

CONSIDERAÇÕES SOBRE O “FOMENTO” AO ESPORTE NO BRASIL

Felipe Canan

Universidade Estadual de Maringá/Brasil
felipe.canan@gmail.com

Fernanda Gimenez Milani

Universidade Estadual de Maringá/Brasil
fernandagmilani@gmail.com

Fernando Augusto Starepravo

Universidade Estadual de Maringá/Brasil
fernando.starepravo@hotmail.com

Envio original: 10-12-2016. Revisões requeridas: 13-09-2017. Aceitar: 02-10-2017. Publicado: 18-04-2018.

Resumo

Considerando-se que a Constituição Federal de 1988 estabelece que o esporte é “direito de cada um” e o Estado tem o dever de “fomentá-lo”, mas nem ela e nem a legislação infraconstitucional especificam como isso deve ser feito, objetivou-se, neste ensaio teórico pautado na análise de legislação e literatura, analisar diferentes possibilidades de significação/aplicação do termo “fomento”. Partindo-se do pressuposto de que “fomento” pode se dar em forma direta (ações realizadas pelo Estado) ou indireta (financiamento das instituições esportivas privadas), argumenta-se que a imprecisão do termo “esporte educacional”, a abertura constitucional para priorização de recursos públicos ao esporte de alto rendimento, o clientelismo e a falta de uma maior responsabilização das instituições esportivas privadas, apresentam-se como marcos institucionais problemáticos e possíveis geradores de entraves à uma política esportiva nacional mais ampla.

Palavras-chave: Estado - Políticas pública - Constituição Federal.

Consideraciones sobre el “fomento” al deporte en Brasil

Resumen

Considerando que la Constitución Federal de 1988 establece que el deporte es "derecho de cada uno" y el Estado tiene el deber de "fomentar el mismo", pero ni él ni la legislación infra-constitucional especifican cómo debe hacerse, se objetivó, en este ensayo teórico pautado en el análisis de legislación y literatura, analizar diferentes posibilidades de significación/aplicación del término "fomento". A partir del supuesto de que "fomento" puede darse en forma directa (acciones realizadas por el Estado) o indirecta (financiamiento de las instituciones deportivas privadas), se argumenta que la imprecisión del término "deporte educativo", la apertura constitucional para priorización de recursos públicos al deporte de alto rendimiento, el clientelismo y la falta de una mayor responsabilización de las instituciones deportivas privadas, se presentan como marcos institucionales problemáticos y posibles generadores de obstáculos a una política deportiva nacional más amplia.

Palabras clave: Estado - Políticas públicas - Constitución Federal.

Considerations on the "foment" of sport in Brazil

Abstract

Considering that the Federal Constitution of 1988 establishes that the sport is "right of each" and the State has the duty of "foment it", but neither it nor the infra-constitutional legislation specify how it should be done, in this theoretical essay based on the analysis of legislation and literature, we aimed to analyze different possibilities of meaning/application of the term "foment". Based on the assumption that "foment" can take place directly (actions carried out by the State) or indirectly (financing of private sports institutions), it is argued that the imprecision of the term "educational sport", constitutional opening for prioritization of public resources to high-performance sports, clientelism and the lack of greater accountability of private sports institutions, present themselves as problematic institutional frameworks and potential generators of obstacles to a wider national sports policy.

Keywords: State - Public policy - Federal Constitution.

Introdução

O esporte no Brasil, no início de sua história, desenvolveu-se de maneira autônoma ao Estado, baseado no direito de livre iniciativa e livre associação. No entanto, posteriormente, nos tempos do Estado Novo (1937-1945), à medida que começou a ganhar notoriedade social, passou a ser apropriado e centralizado pelo Estado e utilizado para os mais diversos fins, tais como a criação de um sentimento nacionalista, representação do país internacionalmente, desenvolvimento de uma juventude disciplinada e forte fisicamente, entre outros (BUENO, 2008; LINHALES, 1996; MANHÃES, 2002; MIRANDA, 2011; STAREPRAVO, 2011; VERONEZ, 2005). As instituições esportivas privadas (sistema associativo – confederações, clubes, etc.), ainda que tenham se mantido operantes, estavam agora submissas ao Estado, destituídas de autonomia.

Esse esporte centralizado e propagado pelo Estado esteve, durante a maior parte do século XX (até a década de 1980, aproximadamente), circunscrito à prática competitiva buscando o alto rendimento e a formação de atletas, sendo excluídas do processo ou incipientemente atendidas as pessoas menos aptas (BUENO, 2008; LINHALES, 1996; MANHÃES, 2002; STAREPRAVO, 2011; VERONEZ, 2005).

Durante a década de 1970, no entanto, o esporte, em muito influenciado pela vertente política do *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social), que prezava por ações e investimentos públicos para garantia de condições de cidadania e qualidade de vida a toda população, passou por um processo de revisão em âmbito internacional, carreado em grande medida por iniciativas europeias como o Esporte para Todos, a edição de documentos internacionais, sobretudo a Carta Internacional da Educação Física e do Esporte (UNESCO, 1978), e reflexões por parte de intelectuais das mais variadas áreas (TUBINO, 2010).

