

A AUTONOMIA DA GESTÃO DAS ENTIDADES GESTORAS DO FUTEBOL BRASILEIRO

Lucas do Monte Silva¹

Resumo: Com o fracasso da seleção brasileira na busca pelo hexacampeonato na Copa do Mundo 2014, provocou-se diversos debates quanto a possibilidade de uma reformulação da Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e, por extensão, da forma de gestão dos clubes brasileiros, bem como trouxe à tona discussões sobre o nível de autonomia que tais entes possuem no Brasil. Utiliza-se dessa derrota como um ponto de partida para uma mudança paradigmática na forma de gestão do esporte brasileiro e, mais especificamente, a gestão do esporte mais popular do Brasil, o futebol. Dessa discussão, sob uma ótica jurídica, engendra-se dois questionamentos, os quais servem de premissa lógica para responder a hipótese levantada pelo artigo: É viável a intervenção do Estado na gestão das entidades gestoras do futebol brasileiro? Caso ela seja possível, qual seria o limite da intervenção estatal nessa esfera, isto é, em quais âmbitos seria positiva a ingerência do governo, sem prejudicar a autonomia de tais entes? Para responder esses questionamentos, utilizou-se da pesquisa bibliográfica e do método hipotético-dedutivo, com o objetivo de verificar tal possibilidade, levando em consideração a legislação infraconstitucional e constitucional do ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-Chave: Autonomia das entidades gestoras. Art. 217 da Constituição da República. Intervenção estatal no futebol.

THE AUTONOMY OF MANAGEMENT ENTITIES MAN-

¹ Acadêmico do curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

AGERS OF BRAZILIAN FOOTBALL²

Abstract: With the failure of the Brazilian team in the pursuit of their sixth victory at the 2014 World Cup, many discussions about the possibility of a reformulation of the Brazilian Football Confederation (CBF) and, by extension, the form of management of Brazilian clubs, as well as brought up discussions about the level of autonomy that these entities have in Brazil. We use this defeat as a starting point for a paradigm shift in management of Brazilian sport, and more specifically, the management of the most popular sport in Brazil, soccer. From this discussion, from a legal perspective, engenders two questions, which serve as logical premise to answer the hypothesis raised by the article: state intervention in the management of the managing bodies of Brazilian football is feasible? If it is possible, what is the limit of state intervention in this sphere, that is, in which areas would be positive government interference, without harming the autonomy of such entities? To answer these questions, we used the literature and the hypothetical-deductive method, in order to verify this possibility, taking into account the infra-constitutional legislation and the Brazilian legal system.

Keywords: Autonomy of management entities. Art. 217 of the Federal Constitution. State intervention in football.

1. INTRODUÇÃO



fracasso da seleção brasileira na busca pelo hexacampeonato na Copa do Mundo 2014 favoreceu o acirramento da discussão sobre os entraves pouco conhecidos, em alguns casos, até mesmo desconhe-

² Artigo publicado anteriormente na Revista Thesis Juris – RTJ, eISSN 2317-3580, São Paulo, v. 5, n. 1, pp. 145-161, jan./abr. 2016.

cidos, dos bastidores do cenário do futebol nacional. São os problemas inerentes à gestão relativamente precária dos clubes nacionais, sobretudo, no aspecto financeiro.

Assim, é nesse contexto que tangencia-se o objetivo e a relevância dessa pesquisa, uma vez que busca-se, a partir desse imbróglio, esclarecer se existe legitimidade do Estado, considerando sua atribuição Constitucional reguladora, para intervir nesse cenário emblemático; e, se positivo, os limites pelos quais o Estado exerceria esse mister na intervenção da gestão, em vista da preservação do interesse público, pela transformação e promoção da atividade esportiva de maior prestígio social do desporto nacional.

A pesquisa tem como objetivos específicos discutir as seguintes questões de pesquisas, as quais influenciam-se reciprocamente, são: a) Como se caracteriza a autonomia das entidades gestoras do futebol brasileiro? Ela é absoluta ou relativa?; b) O Estado é um ente competente para intervir, por meio de normas gerais, na gestão das mencionadas entidades? Caso a resposta seja positiva, o Estado possui aptidão para tanto?

Para responder esses questionamentos, utilizou-se da pesquisa bibliográfica e do método hipotético-dedutivo, com o objetivo de verificar tal possibilidade, levando em consideração a legislação infraconstitucional e constitucional do ordenamento jurídico brasileiro.

O artigo divide-se em dois momentos. Primeiramente, será discutido a autonomia das entidades gestoras e os limites regulatórios do Estado na gestão do futebol brasileiro, estabelecendo o pano de fundo dessa problemática. Discutir-se-á a autonomia constitucional de tais entidades, investigando os limites desse atributo, respondendo se esse seria uma característica relativa ou absoluta. Além disso, buscar-se-á expor como exercício do poder regulamentar do Estado na gestão do futebol pode-se se dar, bem como analisar as características de tal prática estatal.

