 2001.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10264.htm. Acesso em: 7 fev. 2015.

_____. **Lei nº 10.451/2002, de 10 de maio de 2002.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10451.htm. Acesso em: 7 fev. 2015.

_____. **Lei nº 10.672/2003, de 15 de maio de 2003.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.672.htm. Acesso em: 7 fev. 2015.

_____. **Lei nº 10.891/2004, de 9 de junho de 2004.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.891.htm. Acesso em: 8 fev. 2015.

_____. **Lei nº 11.116/2005, de 18 de maio de 2005.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11116.htm. Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. **Lei nº 11.345/2006, de 14 de setembro de 2006.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11345.htm. Acesso em: 12 fev. 2015.

_____. **Lei nº 11.438/2006, de 29 de dezembro de 2006.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111438.htm. Acesso em: 13 fev. 2015.

_____. **Lei nº 11.472/2007, de 2 de maio de 2007.** In: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/leiIncentivoEsporte/leiN1147202052007.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2015.

_____. **Lei nº 11.505/2007, de 18 de julho de 2007.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2007/2007/Lei/L11505.htm. Acesso em: 17 fev. 2015.

_____. **Lei nº 11.827/2008, de 20 de novembro de 2008.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/L11827.htm. Acesso em: 12 fev. 2015.

_____. **Lei nº 12.035/2009, de 1 de outubro de 2009.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112035.htm. Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. **Lei nº 12.395/2011, de 16 de março de 2011.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112395.htm. Acesso em: 17 fev. 2015.

_____. **Lei nº 12.649/2012, de 17 de maio de 2012.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12649.htm. Acesso em: 20 fev. 2015.

_____. **Lei nº 12.663/2012, de 5 de junho de 2012.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12663.htm. Acesso em: 21 fev. 2015.

_____. **Lei nº 13.146/2015, de 6 de julho de 2015.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm. Acesso em: 09 fev. 2016.

_____. **Lei nº 13.155/2015, de 4 de agosto de 2015.** In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13155.htm. Acesso em: 09 fev. 2016.

_____. **Instrução Normativa nº 01/1997, de 15 de janeiro de 1997.** In: <http://www.conveniosfederais.com.br/IN/in0197final.htm>. Acesso em: 09 fev. 2016.

_____. **Instrução Normativa nº 01/2009, de 8 de maio de 2009.** In: <http://www.suframa.gov.br/patrocínio/arquivos/inst-normativa-secompr-01-852009.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2016.

_____. **Portaria Interministerial nº 127/08, de 29 de maio de 2008.** In: <https://www.convenios.gov.br/portal/legislacao>. Acesso em: 7 jul. 2015.

_____. **Portaria Interministerial nº 507/2011, de 24 de novembro de 2011.** In: <https://www.convenios.gov.br/portal/legislacao>. Acesso em: 8 jul. 2015.

_____. **Portaria nº 105/2015, de 16 de abril de 2015.** In: <http://cev.org.br/biblioteca/portaria-105-16-abril-2015/>. Acesso em: 9 fev. 2015.

_____. **I Conferência Nacional do Esporte** – Documento Final. Brasília: Governo Federal, Ministério do Esporte, 2004.

_____. **II Conferência Nacional do Esporte** – Documento Final. Brasília: Governo Federal, Ministério do Esporte, 2007.

_____. **III Conferência Nacional do Esporte: texto básico.** Brasília: Governo Federal, Ministério do Esporte, 2010.

_____. Caderno 19 *In: Brasil*. Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007. Brasília: 2008.

_____. Ministério do Esporte. **Política Nacional do Esporte.** Brasília: Ministério do Esporte, 2005.

_____. Ministério do Esporte. **Balanco da gestão do Ministério do Esporte – 2003 a 2010.** Brasília: Ministério do Esporte, 2011.