Devido a esse processo, o conceito de esporte foi ampliado para práticas também recreativas e educativas para a sociedade em geral, além de ser considerado patrimônio cultural da humanidade e visto como um direito a ser garantido a todos (TUBINO, 2010; PRIETO, 2013; MIRANDA, 2011). Esta visão mais democrática a respeito do fenômeno esportivo, concomitante ao processo de Abertura Política instaurado em 1974, que buscava romper com o regime militar e restaurar a democracia no Brasil, acarretou na diminuição gradual do caráter centralizador do esporte pelo Estado, liberalizando as instituições esportivas privadas que agora, livres, poderiam relacionar-se mais aos setores do mercado, ainda que, na prática, tenham, em muito, se mantido subvencionadas pelo Estado (BUENO, 2008; LINHALES, 1996; MANHÃES; STAREPRAVO, 2011). Isso não significa que as instituições esportivas privadas buscavam pela democratização do esporte, pois que sempre estiveram atreladas ao esporte de rendimento e alto rendimento (sobretudo o futebol), mas sim, que sua liberalização representava em si um processo de democratização, tendo em vista o rompimento com o caráter centralizador do Estado (CAMARGOS, 2017).

Esta visão mais democrática e menos centralizadora, inclusive, acabou por ser prevista pela Constituição da República Federativa do Brasil (CF) (BRASIL, 1988), que além de “oficializar” a liberalização das instituições esportivas privadas, expressamente lhes concedendo autonomia, estabeleceu, logo no caput do artigo 217, que: “É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um [...]”. Este dispositivo, no entanto, embora à primeira vista possa parecer bastante prático e objetivo, carrega consigo uma série de contradições não resolvidas tanto pela legislação ordinária quanto pelo *status quo* das políticas públicas esportivas do país. Ainda que se determine um dever do Estado em relação ao esporte, o teor deste dever é que se encontra obscuro, por duas razões principais:

Primeira, o termo “direito de cada um” é abstrato, não ficando clara qual sua natureza, ou seja, quais os meios a que o Estado deve recorrer para garanti-lo. A própria Lei Nacional nº 9.615/1998¹, conhecida como Lei Geral sobre o Desporto ou, popularmente, Lei Pelé (BRASIL, 1998), por exemplo, ratifica a CF em relação à garantia de um direito ao esporte, mas utiliza termos diferentes para fazê-lo, quando, em seu artigo 2º, institui o esporte como um direito individual e lhe atribui, como um de seus princípios básicos, o do direito social.

Segunda, independentemente das ambigüidades sobre a natureza do direito ao esporte, o fato de a CF prevê-lo e estabelecer um dever do Estado em garanti-lo, por si só geram uma obrigação para a Administração Pública². O problema maior é que a forma como este dever deve ser cumprido foi

¹ Tal Lei será analisada neste trabalho a partir de sua versão no ano de 2016, considerando, portanto, todas as alterações feitas na mesma por via de outras leis.

² Compreendida pela ótica do Direito Administrativo e no sentido dado pela própria CF, abrangendo o conjunto de instituições e agentes que têm como função a administração do Estado em razão da consecução do bem comum (interesses

vinculada ao termo “fomentar”, que, ao mesmo tempo em que pode representar uma série de possibilidades, pode também dizer respeito a nada. Melo Filho (1989, p. 216), autor que apresentou o texto que se tornaria a base do artigo 217 da CF, por exemplo, assinala que o termo “fomento” foi uma chave de abóbada do dispositivo constitucional, pois que daria suporte para compreensão de como o Estado deveria garantir o direito ao esporte. Para o autor, o termo “fomento” corresponde à ação de estimular, promover ou proteger algo. Prieto (2013), no mesmo sentido, considerando o esporte como um elemento importante apto a contribuir para melhoria da qualidade de vida, compreende “fomento” como a ação do poder público para promover, proteger, financiar e impulsionar o fenômeno esportivo.

Em sentido oposto, Linhales (1996) posiciona-se na acepção de que o termo “fomentar”, assim como os termos “proteger” e “incentivar” encontrados em incisos do artigo 217 da CF apresentam caráter ambíguo e não delimitam a forma de atuação do poder público frente ao esporte. Segundo a autora, constitucionalizou-se as “substâncias”, mas não os “procedimentos”, ou seja, passou-se a prever constitucionalmente um dever do Estado frente ao esporte, mas não se esclareceu a forma como o primeiro deve agir frente ao segundo. Pelo termo “fomentar” seria possível, por exemplo, que o Estado apenas “estimulasse” a prática esportiva por meio de propagandas educativas veiculadas nos meios de comunicação; ou que o Estado apenas repassasse dinheiro a instituições esportivas privadas para que estas, como instâncias “originárias” de prática esportiva no Brasil, continuassem o fazendo; ou que o Estado realizasse, *per se*, ações diversas em termos de possibilitar diferentes práticas esportivas aos diversos grupos sociais; entre outras possibilidades.