2. A AUTONOMIA DAS ENTIDADES GESTORAS E OS LIMITES REGULATÓRIOS DO ESTADO NA GESTÃO DO FUTEBOL BRASILEIRO

A problemática na qual se envolve a autonomia das entidades gestoras e, conseqüentemente, os limites regulatórios do Estado na gestão do futebol brasileiro, pode ser vista por duas perspectivas. Por um lado, o artigo 217 da Constituição da República de 1988 assegura "a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento". Tanto a CBF como a FIFA afirmam em seus respectivos estatutos o repúdio a intervenção estatal (ingerência política) em sua organização e funcionamento. Por outro, tem-se o poder de regulação que o Estado possui sob todas as entidades privadas do Brasil e, especificamente no caso das entidades gestoras, a União (de forma concorrente aos Estados e ao Distrito Federal) possui o poder de legislar, em forma de normas gerais, sobre o desporto, conforme consagrado no art. 24, inciso IX, da Carta Magna. Ou seja, enquanto algumas normas asseguram a autonomia das entidades desportivas, coibindo a intervenção estatal; outras permitem a intervenção do Estado, por meio do seu poder regulatório. É nesse aparente conflito de normas que repousa a relevância dessa pesquisa.

Com vistas a simplificar essa celeuma, mostra-se oportuno dividir essa complexa discussão em determinadas questões de pesquisa, nas quais serão analisadas cada tema pormenorizadamente, de forma que, no final da presente trabalho, seja possível analisar os limites regulatórios do Estado na gestão do futebol brasileiro. Essas questões de pesquisas, as quais influenciam-se reciprocamente, são: a) Como se caracteriza a autonomia das entidades gestoras do futebol brasileiro? Ela é absoluta ou relativa?; b) O Estado é um ente competente para intervir, por meio de normas gerais, na gestão das mencionadas

entidades? Caso a resposta seja positiva, o Estado possui aptidão para tanto?

O futebol, conforme visto alhures, é um patrimônio cultural brasileiro, podendo ser considerado como referência à própria identidade do país. O fomento e proteção desses patrimônios é um *dever* do Poder Público, conforme regrado no art. 215 da Constituição da República de 1988.

O conceito de esporte, estando o futebol incluindo nessa noção, sofreu vastas alterações nessas últimas décadas. Trata-se da evolução de uma mera atividade de lazer e de competição amigável, cultural-social, para englobar também o aspecto econômico, isto é, a ideia de profissionalização do esporte dentro do seu bojo³, sem, contudo, perder sua importância social. O futebol, mais especificamente, tendo em vista a sua alta capilaridade na sociedade brasileira tornou-se notadamente mais atrativo para as elites políticas e para as pessoas gananciosas.⁴⁵

Com isso, como já era de se esperar, principalmente em sociedades elitizadas como a brasileira, pessoas físicas e empresas começaram a explorar esse esporte. Essa exploração não

³ ALVES, José Antônio Barros; PIERANTI, Octavio Penna. O estado e a formulação de uma política nacional de esporte no Brasil. *RAE electron.*, São Paulo, v. 6, n. 1, June 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S167656482007000100002&lng=en&nrm=iso>. p. 2.

⁴ Idem, p. 6.

⁵ ALVES, José Antônio Barros; PIERANTI, Octavio Penna. O estado e a formulação de uma política nacional de esporte no Brasil. *RAE electron.*, São Paulo, v. 6, n. 1, June 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482007000100002&lng=en&nrm=iso>.

Nesse sentido, vale lembrar que o “modo de ação do Estado no esporte brasileiro, com a anuência para a participação da iniciativa privada no âmbito gerencial de clubes e federações, criou uma figura política única: o dirigente esportivo e político, que formou uma sólida bancada ligada ao esporte no Poder Legislativo federal. Graças ao prestígio que clubes de massa e os votos de seus torcedores oferecem, dirigentes esportivos, desde a redemocratização do Brasil, ganharam cadeiras de deputados federais, estaduais e de vereadores. Apoiando-se neles, foi possível regular o esporte. Contrariando-os, tentou-se discutir e consertar os problemas por que passava o setor”(ALVES, PIERANTI, 2007, p. 17).

é intrinsecamente maléfica. Afinal, se o futebol está crescendo e evoluindo em determinado país é esperado (e, até mesmo, necessário) que haja investimentos privados por via de patrocínios, apoios publicitários, empréstimos, dentre outras formas de investimento, direto e indireto. para que esse progresso não se estagne. Por isso, mostra-se necessário separar as duas compressões do termo “explorar” que podem ser utilizadas neste escopo: a) *tirar proveito ou utilidade de algo*. No caso vertente, as empresas ao explorarem, com este sentido do termo, o futebol, estão aproveitando da capilaridade do futebol para expor suas marcas, seus produtos e se conectar com o consumidor; b) *auferir interesses ilícitos, abusando da boa fé, da ignorância ou da posição de algo ou alguém*.⁶ No caso de futebol, traz-se a tona a corrupção dos dirigentes, o forte oligarquismo das equipes de futebol e de suas entidades gestoras, bem como dos investidores que exploram jovens jogadores a desempenhar seu ofício no exterior.

A primeira acepção é benéfica, fundamental para que as pessoas jurídicas e os clubes de futebol ajudem-se a crescer mutuamente. A segunda, por sua vez, nem tanto. A segunda concepção faz parte do lado negro do futebol, cuja fisionomia todos conhecem, mas não conseguem provar. É neste último sentido que mostra-se fundamental a investigação da possibilidade de intervenção estatal na gestão das entidades gestores do futebol e até que ponto essa ingerência seria legítima.