_____. Ministério do Esporte. **Plano Brasil Medalhas.** Brasília: Ministério do Esporte, 2012.

_____. **Plano plurianual 2004-2007**: projeto de lei. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003. Disponível em: <[http:// www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)> Acesso em 02 fev. 2016.

_____. **Plano plurianual 2008-2011**: projeto de lei. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007. Disponível em: <[http:// www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)> Acesso em 03 fev. 2016.

_____. **Plano plurianual 2012-2015**: projeto de lei. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011. Disponível em: <[http:// www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)> Acesso em 04 fev. 2016.

_____. **Resolução n. 1, de 2006-CN**. Dispõe sobre a comissão mista permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF. Seção 1 - Suplemento A - 15/12/2006, p. 2560.

_____. SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. (2015a). **Manual técnico do orçamento** [Manual]. Brasília: Secretaria do Orçamento Federal.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. (2013). **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república**. Brasília: TCU, 2013.

BRESSER PEREIRA, L. C. **O novo desenvolvimentismo**. *Folha de São Paulo*, 19 set. 2004. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/articles/2004/412.NovoDesenvolvimentismo.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2015.

CABRAL, G. **Chega de conversa fiada**: Governo Dilma inviabiliza controle social das políticas públicas. 2012. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/artigos/cheга-de-conversa-fiada>. Acesso em 15 set. 2015.

CAMBRAIA, T. **Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual**: algumas distorções. Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, Brasília/DF. fev/2011, pp. 01-35.

CARDOSO, A. *et al.* **Manual de Formação em Orçamento e Direitos**: orçamento público para a promoção dos direitos. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2013. Brasília: 2013. 164 p.

CARDOSO, M. L. **Ideologia do Desenvolvimento**. *Brasil: JK-JQ*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CARINHATO, P. H. Neoliberalismo, Reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Revista Aurora**, ano II, n. 3, 2008. p. 37-46.

CARNEIRO, F. H. **A política de esporte no Distrito Federal**: Centros Olímpicos, “Terceiro Setor” e focalização. Brasília, 2013. 207f. Dissertação (Mestrado em Educação Física), Faculdade de Educação Física, UNB, 2013.

_____. 2016. **O orçamento do esporte no PPA – 2012/2015**. Artigo não publicado.

CARVALHO, J. M. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual *In: Pontos e Bordados: escritos de história e política*, Belo Horizonte ed. UFMG, 1999.

CARVALHO, M. **Efeitos das emendas parlamentares ao orçamento na redução das desigualdades regionais**. Brasília, 2007. 56f. (Especialização em Orçamento Público) Instituto Serzedello Corrêa, ISC/TCU.

CASTEL, R. **As mudanças da questão social**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

CASTELAN, L. P. **As Conferências Nacionais do esporte na configuração da política esportiva e de lazer no governo Lula (2003-2010)**. Campinas, 2011. 188f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas - Unicamp, 2011.

CASTELLANI FILHO, L. O projeto social Esporte e Lazer da Cidade: da elaboração conceitual à sua implementação. *In: _____*. **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, Esporte e Lazer: Reflexões nada aleatórias**. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

CASTELO, R. 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.

COAN, E. I. O poder espetacular integrado no processo político brasileiro atual, In: Grupo de Pesquisa da Comunicação e Sociedade do Espetáculo; II Seminário Comunicação e Política na Sociedade do Espetáculo. **Anais...** São Paulo: Faculdade Cásper Libero, 2012.

COUTINHO, C. N. **Marxismo e política**. A dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 1994.

_____. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: COUTINHO, C.N. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. (p. 106-146).

_____. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, F; BRAGA, R; RIZEC, C (Orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

COUTO, C.; PRAÇA, S. **Crise política de Dilma põe em xeque o presidencialismo de coalizão**. 2015. Disponível em: <http://jornalggn.com.br/noticia/crise-politica-de-dilma-poe-em-xeque-o-presidencialismo-de-coalizao>. Acesso em: 01 abr. 2016.