Na realidade, o constituinte chegou a apontar um caminho, quando, no inciso II do artigo 217 da CF, determina que a destinação de recursos públicos deve ser prioritária ao esporte educacional e, em casos específicos, ao esporte de alto rendimento. Esta normatização, contudo, carrega seus próprios problemas que dificultam uma operacionalização prática, sobretudo no que diz respeito aos limites não impostos para “casos específicos”, à ausência de diretrizes para o esporte educacional, e à quebra com o princípio da isonomia, vez que, como aponta a própria Linhales (1996), pessoas não atendidas pelo esporte educacional ou esporte de alto rendimento estariam excluídas do processo, não tendo seu direito garantido.

Diante da problemática apresentada, entendeu-se pela necessidade de se aprofundar sobre a temática, traçando-se como objetivo analisar diferentes possibilidades de significação/aplicação do termo “fomento”. Para construção da argumentação, adotou-se como ponto de partida, considerando os aspectos históricos da relação entre Estado e esporte no Brasil, os pressupostos abertos por CF e Lei

coletivos) e concretização do regime democrático, sobretudo a partir da prestação de serviços públicos. Abrange a administração direta (entes federados — União, estados, municípios e Distrito Federal) e indireta (autarquias ou fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas) (DI PIETRO, 2014).

Pelé e os posicionamentos de autores de diferentes áreas, que “fomento” tem sido compreendido sob duas grandes perspectivas gerais: o fomento direto, relacionado a ações executadas pelo próprio poder público, e o fomento indireto, no sentido de concessão de subsídios às instituições esportivas privadas. Metodologicamente, trata-se de um ensaio teórico, embasado na revisão da legislação nacional e literatura.

Fomento direto ao esporte no Brasil - investimento

O fomento direto está sendo compreendido aqui como a consecução de ações públicas por via de investimentos de capital (construção de espaços, aquisição de materiais para prática esportiva/de atividade física por parte da sociedade, etc.) e/ou de custeio (prestação de serviços esportivos, manutenção das estruturas já existentes, reposição de materiais de uso contínuo, etc.), a partir da dotação orçamentária destinada à pasta do esporte nos mais variados níveis de governo (federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, em todos os casos, considerando a Administração direta e indireta). Por se tratar de dotações orçamentárias e ações prestacionais efetivadas pela própria Administração Pública, que tem como fim a garantia do bem comum do povo, sem discriminação e gerando o desenvolvimento social, o fomento direto é entendido aqui como um **investimento**.

Isto porque este tipo de fomento, em teoria, parece estar atrelado à ideia de democratização do esporte, por via de ações prestacionais em busca do acesso de todos às práticas esportivas/de atividades físicas, como forma de contributo à melhoria da qualidade de vida. Consoante o entendimento de Miranda (2011), nessa perspectiva, o esporte estaria sendo compreendido/utilizado como meio de promoção de direitos sociais constitucionalmente reconhecidos, como saúde, educação, lazer, segurança, etc.

Em termos de direcionamento constitucional/legal deste investimento e das ações conseqüentes, contudo, a única diretriz identificada na lei diz respeito ao inciso II do artigo 217 da CF, que, como visto, apenas determina que haja prioridade de destinação de verbas públicas ao esporte educacional e, em casos específicos, ao esporte de alto rendimento. A Lei Pelé apenas ratifica a prioridade estabelecida pela CF, sem, contudo, dirimir a respeito de meios concretos para fazê-lo ou para o desenvolvimento das demais manifestações esportivas que ela própria estabelece (esporte de participação e formação).

A falta de regulamentação legal sobre tal dispositivo constitucional, que poderia lhe gerar eficácia e orientar o “fomento” do direito ao esporte por via de políticas públicas gera alguns problemas, já apontados introdutoriamente e agora discutidos. Primeiro, se considerar-se que o esporte educacional abrange a educação física escolar, ou seja, a matéria curricular obrigatória no ensino básico

e que apresenta como um dos seus conteúdos, o esporte, é possível que o preceito constitucional estivesse sendo atendido. O problema é que, neste caso, a dotação orçamentária é proveniente da pasta da educação e não do esporte e, portanto, não se trata exatamente de uma política esportiva, mas sim educacional, o que dá margem para que o recurso destinado ao esporte seja destinado a outras manifestações. Esta possibilidade parece ser corroborada pelo Governo Federal quando este, em relação à dotação orçamentária destinada à função “deporto e lazer”³, abarca apenas as subfunções que denomina “desporto comunitário” e “desporto de rendimento”, ignorando o esporte educacional (BRASIL, 2016). Se assim estiver sendo entendido, como a própria CF prevê a prioridade para, além do esporte educacional, o esporte de alto rendimento, e o primeiro já estaria sendo atendido pelo setor da educação, o recurso esportivo sobriria para o segundo.

Assim, se a previsão constitucional, por si só, já rompe com o princípio da isonomia, como aponta Linhales (1996), esta possível consequência prática apontada contribuiria para que a discrepância fosse alargada, deixando o esporte de participação e formação desamparados e pessoas não vinculadas ao setor educacional ou ao esporte de alto rendimento, sem condições de igualdade em relação ao acesso às práticas esportivas.