Os Estados Unidos, por exemplo, são um exemplo modelar da exploração do esporte conforme a primeira acepção acima explorada, a partir da qual observa-se variados efeitos indiretos como apoio e promoção da cultura, educação e esporte. Nesse país, "as competições são determinadas com base em seu potencial econômico e de fomento de negócios, não havendo nesse setor qualquer subsídio direto pelo Estado"⁷. Cabe

⁶ Significados da procura do verbete “explorar” no Dicionário Michelis.

⁷ ALVES, José Antônio Barros; PIERANTI, Octavio Penna. O estado e a formula-

ressaltar, no entanto, que "a política nacional de esporte [dos Estados Unidos] aposta na interação entre Estado, com um caráter eminentemente regulador, notadamente no que tange ao nível amador, e iniciativa privada, que comanda clubes e federações."⁸

O esporte no Brasil, por sua vez, ainda está em evolução. Não está sendo nem desprezado, no entanto, também não está promovido e apoiado de forma satisfatória pelos órgãos fomentadores do Estado. Observa-se um certo "receio" dos técnicos, dirigentes de clubes e das entidades gestoras, bem como dos legisladores no campo político, em compreender a necessidade de modificações na forma de ser e no modo de gestão do esporte⁹, assimilando-as e desempenhando de todas as atividades necessárias, dentro de sua competência, para que o futebol continue a crescer, mas agora com de forma transparente e competente.

Esse receio ocorre, conforme aponta HELAL (1997, p. 17)¹⁰ pois:

“Por um lado, a modernização - 'comercialização do espetáculo', 'conscientização' dos jogadores, 'racionalização' do esporte - seria responsável pela destruição de elementos tradicionais do universo do futebol, que falam de 'paixão', 'amor ácamisa' e 'futebol-arte'; por outro lado, o tradicionalismo seria responsável pela falta de profissionalismo na administração do futebol, desorganizando as competições e enfraquecendo financeiramente os clubes”

Essa *aparente* antinomia entre as duas dimensões acima

ção de uma política nacional de esporte no Brasil. *RAE electron.*, São Paulo, v. 6, n. 1, June 2007.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482007000100002&lng=en&nrm=iso>. p. 8.

⁸ Idem, p. 8.

⁹ Adota-se o clássico ditado que diz que “política, futebol, religião e mulher não se discutem e nem se misturam!” a sério.

¹⁰ Citado por: SANTOS, L.M.V. A Evolução da Gestão no Futebol Brasileiro. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas/ Escola de Administração de Empresas de São Paulo: São Paulo, 2002.

pontadas impede o maior progresso do esporte, isto é, a sua racionalização e modernização. Trata-se, conforme destacado, de apenas uma aparente antinomia, uma vez que ambos os lados podem ser harmonizados e equilibrados em prol do futebol brasileiro. Ora, a modernização da gestão do futebol não exclui o *amor* da torcida pelo clube, tampouco suprime o *futebol arte* dos talentosos jogadores brasileiros. Da mesma forma, a proteção dos elementos tradicionais do futebol não impede que a forma de jogar, no seu sentido técnico, e de gestão seja modificada, para melhor contribuir para o sucesso do futebol no Brasil.

A modernização do futebol e a proteção dos elementos tradicionais desse esporte não são fins em si mesmos. Ao revés, são instrumentos, isto é, meios e formas de incentivar, proteger e tutelar a prática do desporto no Brasil. Assim, é evidente que, se necessário, tais instrumentos serão (e deverão) ser modificados para se adequar aos valores e princípios das normas constitucionais da Constituição Federal de 1988. Um exemplo recente disso foi o estabelecimento de paradas técnicas obrigatórias nos jogos da Copa do Mundo de 2014, que teve o Brasil como país-sede. Tradicionalmente, o jogo de futebol é dividido em dois tempos de 45 minutos, os quais são contados de forma ininterrupta, somando, ao final, de cada tempo os tempos adicionais. Ocorre que no Brasil, na mencionada Copa do Mundo, a pedido do Ministério Público do Trabalho, foi decidido, em caráter liminar, a obrigatoriedade de paradas para reidratação dos jogadores sempre que a temperatura, no momento da partida, chegar a 32°C. Essas interrupções ocorreram aos 30 minutos de cada tempo.¹¹ Nota-se, assim, que elementos tradicionais do futebol, como a contagem ininterrupta dos 45 minutos de cada tempo, é relegada em segundo plano, quando ponderada com o direito à saúde, ao trabalho e à segurança a todos, os

¹¹ Ressalta-se que há regras semelhantes no Campeonato Brasileiro e nos Campeonatos Estaduais.

quais possuem vasta tutela nas normas constitucionais brasileiras.

É com esse pano de fundo que ocorre a discussão da autonomia das entidades gestoras do futebol brasileiro. Por um lado, alguns¹² afirmam, seguindo o ditado popular, que futebol e política não se discutem e nem se misturam. Por outro, alguns afirmam, tal como pode ser observar a posição do STF no caso da Lei Pelé e do Estatuto do Torcedor, que o Estado pode intervir, quando necessário, respeitando os limites jurídicos estabelecidos em normas constitucionais.

2.1. A AUTONOMIA DAS ENTIDADES GESTORAS É RELATIVA OU ABSOLUTA?

Feita essas contextualizações e considerações, faz-se oportuno retornar a indagação inicial: As entidades gestoras do futebol brasileiro possuem autonomia? Como ela se caracteriza? Poder ser considerada absoluta ou relativa?