COMITE POPULAR DA COPA E OLIMPIADAS DO RIO DE JANEIRO. **Megaeventos e violações dos direitos humanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.**

CHAUÍ, M. 1986. **Conformismo e resistência.** São Paulo: Brasiliense.

CUNHA, V. de F. **Jogada de craque?** Fatores críticos que levam empresas públicas a patrocinarem o esporte. 111f. Dissertação (Mestrado em Administração). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, FGV; Rio de Janeiro, Brasil, 2012.

DURANA, A. A. G. de; ERANSUS, B. P. La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación. **Política y Sociedad**, Madrid, v. 44, n. 2, p. 115-133. 2007.

DURIGUETTO, M. L. **Sociedade civil e democracia.** São Paulo: Cortez, 2007.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. In: Lua Nova Nº 24, São Paulo: CEDEC, 1991.

FAGNANI, E. Avaliação do Ponto de Vista do Gasto e Financiamento das Políticas Sociais. In:

RICO, Elizabeth. **Avaliação de Políticas:** uma Questão em Debate. São Paulo, Cortez Editora; IEE/PUC/SP, 1998.

_____. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: RICO E, organizadora. **Avaliação de políticas sociais:** uma questão em debate. 6. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2009. p.119-130.

FARIAS, F. P. de. Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 15, p. 49-65, nov. 2000.

FERRAZ, A. T. R. **Políticas Sociais na Contemporaneidade:** o fim do caminho? *Textos e contextos*, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 232-243, jul/dez. 2014.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. Ensaios de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI F. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. Vol. 45, nº 2, 2002, pp. 303-344.

_____. “Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio Executivo e Programas de Governo”. **Dados**, vol.46, nº.4, Rio de Janeiro: 2005.

_____. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. 1ª edição. Editora FGV – 2008.

FILGUEIRAS, L. **História do Plano Real**. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial, 2000.

FILGUEIRAS, L. *et al.* Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. *In: Magalhães, J. P. A. et al. (Orgs.). Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FLAUSINO, M. S. **Plano Decenal: As políticas públicas de esporte e lazer em jogo**. 2013. 156f. Dissertação (Mestrado em Educação Física). Faculdade de Educação Física Universidade de Brasília - UnB, 2013.

FLEURY, S. **Estado sem Cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1994.

GODOY, L. **O Sistema Nacional de Esporte no Brasil: revelações e possíveis delineamentos**. Curitiba, 2013. 165f. Tese (Doutorado em Educação Física), Setor de Ciências Biológicas – Universidade Federal do Paraná - UFPR, 2013.

GONÇALVES, R. **Desenvolvimento às Avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

GONTIJO, V. Evolução Histórica no Brasil. **Curso Sobre Processo Orçamentário**, set. 2004. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>. Acesso em: 29 out. 2015.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

GREMAUD, A. P., VASCONCELLOS, M. A. S. de, JÚNIOR, R. T. **Economia brasileira contemporânea** (6o ed.). São Paulo: Atlas, 2007.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 10ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

HEUSI, E. C. **Emendas individuais dos senadores ao orçamento anual: uma análise dos exercícios de 2008 e 2009**. 2010. 40f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Senado Federal e Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello - ISC; Brasília, Brasil, 2010.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

IAMAMOTO, M. V. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. BOSCHETTI, I. *et al.* (Orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008. (p. 13-43).

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

_____. **O ciclo da revolução burguesa no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1984.

_____. **O colapso do populismo no Brasil**: Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

JOBERT, B. Clientélisme, Patronage et Participation Populaire. **Revue Tiers Monde**, Paris, 1983, t. XXIV, n. 95, p. 535-556.

KASZNAR, I. A evolução do PIB do Esporte: financiamento privado e público. **EletroRevista – Revista Científica e Tecnológica**, Rio de Janeiro, n. 61, p. 1-37, mai. 2013.

KFOURI, J. (2015). *A PROFUT já é Lei*. 05 ago. Disponível em: <http://blogdojuca.uol.com.br/2015/08/a-profut-ja-e-lei/> Acesso em: 04 fev. 2016.