Ao mesmo tempo, e mais preocupante em termos de discussão de uma agenda esportiva que adote como premissa ser o esporte um “direito de cada um” garantido pela CF, é a previsão de “casos específicos” para o direcionamento prioritário de verbas públicas ao esporte de alto rendimento. Isto porque, mesmo tendo-se no Brasil um delineamento estruturado em termos de organização orçamentária, este mesmo delineamento também prevê “casos específicos”, que podem desfigurar o norte do planejamento de aplicação dos recursos públicos.

A compreensão de como funciona a organização orçamentária do esporte e do próprio Estado é elucidativa neste sentido. O artigo 56 de Lei Pelé estabelece que os recursos para o esporte brasileiro provenham das dotações específicas dos orçamentos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, complementados por fundos desportivos, receitas oriundas de concursos de prognósticos, doações, patrocínios e legados, incentivos fiscais previstos em lei e outras fontes. Os primeiros, relativos ao orçamento dos entes federados, compõem o que se denomina “recursos orçamentários”, enquanto os demais, citados em um rol enumerativo, compõem os “recursos extraorçamentários”.

Do ponto de vista estrutural, os recursos orçamentários são provenientes da dotação de cada ente federado, representando uma previsão das receitas e despesas futuras, definidas pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA),

³ A classificação da dotação orçamentária dividida por função determina para qual área de atuação do Estado a verba será direcionada, sendo especificada nas subfunções. No contexto esportivo, a função “Desporto e Lazer” tem como subfunções o “Desporto Comunitário”, o “Desporto de Rendimento” e “Lazer”.

respectivamente. O PPA tem a função de planejamento do orçamento dos próximos quatro anos, abrangendo as despesas de capital e custeio, perdurando do início do segundo ano de mandato do Chefe do Executivo eleito, até o fim do primeiro ano de mandato do seu substituto (CORRALO, 2011; VERONEZ, 2005).

A LDO, baseada no PPA, é anual e, como o próprio nome já diz, estabelece as diretrizes orçamentárias para o período, ou seja, define metas e prioridades. A LOA, baseada na LDO, também com duração de um ano, estabelece objetivamente como e onde o dinheiro público deve ser investido. Segundo Castro (2016), PPA, LDO e LOA são leis a serem elaboradas pelo Poder Executivo e, depois, encaminhadas para a análise do Legislativo, que poderá, por meio de emendas, acrescentar, suprimir ou modificar o texto original. Posteriormente retornará ao Executivo, que ainda possui a discricionariedade de vetar partes do texto.

De acordo com Castro (2016), ainda, mesmo depois de aprovadas, as leis podem sofrer alterações mediante créditos adicionais ou bloqueios orçamentários, ambos realizados por meio de decretos provenientes do Poder Executivo. Os créditos, somente possíveis em caso de justificativa e existência de recursos disponíveis, dividem-se em suplementares, que consistem em um reforço no orçamento de determinada atividade; especiais, destinados a atividades para as quais não houve inicialmente dotação orçamentária; e extraordinários, voltados a despesas urgentes e imprevistas. Os bloqueios, por sua vez, visam reequilibrar o orçamento, restringindo o investimento em determinadas atividades.

Ao analisar a LOA, no que se refere ao esporte e lazer do governo federal no período entre 2004 e 2007, a autora identificou que o maior montante do investimento na área disse respeito ao esporte de participação, por via do Programa Esporte e Lazer na Cidade (PELC). O poder executivo, no entanto, por via de créditos adicionais, gerou um aumento de 30,91% no orçamento da pasta esportiva federal, mas praticamente todo este aumento foi destinado ao esporte de alto rendimento – sobretudo no que dizia respeito à organização dos Jogos Pan-Americanos Rio 2007 –, segurado pela possibilidade dos “casos específicos” que a própria CF prevê.

Além disso, a dotação principal, mesmo após os créditos adicionais, destinada a um programa relacionado à manifestação esportiva de participação, demanda algumas observações. Primeira é que, sendo esta manifestação, em conjunto ao alto rendimento, privilegiada pelo orçamento e ações federais, o preceito constitucional de priorização do esporte educacional não está sendo cumprido. A exceção seria se, como apontado anteriormente, o esporte educacional estivesse sendo considerado vinculado à educação física escolar. Segunda, embora possa parecer que a priorização de ações frente a um Programa vinculado ao esporte de participação esteja colocando em prática a garantia do esporte como

“direito de cada um”, as ações priorizadas dentro de tal Programa demonstram que não é exatamente isto que ocorre.