O art. 217 da Constituição Federal de 1988 assegura "a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento". A CBF - Confederação Brasileira de Futebol -, por sua vez, no art. 1º, §1º, do seu Estatuto, aponta que "A CBF, amparada no inciso I, do art. 217 da Constituição Federal e nos termos do da legislação desportiva federal, goza de *peculiar* autonomia quanto à sua organização e funcionamento, não estando sujeita a ingerência ou interferência estatal, a teor do disposto nos incisos XVII e XVIII do art. 5º da Constituição Federal." (grifo nosso)

Assim, pode-se observar que as entidades desportivas dirigentes possuem autonomia de organização e funcionamen-

¹² Segundo o ex-coordenador-técnico da seleção brasileira, Carlos Alberto Parreira, o futebol e política não se misturam. Cf. FOLHA DA REGIÃO. *Futebol e política não se misturam, diz Parreira*. Disponível em: <<http://www.folhadaregiao.com.br/Materia.php?id=315326>>. Acesso em: 18 ago. 2014.

to. Quanto a esse ponto, não há dúvida. As discussões que vêm ganhando monta no cenário político-social brasileiro não envolvem de *per si* a existência da autonomia ou não dessas entidades. A questão modal, a qual essa pesquisa busca contribuir, é até que ponto essa autonomia seria constituída, isto é, os limites dessa autonomia e, conseqüentemente, os limites regulatórios da intervenção estatal.

Sobreleva notar que a referida autonomia não é absoluta. É relativa, isto é, mostra-se como uma autonomia dentro dos parâmetros de normas de ordem públicas, ou melhor, dentro dos limites jurídicos, proibindo ingerências arbitrárias do Estado nos funcionamento dessas entidades desportivas. Ou seja, "sua autonomia não é absoluta, nem poderia ser"¹³, posto possuírem "restrições que decorrem dos princípios e regras fundamentais que se encontram no texto constitucional."¹⁴. Nesse sentido, vale conferir o debate ocorrido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 2937, no qual discutiu-se a constitucionalidade do Estatuto de Defesa do Torcedor (Lei 10.671/03). Nessa ação constitucional, o Partido Progressista (PP) afirmava que o Estatuto de Defesa do Torcedor significava uma afronta aos postulados constitucionais da liberdade de associação, da vedação de interferência estatal no funcionamento das associações e, sobretudo, da autonomia desportiva. O Ministro relator Cezar Peluso, julgando pela improcedência do pedido, com objetivo de esclarecer qualquer tipo de dúvida afirma:

Seria até desnecessário a respeito, mas faço-o por excesso de zelo, lembrar a velhíssima e aturada lição de que nenhum direito, garantia ou prerrogativa ostenta caráter absoluto. Como acentua VIEIRA DE ANDRADE, que se debruça largo sobre as três vertentes da limitação a que estão sujeitos, não "é novidade afirmar... que os direitos fundamentais não são

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3045. Relator: Min. Cezar Peluso. Data de julgamento: 10/08/2005.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3045. Relator: Min. Cezar Peluso. Data de julgamento: 10/08/2005.

absolutos nem ilimitados”(ADI 2937 - STF)

Vislumbra-se, desta maneira, que se nenhum direito possui o caráter absoluto, por lógico, a autonomia desportiva também não é dotada dessa característica. Não se pode confundir o “postulado da autonomia desportiva, que 'não se confunde com independência (em face do monopólio e da hierarquização organizacional das estruturas desportivas internacionais), nem tampouco com soberania”,¹⁵ como se o funcionamento das entidades gestoras sofressem de uma impermeabilização total ao ordenamento estatal. Conforme destacado no Estatuto da CBF, as entidades gestoras são dotadas de uma *peculiar* autonomia, no entanto, em nenhum momento essa particularização pode ser confundida com uma independência ou soberania de tais entidades.

Aceita a *relativização*, nos moldes acima expostos, dessa autonomia, isto é, acolhido que qualquer tipo de autonomia é limitada pelos parâmetros de ordem pública, tal como valores e princípios constitucionais, cabe discutir até que ponto tais parâmetros podem ser estabelecidos pelo aparelho estatal.

Segundo FERREIRA¹⁶, essa autonomia é concretizada por meio de dois princípios fundamentais: "a) a possibilidade de atuação livre dentro dos limites fixados pelo texto constitucional; b) a possibilidade de contrapor a livre deliberação e vontade contra uma eventual vontade de outra entidade do governo. Executivo ou Legislativo, em sentido contrário”. Então, quais seriam os limites fixados pelo texto constitucional?

As balizas constitucionais para a livre atuação das entidades privadas, além de serem dispostas na própria carga axiológica e principiológica da CF/88, cujo cerne é promover a transparência e democratização dos órgãos públicos e privados,

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2937. Relator: Min. Cezar Peluso. Data de julgamento: 23/02/2012.

¹⁶ FERREIRA, Pinto. (apud, MARTINS, Pedro A. Batista. *Validade de Vinculação e Submissão Objetiva e Subjetiva à Court of Arbitration for Sports*. Curso de Direito Desportivo Sistemico. São Paulo : Quartier Latim, 2007, p. 536.)

também pode ser encontrada no poder regulação que o Estado possui sob todas as entidades privadas do Brasil e, especificamente no caso das entidades gestoras, a União (de forma concorrente aos Estados e ao Distrito Federal) possui o poder de legislar, em forma de normas gerais, sobre o desporto, conforme consagrado no art. 24, inciso IX. Ou seja, acrescendo ao conceito de autonomia aqui elaborado, a autonomia desportiva baliza-se pelos valores e princípios do texto constitucional de 1988, bem como pelo art. 24, inciso IX, no qual assegura-se o direito do Estado regular, por meio de *normas gerais*, o desporto brasileiro. Dessa forma, servindo como proteção contra intervenções arbitrárias do Estado.