LAVAREDA, A. 1991. **A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro**. Rio de Janeiro: IUPERJ.

LEAL, V. N. **Coronelismo, Enxada e Voto**, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LIMA JÚNIOR, O. B. 1983. **Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional (1945-1964)**. Rio de Janeiro: Graal.

MADEIRO, A. T. **Financiamento das políticas públicas, especificidade da assistência social: Um estudo do FMAS (Fundo Municipal de Assistência Social) do município de Fortaleza no período de 2006 a 2009**. 2013. 152f. Dissertação (Mestrado em Política Pública e Sociedade). Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Sociedade, Universidade Estadual do Ceará - UECE, Fortaleza, 2013.

MAIA, R. **Fundo previdenciários e o financiamento do desenvolvimento: O papel dos fundos patrimoniais dos trabalhadores e dos fundos de pensão**, 2003. 176f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas - Unicamp, 2003.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

_____. **A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista**. São Paulo: Ed. Ensaio, 1990.

MANHÃES, E. D. **Política de Esportes no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

MARX, K. **O 18 brumário de Luís Bonaparte**. Tradução de Nélcio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **O Capital** (Livro Primeiro, vol. II – Tradução de Rubens Enderle). São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, K; ENGELS, F. **O Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MASCARENHAS, F. 2016. **O orçamento do esporte 2001-2012**: Aspectos da atuação estatal de FHC à Dilma. Artigo não publicado.

MASCARENHAS, F. *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.

MATIAS, W. B. **O enigma olímpico**: o controvertido percurso da política esportiva no governo Lula. Brasília, 2013. 199f. Dissertação (Mestrado em Educação Física), Faculdade de Educação Física, UNB, 2013.

MATIAS, W. B. *et al.* A Lei de Incentivo Fiscal e o (não) direito ao esporte no Brasil. **Movimento**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 95-110, jan/mar. 2015.

MELLO, L. H. D. P. **A relação entre os poderes executivo e legislativo quanto às emendas individuais ao orçamento**. Brasília, 2012. 54f. (Especialização em Orçamento Público) Instituto Serzedello Corrêa, ISC/TCU.

MELO, C. A. V; SOARES, K. C. C; OLIVEIRA, L. P. S. **“Distribuição espacial do voto e destinação de emendas parlamentares no Brasil: distritos informais e debilidades da representação estadual”**. In: XXXVIII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2014. Anais... 27-31 de outubro de 2014; Caxambú/MG, Brasil.

MERCADANTE, A. **Brasil**: a construção retomada. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.

MIRANDA, G. L. Coligações eleitorais: tendências e racionalidades nas eleições federais e majoritárias estaduais (1990-2010). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 69-90, set. 2013.

MOGNATTI, M. C. F. **Transparência e controle na execução das emendas parlamentares ao orçamento da União**. Brasília, 2008. 79f. (Especialização em Orçamento Público) Instituto Serzedello Corrêa, ISC/TCU.

MONTAÑO, C; DURIGUETTO, M. L. **Estado, Classe e Movimento Social**. São Paulo: Cortez, 2010.

MONTERO, M. G. **Presidentes y parlamentos: ¿ quién controla la actividad legislativa en América Latina ?**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.

MORAIS; L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.31, n.04 (124), out./dez. 2011, p.507-527.

MOREIRA, C. C. P. **Proposições de iniciativa parlamentar: os projetos de lei apresentados no Senado Federal entre 1987 e 2005**. 2006. 103f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília.

NETTO, J. P. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. 13 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

O’CONNOR, J. **USA**: a crise do estado capitalista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, Francisco. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Org.). **Hegemonia às avessas**: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010.

OLIVEIRA, Fabrício. **Economia e política das finanças públicas**: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira. São Paulo: Hucitec, 2009.