Segundo Castro (2016), enquanto o projeto inicial da LOA apresentado pelo Executivo previa um baixo orçamento para o PELC, foi no Legislativo, por via de Emendas Parlamentares, que este Programa sofreu o maior aumento dentre todas as ações, tornando-se o com maior orçamento. No entanto, os recursos foram prioritariamente previstos e destinados à construção de espaços de esporte e lazer, dentre eles, estádios de futebol, o que pode representar interesses implícitos para além da preocupação com a garantia do esporte como “direito de cada um”. Isto porque as emendas são mecanismos que o agente político possui para garantir recursos para regiões específicas e, por via da construção de espaços de esporte e lazer, que são obras de visibilidade e apelo popular, acabam fortalecendo sua base eleitoral (CASTRO, 2016). As emendas acabam, neste caso, afigurando-se mais como uma “moeda de troca” do que efetivamente uma ação com objetivo de garantia do direito ao esporte e do bem comum à população.

A consequência que se nota é que, mesmo dentro de uma organização orçamentária estruturada e tendo uma previsão constitucional do esporte e de um direito ao esporte, ainda se identifica no setor, este tipo de uso político. Em que pese o discurso normalmente ser o da democratização e de, na prática, as políticas parecerem estar evoluindo neste sentido, ainda se verificam vícios comportamentais e procedimentais históricos da política nacional, com caracteres de clientelismo, ou seja, de ações em tom de favor do governante para a sociedade, como se não fosse uma obrigação constitucional do Estado.

Fomento indireto ao esporte no Brasil - financiamento

Por fomento indireto entende-se aqui o repasse de verba pública às instituições esportivas privadas, para que estas atendam as pessoas e as manifestações esportivas que lhes convir. Ou seja, no lugar de políticas públicas efetivadas pelo próprio Estado, há o **financiamento** público do Comitê Olímpico do Brasil (COB), Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), entidades nacionais de administração do desporto (confederações), entidades regionais de administração do desporto (federações), entidades de prática esportiva (clubes e associações) e Confederação Brasileira de Clubes⁴ (CBC), todas que compõem, segundo o artigo 13 da lei Pelé, o Sistema Nacional do Desporto (SND), que “tem por finalidade promover e aprimorar as práticas desportivas de rendimento”. Este Sistema, em conjunto ao Ministério do Esporte (ME), Conselho Nacional do Esporte (CNE) e instituições esportivas públicas

⁴ Atualmente denominada “Comitê Brasileiro de Clubes”.

estaduais, municipais e do Distrito Federal, conforme o artigo 4º, caput, da Lei Pelé, compõem o Sistema Brasileiro do Desporto.

Considerando o teor do §2º do mesmo artigo da Lei Pelé, o qual estabelece que “A organização desportiva do País, fundada na liberdade de associação, integra o patrimônio cultural brasileiro e é considerada de elevado interesse social [...]”, o fomento indireto poderia estar relacionado, de um lado, ao direito fundamental de liberdade de associação, e, de outro, à defesa de interesses difusos/coletivos, com fundamento na proteção do patrimônio cultural. No primeiro caso, haveria a abstenção estatal, inclusive ratificada constitucionalmente no inciso I do artigo 217 da CF, pela garantia de autonomia às instituições privadas. Camargos (2017), inclusive, defende que esta seria a forma por excelência de se garantir o direito ao esporte previsto na CF. No segundo caso, como forma de defesa e incentivo ao patrimônio cultural, o Estado poderia agir tanto em forma de ações prestacionais quanto em forma de financiamento, sendo este, ao que parece, o caminho preferido no Brasil. Assim, identifica-se, no esporte, a garantia de liberdade de associação, mas com financiamento público, em tese justificado pela proteção ao patrimônio cultural e “elevado interesse social” da organização esportiva nacional.

As verbas desse financiamento são essencialmente as extraorçamentárias, provenientes ordinariamente de concursos prognósticos (loterias) e extraordinariamente de patrocínios oriundos de empresas estatais (empresas públicas ou sociedades de economia mista), incentivos fiscais, entre outros procedimentos, sendo que nenhum destes possui meios efetivos de controle sobre a prestação de contas da forma do repasse (critérios de seleção, divisão dos valores, etc.) e do uso do dinheiro pelos beneficiários (VERONEZ, 2005; ALMEIDA, 2010).

Especificamente, em termos de repasse ordinário, a Lei Pelé⁵ determina que 2,7% da arrecadação bruta das loterias federais devam ser repassados ao COB e ao CPB, sendo 62,96% para o primeiro e 37,04% para o segundo. Cada qual deve destinar 10% ao esporte escolar e 5% ao esporte universitário. Ao mesmo tempo, desde o ano de 2006, por meio da Lei Nacional 11.345/2006 (BRASIL, 2006a), existe a Timemania, uma loteria esportiva federal destinada a subsidiar clubes de futebol profissional do país.

Em relação ao repasse extraordinário, como afirmam Matias *et al.* (2015), a manifestação esportiva hegemônica em relação ao recebimento de recursos provenientes da Lei Nacional 11.438/2006 (Lei de Incentivo ao Esporte) (BRASIL, 2006b) é o alto rendimento, figurando dentre os maiores beneficiados, clubes esportivos e o próprio COB. Embora seja um recurso previsto em lei, é tratado como extraordinário porque seu recebimento depende da apresentação de projetos pela instituição esportiva, seguida de aprovação pelo ME e posterior captação de recursos por parte da proponente junto a empresas privadas ou pessoas físicas, que terão abatimento no seu imposto de

⁵ A partir da atualização feita pela Lei 13.146 (BRASIL, 2015).

renda. Como há várias incertezas sobre quem será contemplado e quanto recurso será captado, trata-se de um recurso extraordinário.