Conforme salienta BANDEIRA DE MELLO (2011, p. 1), a expressão “norma geral”, “tem um significado qualificador de uma determinada compostura tipológica de lei.”. Ou seja, já que toda norma jurídica, em regra, é dotada de abstração e generalidade, a utilização da expressão serve como um *plus*, isto é, um qualificador, a essa generalidade das leis. O autor continua afirmando que, com essas normas:

o nível de abstração é maior, a disciplina estabelecida é menos pormenorizada, prevalecendo a estatuição de coordenadas, de rumos reguladores básicos e sem fechar espaço para posteriores especificações, detalhamentos e acréscimos a serem feitos por leis que se revestem da “generalidade comum” ou quando menos nelas é reconhecível uma peculiaridade singularizadora em contraste com as demais.¹⁷

Em linha similar, MOREIRA NETO após profunda investigação, tanto na doutrina nacional quanto internacional, sintetiza o conceito de norma geral como:

declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabele-

¹⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O conceito de normas gerais no direito constitucional brasileiro. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 13, n. 66, mar./abr. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=72616>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

cimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-membros na feitura das suas respectivas legislações através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos.

É de se notar, assim, que as normas gerais devem possuir um maior nível de abstração, estabelecendo diretrizes nacionais sobre o assunto. Ressalta-se, no entanto, que essa generalização, mediante a utilização de substantivos vagos e abstratos, não pode esvaziar a normatividade da legislação federal. Ora, é necessário "atingir um mínimo de efetividade social, sem prever certos aspectos procedimentais imanentes às relações de vida que constituem a experiência objeto da normação. Leis que não servem a nada não são, decerto, o do que necessita este país e, menos ainda, a complexa questão que envolve as relações entre dirigentes e associações desportivas." (ADI 2937 - STF)

Em suma, a autonomia desportiva das entidades gestoras deve ser harmonizada com o inciso IX do art. 24 da Constituição Federal, visto que seria teratológico que o texto constitucional ao conferir a referida autonomia, retira-se a competência da União na sua competência de legislação para estabelecer normas gerais sobre o desporto.

2.2. A LEGITIMIDADE DA INTERVENÇÃO ESTATAL NAS ENTIDADES GESTORAS DO FUTEBOL.

Acolhida a possibilidade de intervenção estatal na gestão das entidades gestores do futebol brasileiro, mostra-se oportuno discutir o segundo ponto-chave dessa discussão: a legitimidade dessa regulação estatal. A intervenção é válida, mas será que essas medidas são eficazes, legítimas, a produzirem os efeitos esperados?

Antes de se aprofundar nessa discussão, cabe destacar,

nesse contexto, as controvérsias que envolvem as mencionadas entidades, principalmente, a CBF, cuja forma de gestão ganhou destaque nos meios de comunicação nesses últimos anos.

As polêmicas envolvendo a Confederação Brasileira de Futebol não são novas. Em 2001, foram instauradas duas CPI no Congresso - a do Futebol, no Senado e a da CBFI-Nike, na Câmara dos Deputados -, as quais mostraram o lado nefasto no futebol, colocando em evidência a incapacidade das entidades (clubes, federações, CBF e sindicatos) que controlam o futebol em se organizar e gerenciar o esporte de maneira transparente, competente,¹⁸ em buscar o objetivo-comum dessas instituições: o crescimento e evolução do futebol em *terra brasilis*.

SANTOS (2002), em estudo sobre a evolução da gestão no futebol brasileiro, aponta que a burocracia é fruto da sociedade e das relações que a caracterizam. No caso das entidades gestoras, isso não foi diferente. Elas tão somente refletem os traços do patrimonialismo herdados da história cultural brasileira, que possuem como características modelos autoritários e excludentes, com caráter oligárquico-patrimonialista-burocrático, com raízes antidemocráticas na formação social, política e cultural do Brasil.¹⁹ Ora, foram criadas “pelo governo, ou pela elite, que permitem a participação popular, desde que isso não interfira na esfera decisória”²⁰ Assim sendo, demonstra uma contradição interna do sistema, uma vez que há “de um lado dirigentes amadores, de outro jogadores profissionais (ética dual); de um lado um arranjo institucional antigo,

¹⁸ SANTOS, L.M.V. A Evolução da Gestão no Futebol Brasileiro. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas/ Escola de Administração de Empresas de São Paulo: São Paulo, 2002. p. 3.

¹⁹ OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de; PEREIRA, José Roberto. *O Público Estatal e Não Estatal na Delimitação do Campo da Gestão Pública*. Encontro de Administração Pública e Governo. Salvador/BA – 18 a 20 de Novembro de 2012. p. 2.