OURIQUES, N. O gol contra do rei: a Lei Pelé e suas conseqüências. **Motrivivência**, Florianópolis, v. XI, n. 12, p. 37-64, 1999.

_____. Olimpíada de 2016: o desenvolvimento do subdesenvolvimento. **Motrivivência, Florianópolis**. Ano XXI, Nº 32/33, jun/dez.. 2009, p. 126-155.

ORZIL, A; AMORIM, A. C; SIMÕES, G. M. **Convênios públicos**: a nova legislação. Brasília: Orzil Consultoria, 2012. 688p.

PAULANI, L. M. **A Redução da Desigualdade e os Projetos em Disputa**. (texto publicado em: 29 out. 2012). Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reducao-da-desigualdade-e-os-projetos-em-disputa/>. Acesso em: 06 dez. 2015.

PENA, R. F. A. "**Reestruturação produtiva**"; *Brasil Escola*. Disponível em <http://www.brasilecola.com/geografia/reestruturacao-produtiva.htm>. Acesso em: 10 nov. 2015.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. In **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: v. 45, n. 2, p.265-301. 2002.

PEREIRA, C; RENNÓ, L. Emendas Orçamentárias e Inclusão Dissipativa nos Municípios Brasileiros, In: Seminário "Federalism and Inequality"; Universidade de Brown, Providence: 2013.

PEREIRA, P. A. P. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania**. In BOSCHETTI, Ivanete, et al. *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009, p.87-108.

_____. **Política social: temas e questões**. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

POCHMANN, M. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil**: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PRONI, M. W. Observações sobre os impactos econômicos esperados dos jogos olímpicos de 2016. **Motrivivência**, Florianópolis, n. 32/33, p. 49-70, jun./dez. 2009.

REIS, N. S. **Políticas de Esporte Educacional nos Governos Lula e Dilma**: avanços, limites e anacronismos. 2015. 200f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília – UnB, Brasil, 2015.

RIBEIRO, I. R. As lutas urbanas e o papel dos partidos político. **Temporais**, Brasília/DF, ano 13, n. 26, p. 75-96, jul/dez. 2013.

RIBEIRO, P. S. "Os "ismos" da política nacional: coronelismo, mandonismo e clientelismo"; *Brasil Escola*. Disponível em: <http://brasilecola.uol.com.br/sociologia/os-ismos-politica-nacional-coronelismo-mandonismo-.htm>. Acesso em: 19 jan. 2016.

RICCI, R. A coalizão presidencialista. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 83, Ano VII. 2008. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/083/83ricci02.htm>. Acesso em 01 abr. 2016.

ROCHA, P. E. N. de M. **Congresso Nacional e Orçamento Público: o processo decisório da fase legislativa do ciclo orçamentário**. 1997. 260f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Brasília, Universidade de Brasília.

SÁ SILVA, J. R; ALMEIDA, C. D; GUINDANI, J. F. *Pesquisa Documental: Pistas Teóricas e Metodológicas*. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**. n.1, p.01-15, jul/2009.

SALLUM JR., B. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, junho/2003.

SALVADOR, E. **Fundo público no Brasil: financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007)**. 2008. 395f. Tese (Doutorado em Política Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília – UnB, Brasil, 2008.

_____. **Fundo público e seguridade social**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Financiamento tributário da política social no pós-real. In: SALVADOR *et al.* (Orgs). **Financerização, fundo público e política social**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2012a. p. 123-152.

_____. Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, p. 4-22, jan/jun. 2012b.

SALVADOR, E; TEIXEIRA, S.O. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista Política Pública**, São Luís, v. 18, n.1, p.15-32, Jan/Jun. 2014.

SAMPAIO JR., P. de A. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012.

SANTOS, M. H. de C.; MACHADO, E. M; ROCHA, P. E. N. de M. “O Jogo Orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na Terra do PorkBarreal”. In:

DINIZ, E; AZEVEDO, S. **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. Brasília. Editora UnB, 1997.