Em somatório, segundo Veronez (2005) e Almeida (2010), o maior montante de patrocínios provenientes de empresas estatais, que depende exclusivamente da discricionariedade destas em fazê-lo, tem sido destinado às instituições responsáveis pelo esporte de rendimento e alto rendimento. Pereira, Carneiro e Mascarenhas (2017), inclusive, apontam para o protagonismo dos clubes de futebol, confederações esportivas e grandes eventos esportivos de alto rendimento em relação ao recebimento de tais patrocínios entre os anos de 2004 e 2015.

Todo este financiamento público às instituições esportivas privadas e esporte de alto rendimento talvez não fosse necessariamente um problema se, de um lado, o Estado, por via do fomento direto, garantisse o esporte/atividades físicas enquanto “direito de cada um” e/ou, de outro, as entidades privadas oferecessem algum tipo de contrapartida social, considerando o “elevado interesse social” atribuído à organização esportiva do país pela Lei Pelé. Este *status quo* das instituições esportivas privadas, sobretudo das confederações, parece ter surgido de uma “política de compensação” em que o Estado, após ter centralizado para si todas as ações esportivas da sociedade, impediu que as primeiras se desenvolvessem de maneira autônoma. A liberalização gerada pela CF, em conseqüência, cedeu às instituições esportivas privadas uma autonomia de direito, mas não de fato, pois que as mesmas mantiveram em alguma medida a dependência tutelar em relação ao poder público, tanto em termos de gestão (CAMARGOS, 2017), quanto de financiamento (ALMEIDA; MARCHI JUNIOR, 2012)⁶.

Almeida (2010), Marchi Júnior, Souza e Starepravo (2014) e Camargos (2017) compreendem que os processos históricos, somados ao constante aumento de relevância social do esporte, acabaram por gerar uma relação de troca de favores entre os dirigentes políticos e os esportivos. Sendo o esporte um bem imaterial de elevado valor simbólico e social, pois que congrega um elevado número de pessoas envolvidas passionadamente e que carregam consigo uma “disposição positiva” em torno dele, seu uso político se apresenta interessante. O Estado como um todo e cada agente político em específico, assim, percebem a possibilidade de associar-se a instituições esportivas privadas, subsidiando-as e, em troca, recebe as recompensas, em forma de apreciação popular, no primeiro caso, e votos no segundo.

Assim, tanto a possibilidade de “compensação” quanto a de “troca de favores” parecem explicar a destinação de verbas públicas às instituições esportivas privadas, mas, ao mesmo tempo, não

⁶ Os autores apontam para a dependência de confederações esportivas por recursos repassados pelo COB, em razão das determinações da Lei Pelé (já considerando as atualizações desta). Como o próprio COB recebe verba de concursos prognósticos, instituída pela Lei, é possível se compreender que trata-se de dinheiro público e, portanto, dependência do próprio poder público. Segundo Almeida (2010), ainda, durante o período de 2005 a 2008, o COB não apenas recebeu verba pública, mas também ações ligadas à instituição foram as principais beneficiadas por aplicação de recursos diretos por parte do governo federal.

a justificam, sobretudo porque, em um país com problemas na garantia de direitos sociais à população, esperar-se-ia que, no mínimo, tais instituições fossem obrigadas a oferecer alguma contrapartida social, em termos de democratização esportiva/de atividades físicas, o que parece não ocorrer. Nesse sentido, a Lei Pelé apresenta-se contraditória, pois, ao mesmo tempo em que garante o financiamento público, expressamente busca, em seu artigo 82⁷, retirar o caráter público das instituições privadas, o que enseja uma desresponsabilização das mesmas. Além disso, tacitamente a própria Lei Pelé, além da jurisprudência, acaba atribuindo caráter público a tais instituições, o que, não fosse a desresponsabilização expressa, poderia demandar um maior investimento no controle social das ações das mesmas.

A função pública das entidades privadas é tacitamente identificada na Lei Pelé em dispositivos, como, por exemplo, o já citado §2º do artigo 4º, ao estabelecer que a organização esportiva nacional compõe o patrimônio cultural brasileiro e é considerada de elevado interesse social; ou os incisos III e IV do parágrafo único do artigo 2º, que atribuem, respectivamente, responsabilidade social aos dirigentes esportivos e participação destes na organização esportiva do país. Se possuem responsabilidade social e dirimem sobre uma das áreas componentes da ordem social⁸, significa que atuam em uma área de interesse social, devendo zelar pelo interesse da coletividade e pelo bem comum do povo. Além disso, a participação na organização esportiva nacional lhes confere caráter de autoridade pública, vez que influem diretamente na constituição de políticas públicas.