²⁰ SANTOS, L.M.V. A Evolução da Gestão no Futebol Brasileiro. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas/ Escola de Administração de Empresas de São Paulo: São Paulo, 2002. p. 19.

oligarca e amador e de outro as forças de mercado, que acabam forçando a profissionalização da gestão. Neste caso, o clube-empresa e a gestão profissional se opõem à estrutura institucional e ao arranjo de poder existente.”²¹

Fugir dessa dualidade não é fácil. É necessário uma racionalização do futebol, ou melhor, um gestionalização do desporto, com os objetivos a melhor atingirem seus objetivos e resultados, tendo por base a racionalidade e a técnica nesse intento.²² Ora, o esporte não é mais aquela atividade lúdica de outrora, mostrando-se como um novo fenômeno econômico e cultural, que movimentou bilhões de dólares, envolvendo desde patrocínios tradicionais nas camisas dos clubes até o direito de arena, por exemplo.²³ Acerca dessa transição do caráter do es-

²¹ Cf. SANTOS, L.M.V. *A Evolução da Gestão no Futebol Brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas/ Escola de Administração de Empresas de São Paulo: São Paulo, 2002. Segundo o autor “foram criados pelo governo, ou pela elite, que permitem a participação popular, desde que isso não interfira na esfera decisória. Segundo HELAL (1997), a estrutura do futebol brasileiro e a forma como ele se organizou refletem o padrão cultural do país. Para ele, os problemas atuais são fruto de uma contradição interna do sistema: de um lado dirigentes amadores, de outro jogadores profissionais (ética dual); de um lado um arranjo institucional antigo, oligarca e amador e de outro as forças de mercado, que acabam forçando a profissionalização da gestão. Neste caso, o clube-empresa e a gestão profissional se opõem à estrutura institucional e ao arranjo de poder existente.” (SANTOS, 2002, p. 19).

²² Cf. ROCHA, Luiz Guilherme Burlamaqui Soares Porto. *A outra razão: os presidentes de Futebol entre práticas e representações*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense. 2013. Segundo o autor, “o clube é também um espaço de distribuição e articulação de poder, que, como à maneira do Estado, opera como uma espécie de meta-capital, organizando relações, distribuindo encargos e posições de prestígio” (p. 26). Ocorre que “na maioria dos clubes, o presidente é absoluto respondendo por seus atos apenas junto ao Conselho de administração – e, assim mesmo, consultado apenas em grandes ocasiões. É uma estrutura de poder extremamente estratificada, que é responsável pela manutenção da figura anacrônica do ‘cartola’ – para muitos a maior praga do futebol brasileiro. Por vaidade ou por necessidade de projeção por certas facilidades que a administração de clube oferece, o cartola tende a se multiplicar quando encontra o terreno propício.”

²³ SANTOS, L.M.V. *A Evolução da Gestão no Futebol Brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas/ Escola de Administração de Empresas de São Paulo: São Paulo, 2002. p. 27.

porte, SUZUKI JUNIOR suscita que:

O futebol é uma atividade cada vez mais científica, tecnológica, planejada e mercadológica, envolvendo toda uma ampla estrutura que precisa cuidar dos aspectos de preparação física e psicológica em detalhes e em profundidade, da construção do time e dos jogadores, do conhecimento de táticas e estratégias de jogo, do estudo dos adversários, da análise de *scouts* e estatísticas, da adequada gestão financeira. Enfim, o futebol se tornou uma atividade complexa.²⁴

Com essa transformação do futebol em uma atividade mais complexa, mais influente na economia nacional e na própria identidade do país, se faz necessário mudanças na forma de gestão das entidades gestoras de forma a acompanhar essa passagem do futebol-lazer para o futebol-mercado. Ocorre que os avanços mais significativos nas entidades gestoras do futebol brasileiro não ocorreram por si só, por vontade dos gestores dessas entidades. Conforme conclui (SANTOS, 2002, p. 4), tais avanços "só ocorreram por pressão externa ao seu universo: ou imposição do Estado (principalmente governo federal e legislativo) ou pressões do mercado.". Ou seja, "em nenhum momento houve uma iniciativa de agentes ligados diretamente ao esporte, que buscasse mudanças, visando melhor organizá-lo. As decisões sempre foram respostas a pressões externas." (p. 4).

Vislumbra-se, desta maneira, que as entidades gestoras, pelas ações feitas até o momento, não querem mudanças, seja na sua estrutura normativa, seja na regulação do setor futebolístico. Trata-se de lidar com um interesse nitidamente público (não-estatal), como um interesse privado, sujeito ao livre alvêdrio dessas entidades.²⁵

²⁴ SUZUKI JUNIOR, Matinas. *Como ganhar no futebol de hoje*. Disponível em: <<http://www1.uol.com.br/esporte/matinas/matinas12.htm>>. Acesso em: 17 ago. 2014.

²⁵ Aliás, insta salientar que há um projeto em análise no Congresso Nacional (Projeto de Lei 6400/13) que busca limitar reeleição de dirigentes de entidades esportivas, proibindo também as eleições de cônjuges e parentes consanguíneos, até o segundo grau ou por adoção, do dirigente eleito para o mandato com exercício imediata-

No Brasil, país com nítidos traços do patrimonialismo no Estado e na gestão pública, a linha entre o interesse público e privado acaba tornando-se turva, uma vez que, no fim, inexistente "a diferenciação entre o que é público do que é privado na vida política, pois aquilo que deveria ser público é apropriado pelo interesse particular de quem detém o poder ou de quem governa."²⁶

No caso das entidades gestoras, seu objeto direto “o desporto”, o futebol, faz parte de um interesse público. O conceito de interesse público a que o artigo faz menção refere-se aos interesses em que vêm "infundido em bens que podem ser qualificados como públicos à medida que seu consumo ou apropriação é um ato de fruição local que propicia a coesão e a inclusão sociais."²⁷ De forma mais específica, trata-se de um interesse público não estatal, uma vez que, seguindo a linha argumentativa de Bresser Pereira e Grau (1999), é um interesse público, porque volta-se ao interesse geral; é caracterizado como não-estatal, por sua vez, porque não faz parte do aparato do Estado, *stricto sensu*.