SICSÚ, J., PAULA, L. F. de; e MICHEL, R. (2005) ‘Introdução’, *In: Novo-Desenvolvimentismo: um Projeto Nacional de Crescimentos com Equidade Social*. Barueri-SP: Manole e Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

SIGOLI, M. A., DE ROSE JR., D. A história do uso político do esporte. **Revista Brasileira de Ciência e Movimento**. 2004; 12(2): 111-119.

SILVA, A. De. A. “**O capitalismo tardio e sua crise: Estudo das interpretações de Ernest Mandel e a de Jurgen Habermas**”. Campinas, 2012. 157f. Dissertação (Dissertação de Mestrado em Sociologia) Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP.

SILVA, D. S; AMARAL, S. C. F. “**A gestão da Lei Timemania e os principais resultados do marketing esportivo**”. In: XVIII Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte e V Congresso Internacional de Ciências do Esporte, 2013. Anais... 02-07 de agosto de 2013; Brasília, Brasil.

SINGER, P. A política das classes dominantes. *In: IANNI, O. (org.). Política e revolução social no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1965.

SINGER, P. **A crise do “milagre”**: a interpretação crítica da realidade brasileira. 8ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. **Novos Estudos**, São Paulo, 85, p. 83-102, nov. 2009.

_____. A segunda alma do Partido dos Trabalhadores. **Novos Estudos**, São Paulo, 88, p. 89-111, out. 2010.

_____. Será o lulismo um reformismo fraco? In: **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p.169-221.

SOARES, G. A. D. Alianças e coligações eleitorais: notas para uma teoria. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 17, p. 95-124. 1964.

SOUZA JÚNIOR, O. M. **Futebol como Projeto Profissional de Mulheres: interpretações da busca pela legitimidade**. 314f. Tese (Doutorado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas. 2013.

SOUSA, R. M. **Emendas Parlamentares: A relação entre o executivo e o legislativo – a política orçamentária de interesses e de discriminação**. Brasília, 2010. 37f. (Especialização em Orçamento Público) Instituto Serzedello Corrêa, ISC/TCU.

SUCAIAR, I. S. P. **Bases Econômicas do Estado de Bem-Estar Social: Keynesiano**. 2011. 23f. (Especialização em Gestão Pública) – Departamento de Administração, Universidade de Maringá, Maringá.

TEIXEIRA, M. R; MATIAS, W. B; MASCARENHAS, F. O financiamento do esporte olímpico no Brasil: uma análise do ciclo de Londres (2009-2012). **Revista de Ciências Sociais de la Universidad Arturo Prat**, 2013.

TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012.

TONI, M. de. **Para onde vai o mercado de trabalho?** A tendência à precarização das relações de trabalho – um estudo da região metropolitana de Porto Alegre. 2004. 303f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRS, Porto Alegre, 2004.

THERBORN, G. The Rule of Capital and The Rise of Democracy. *New Left Review*, London, 1977. n. 103, p. 3-41.

TUBINO, M. J. G. **Estudos brasileiros sobre o esporte: ênfase no esporte-educação.** Maringá: Eduem, 2010. 163p.

VERONEZ, 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, Universidade Estadual de Campinas - Unicamp, 2005.

_____. O planejamento governamental e o orçamento do setor esportivo, In: Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte, 15.; Congresso Internacional de Ciências do Esporte, 2., 2007, Recife. **Anais...** Goiânia: CBCE, 2007.

WEFFORT, F. 1978. *O populismo na política brasileira.* Rio de Janeiro: Paz e Terra.

WERNECK VIANNA, M. L. T. **A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil.** Rio de Janeiro, Revan, 1998.

ZAIDAN, M. Sobre a crise econômica e política do governo Dilma. Brasil. Disponível em: <http://www.brasil247.com/pt/colunistas/michelzaidan/190070/Sobre-a-crise-econ%C3%B4mica-e-pol%C3%ADtica-do-governo-Dilma.htm>. Acesso em: 07 dez. 2015.