Em outro exemplo, no artigo 18-A, a Lei Pelé, em busca de estabelecer critérios mais rigorosos para que as entidades privadas recebam verbas públicas, acaba equiparando tais instituições às associações destinadas à educação ou assistência social, sem fins lucrativos e com atividades complementares às do Estado, de forma a caracterizar delegação de tarefas. No inciso I do artigo 56-B estabelece ainda que qualquer entidade que receba verba pública (via contrato de desempenho, assinado junto ao ME) deverá respeitar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, todos comuns a princípios da Administração Pública.

A jurisprudência, no mesmo sentido, parece corroborar tal entendimento, como pode se verificar no exemplo retirado de julgado realizado pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, do qual, independentemente da lide abordada, extrai-se a veemência com que o caráter público é atribuído ao dirigente e à confederação esportiva.

⁷ Art. 82. Os dirigentes, unidades ou órgãos de entidades de administração do desporto [...] não exercem função delegada pelo Poder Público, nem são consideradas autoridades públicas [...].

⁸ O artigo 217 da CF está inserido no título VII – “Da Ordem Social”.

Apelante que se trata de pessoa que ostenta a condição de presidente da CBDA⁹, resultando patente que assumiu **status de caráter público**, [...] quanto ao seu atuar que, repise-se, **tem caráter eminente público**, [...]. [...] quando se está, relembre-se, diante de [...] uma **entidade de caráter público como, no caso, a CBDA** (RIO DE JANEIRO, 2014, grifos nossos).

Ainda que outros exemplos legais e jurisprudenciais pudessem ser levantados, os já citados parecem suficientes para demonstrar a necessidade, velada na prática, de equiparação das instituições privadas ao poder público, em termos de fiscalização e controle do orçamento e das ações. Por fim, sem perder de vista as questões necessárias de serem discutidas a respeito das consequências do fomento indireto do esporte, aponta-se para a incongruência da ordem expressa de que parte do repasse recebido pelas instituições privadas deve ser destinado ao esporte educacional (escolar e universitário).

Ainda que tal previsão legal pudesse ensejar também uma compreensão de que tais instituições estariam sendo consideradas parceiras do Estado no desenvolvimento esportivo/de atividades físicas da sociedade e na garantia do esporte como “direito de cada um”, na prática não faz muito sentido, pois que a função das instituições esportivas privadas é a promoção do esporte de rendimento (Art. 13 da Lei Pelé). Considerando que, em função da própria Lei, tais instituições não teriam o *know how* para desenvolvimento do esporte educacional, o próprio Estado parece estar chancelando o não cumprimento ao princípio da finalidade¹⁰, que é um dos princípios da Administração Pública.

Como consequência prática tem-se, conforme apresenta Almeida (2010), que as ações realizadas pelo COB frente ao esporte educacional parecem-se mais, na realidade, com o esporte de rendimento, pois que restringem-se à organização de competições escolares onde apenas os melhores “atletas” têm oportunidade de prática. Talvez um plano de ação das instituições esportivas privadas em razão do desenvolvimento do esporte educacional, pré-aprovado pelo Estado, fosse um caminho para melhorar este quadro, pois ensinaria, além do planejamento em si, uma preparação adequada de tais entidades para tal.

Conclusão

⁹ Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos.

¹⁰ Segundo Mazza (2012), este princípio, de maneira geral, estabelece que a Administração Pública tem o dever de atendimento a fins de interesse geral, de forma que a mesma deve sempre agir visando a defesa do interesse público. Especificamente, dois entendimentos são atribuídos a tal princípio: um primeiro que impede o uso da função pública para defesa de interesse diferente do público; e um segundo que proíbe a prática de atos administrativos para hipóteses diferentes das previstas em lei. Se a própria Lei Pelé, assim, atribui o desenvolvimento do esporte de rendimento para a iniciativa privada, não faz sentido que repasse a este dinheiro para “fomento” do esporte educacional.

Em busca de se compreender com alguma profundidade a significação/aplicação do termo “fomento”, identifica-se que o mesmo não necessariamente está atrelado à garantia do esporte enquanto “direito de cada um”. Enquanto o fomento direto ou investimento, em tese, deveria estar voltado a beneficiar diretamente a população por meio de práticas esportivas/de atividades físicas, atrelado à ideia de desenvolvimento social, contribuindo como meio apto a propiciar qualidade de vida e dignidade da pessoa humana, o fomento indireto ou financiamento seria direcionado a subsidiar as instituições esportivas privadas, responsáveis pela organização do esporte institucionalizado desenvolvido historicamente no meio da sociedade, sendo um possível fundamento justificante para tal, o entendimento de que tratar-se-ia de um patrimônio cultural, mesmo que a oferta de prática não fosse necessariamente democratizada.

No entanto, estes modelos/justificativas “ideias” não são necessariamente levados em conta quando do “fomento” ao esporte no Brasil, de forma que investimento e financiamento acabam, devido a brechas/lacunas abertas pela própria CF/legislação, sobrepondo-se em torno de ações mais voltadas ao cunho político do que social e/ou ao esporte de rendimento e alto rendimento, dificultando a efetivação de uma política esportiva mais ampla e democrática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, B. S. (2010). **O financiamento do esporte olímpico e suas relações com a política no Brasil**. Dissertação de Mestrado em Educação Física. Curitiba, UFPR.