Não há dúvida que o esporte “ajuda a prevenir doenças, a evitar a evasão escolar, o uso de drogas e a criminalidade e a aumentar a auto-estima, a cooperação, a solidariedade e a in-

mente anterior às eleições. Em enquete disponível no sítio da Câmara dos Deputados que busca observar a opinião da população quanto a proposta, a aprovação da proposta está ganhando, com larga vantagem, com 96,43%. Enquanto, a opção “não” está com apenas 3,57%. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ESPORTES/471490-PROJETO-LIMITA-REELEICAO-DE-DIRIGENTES-DE-ENTIDADES-ESPORTIVAS.html>>. Acesso em: 21 ago. 2014.

²⁶ OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de; PEREIRA, José Roberto. *O Público Estatal e Não Estatal na Delimitação do Campo da Gestão Pública*. Encontro de Administração Pública e Governo. Salvador/BA – 18 a 20 de Novembro de 2012. p. 5.

²⁷ OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de; PEREIRA, José Roberto. *O Público Estatal e Não Estatal na Delimitação do Campo da Gestão Pública*. Encontro de Administração Pública e Governo. Salvador/BA – 18 a 20 de Novembro de 2012. p. 4

clusão social.”²⁸, os quais, são interesses gerais da sociedade e comungantes com os próprios valores e fundamentos da constituição federal de 1988.²⁹

Acerca desse tema, vale conferir julgamento do Supremo Tribunal Federal da ADI 2937, na qual o órgão guardião da Constituição, salienta que na medida em que se define e compreende o esporte como objeto de direito do cidadão, torna-se nítido que a autonomia das entidades gestoras é mero instrumento de concretização, que, como tal, se subordina ao bem jurídico final tutelado pelo ordenamento: o cidadão.

2.3. O EXERCÍCIO DO PODER REGULAMENTAR DO ESTADO NA GESTÃO DO FUTEBOL

Pois bem, cumpre, por derradeiro, discutir a maneira que essa regulação estatal pode sobrevir. Antes de adentrar a fundo no tema, sobreleva notar algumas características que essa regulação por parte do Estado deve possuir: *a)* flexibilidade, isto é, a regulação deve ser flexível, de forma suficiente, de forma a permitir futuras mudanças na estrutura regulatória, bem como autorizar alterações necessárias para torná-la mais

²⁸ ALVES, José Antônio Barros; PIERANTI, Octavio Penna. O estado e a formulação de uma política nacional de esporte no Brasil. *RAE electron.*, São Paulo, v. 6, n. 1, June 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482007000100002&lng=en&nrm=iso>. p. 7.

²⁹ OLIVEIRA, Gustavo Justino. Governança Pública e parcerias do Estado: Novas Fronteiras do Direito Administrativo. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Edição Especial, Abril 2012. OLIVEIRA (2012) aponta que “a este respeito, com muita propriedade, Marcos Juruena Villela Soutro pontuou que “Passa a ser cada dia mais frequente o reconhecimento de que o ‘público’ não é necessariamente estatal (...) Aos poucos, à luz da noção de subsidiariedade, o ‘público’ passa a ser novamente reconhecido como o de todos, o ‘geral’ e não aquele necessariamente representado pelo Estado, embora seja absolutamente legítimo que se atribua ao Poder Público a cura de um interesse público. Todavia, não é necessariamente da máquina administrativa a responsabilidade única pelo atendimento do interesse público. Daí se falar em interesse público não estatal” (OLIVEIRA, 2012, p. 114).

eficaz.³⁰; b) interdisciplinaridade, uma vez que não mostra-se possível separar o político do social, bem como o político do econômico.³¹; c) finalística, buscar o interesse geral da população.

Posto isso, torna-se oportuno discutir sobre o exercício de poder regulamentar do Estado. O Estado não é mais aquele Estado burocrático-liberalista, que não intervém na economia, mas sim um Estado promovedor e garantidor de direitos, que intervêm na economia além da forma direta, também como na forma indireta por meio da regulação. De acordo a tendência moderna da administração pública, é permitido o exercício do poder regulamentar autônomo, desde que, tenha como base “numa expressa disposição da Lei Maior ou no costume constitucional, ou, ainda, na construção do próprio texto”³². No caso das entidades gestoras brasileiras, o exercício do poder regulamentar fundamenta-se tanto no art. 24, inciso IX, que faculta a União, o poder de legislar, em forma de normas gerais, sobre o desporto, bem como nos próprios princípios e direitos fundamentais consagrados na Constituição da República, como por exemplo o direito ao esporte e, indiretamente, por consequência da prática do esporte, como o direito à saúde, a título de exemplo.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que:

a regulação estatal não envolve apenas um caráter passivo, de preservação das condições de reprodução da ordem econômica vigente (correção das falhas de mercado). No contexto jurídico-institucional de países como o Brasil, a regulação

³⁰ TRUBEK, D. *Developmental states and the legal order: towards a new political economy of development and law*. 2010. Mimeo. p. 10.