ALMEIDA, B. S.; MARCHI JUNIOR, W. (2012). A relação governo federal e Comitê Olímpico Brasileiro com base na análise da Lei 10.264/2001 (Agnelopiva) no período de 2005 a 2008. **Pensar a Prática**, Goiânia, v. 15, n. 3, p. 575-595.

BRASIL. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. (1998). **Lei 9.615 de 24 de março de 1998**. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9615consol.htm. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. (2006a). **Lei Nº 11.345 de 14 de setembro de 2006**. Dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinado ao desenvolvimento da prática desportiva [...] e dá outras providências. (BRASIL, 2006a). Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11345.htm. Acesso em: 10 dez. 2016.

- BRASIL. (2006b) **Lei N° 11.438 de 29 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111438.htm>. Acesso em: 10 dez. 2016.
- BRASIL. (2015). **Lei N° 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm#art110>. Acesso em: 26 set. 2017.
- BRASIL. (2016). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento MTO: edição 2017**. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf. Acesso em: 10 dez. 2016.
- BUENO, L. (2008) **Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento**. Tese de Doutorado em Administração. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- CAMARGOS, W. V. M. (2017). **A constitucionalização do esporte no Brasil - autonomia tutelada: ruptura e continuidade**. Tese de Doutorado em Direito. Brasília, UNB.
- CASTRO, S. B. E. (2016). **Políticas públicas para o esporte e lazer e o ciclo orçamentário brasileiro (2004-2011): prioridades e distribuição de recursos durante os processos de elaboração e execução orçamentária**. Tese de Doutorado em Educação Física. Curitiba, UFPR.
- CORRALO, G. S. (2011). Curso de direito municipal. São Paulo: Atlas, 2011.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- LINHALES, M. A. (1996). **A trajetória política do esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Belo Horizonte, UFMG.
- MANHÃES, E. D. (2002). **Políticas de esportes no Brasil**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Graal.
- MARCHI JUNIOR, W.; SOUZA, J.; STAREPRAVO, F. A. (2014). Esporte de inclusão social: reflexões sobre o *Brazil Sportive* dos megaeventos. In: MARINHO, A.; NASCIMENTO, J. V.; OLIVEIRA, A. B. (org.). **Legados do esporte brasileiro (coleção Temas em Movimento – Volume 5)**. Florianópolis: Editora da Udesc.
- MATIAS, W. B.; ATHAYDE, P. F.; HÚNGARO, E. M.; MASCARENHAS, F. (2015) A Lei de Incentivo Fiscal e o (não) direito ao esporte no Brasil. **Movimento**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 95-110.
- MAZZA, A. (2012). **Manual de direito administrativo**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MELO FILHO, Á. (1989). Desporto Constitucionalizado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.26, n.101, p. 207-236.
- MIRANDA, M. N. (2011). **O direito no desporto**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

PEREIRA, C. C.; CARNEIRO, F. H. S.; MASCARENHAS, F. (2017). Patrocínio esportivo das empresas estatais: o protagonismo do futebol e das entidades de administração do esporte. In: XX Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte e VII Congresso Internacional de Ciências do Esporte. Anais... Goiânia, s/p. Disponível em : <<http://congressos.cbce.org.br/index.php/conbrace2017/7conice/paper/view/9071>>. Acesso em 26 set. 2017.

PRIETO, L. M. C. (2013). Desporte y estado. **Revista Aranzadi de Deporte y Entretenimiento**. Monografía num. 8. 2ª edição. Cizur Menor: Thomson Reuters.

RIO DE JANEIRO. **Apelação cível Nº: 01857003220098190001 RJ 0185700-32.2009.8.19.0001**. Relator: GUIMARÃES, Roberto. Publicado no DJ em 04-02-2014. Disponível em <http://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/116998852/apelacao-apl-1857003220098190001-rj-0185700-3220098190001>. Acesso em: 10 dez. 2016.

STAREPRAVO, F. A.; MEZZADRI, F. M.; MARCHI JUNIOR, W. (2015). Criação e mudanças na estrutura do Ministério do Esporte do Brasil: tensões nas definições de espaços. **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte**, São Paulo, v.29, n.2, p. 217-28.

STAREPRAVO, F. A. (2011). **Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil: aproximações, intersecções, rupturas e distanciamentos entre os subcampos político/burocrático e científico/acadêmico**. Tese de Doutorado em Educação Física. Curitiba, UFPR.

TUBINO, M. J. G. (2010). **Estudos brasileiros sobre o esporte – ênfase no esporte-educação**. Maringá: Eduem.

UNESCO. **Carta Internacional da Educação Física e do Esporte da UNESCO** (1978). Tradução: LIMA, Christiano Robalinho. Revisão: Unidade de Publicações da Representação da UNESCO no Brasil. Brasília, 2013.

VERONEZ, L. F. C. (2005). **Quando o Estado joga a favor do privado: as políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988**. Tese de Doutorado em Educação Física. Campinas, UNICAMP.