³¹ Cf. PROSSER, Tony. Theorising Utility Regulation, *Modem Law Review* 62, 1999, pp. 197-217. Para ele, “across utility regulation it has proved impossible to separate economic approaches to regulation from the broader political and social framework.” (PROSSER, 1999, p. 198)

³² GUERRA, Sérgio. Função normativa das agências reguladoras: uma nova categoria de direito administrativo?. *Rev. direito GV*, São Paulo, v. 7, n. 1, June 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322011000100007&lng=en&nrm=iso>. p. 138

econômica (geral ou setorial) envolve necessariamente a perseguição de objetivos de interesse público, traduzidos em inputs extra-sistêmicos que são a um só tempo impostos pelo poder público (via políticas públicas) e filtrados e absorvidos por ele (via atividade regulatória)³³

Nota-se, assim, que a perseguição de objetivos de interesse público não prescinde da regulação. Ambos são complementares, trazendo *inputs* extra-sistêmicos, com vistas a satisfação do bem jurídico maior tutelado pelo ordenamento jurídico: o ser humano.

Por fim, não se pode olvidar que a regulação “guarda enorme vinculação com o princípio da finalidade que, como sabemos, obriga que o manejo do poder exorbitante: i) decorra da necessidade de concretização de uma finalidade de interesse público; ii) dê-se nos estritos lindes do necessário para concreção desta finalidade.”³⁴. Em outras palavras: a regulação estatal não pode ser casuística, com interesses político-eleitorais momentâneos, levando em conta o fracasso do Brasil na busca do hexa como fundamento dessas mudanças. Ora, o fiasco da Copa do Mundo 2014 deve servir como ponto de partida de uma transformação. No entanto, esta não deve ocorrer de forma radical, em curto espaço de tempo; ao revés, deve ser feita paulatinamente, a longo prazo, tal como ocorreu com a Alemanha, cujo sucesso é, em grande parte, atribuído ao seu planejamento de investimento nas bases de clubes.

3. CONCLUSÃO

Por todo exposto, conclui-se pela viabilidade da intervenção estatal, por meio do exercício do poder regulamentar,

³³ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Limites à Abrangência e à Intensidade da Regulação Estatal. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, n. 01, p. 67-93, jan.-mar. 2003. p. 5

³⁴ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Limites à Abrangência e à Intensidade da Regulação Estatal. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, n. 01, p. 67-93, jan.-mar. 2003.

na gestão do futebol brasileiro. Ocorre que a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, prevista no art. 217 da Constituição Federal, não possui caráter absoluto, mas sim, relativa, isto é, mostra-se como uma autonomia dentro dos parâmetros de normas de ordem públicas, ou melhor, dentro dos limites jurídicos, proibindo ingerências arbitrárias do Estado no funcionamento dessas entidades desportivas. Essa autonomia não pode ser vista como independência ou, até mesmo, soberania de tais entidades, de tal forma que sofressem de uma impermeabilização total ao ordenamento estatal.

Afinal, a autonomia de tais entidades e a proteção dos elementos tradicionais do futebol não são fins em si mesmos. Ao revés, são instrumentos, isto é, meios e formas de incentivar, proteger e tutelar a prática do desporto no Brasil. Assim, é evidente que, se necessário, tais instrumentos serão (e deverão) ser modificados para se adequar aos valores e princípios das normas constitucionais da Constituição da República de 1988.

Tais adaptações deverão ser produzidas mediante o exercício do poder regulamentar do Estado, por meio de normas gerais, tal como disposto no art. 24, inciso IX, da Carta Magna, a partir do qual dispõe que a União (de forma concorrente aos Estados e ao Distrito Federal) possui o poder de legislar, em forma de normas gerais, sobre o desporto. Esse exercício deve possuir algumas características tal como: a) flexibilidade, isto é, a regulação deve ser flexível, de forma suficiente, de forma a permitir futuras mudanças na estrutura regulatória, bem como autorizar alterações necessárias para torná-la mais eficaz. b) interdisciplinaridade, uma vez que não mostra-se possível separar o político do social, bem como o político do econômico. c) finalística, buscar o interesse geral da população.



REFERÊNCIAS

- ALVES, José Antônio Barros; PIERANTI, Octavio Penna. O estado e a formulação de uma política nacional de esporte no Brasil. *RAE electron.*, São Paulo , v. 6, n. 1, June 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482007000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 ago. 2014.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O conceito de normas gerais no direito constitucional brasileiro. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 13, n. 66, mar./abr. 2011.
- BASTOS, Noel de Oliveira. Falibilidade do critério de intervenção para delimitação do modelo de estado liberal. *Revista Direito e Liberdade - ESMARN* - v. 12, n. 2, p. 197 –210 – jul/dez 2010.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto limita reeleição de dirigentes de entidades esportivas*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ESPORTES/471490-PROJETO-LIMITA-REELEICAO-DE-DIRIGENTES-DE-ENTIDADES-ESPORTIVAS.html>>. Acesso em: 21 ago. 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 3045*. Relator: Min. Cezar Peluso. Data de julgamento: 10/08/2005
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2937*. Relator: Min. Cezar Peluso. Data de julgamento: 23/02/2012.
- BRESSER PEREIRA, L.C.; GRAU, N.C. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER PEREI-

- RA, L.C.; GRAU, N.C. *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 15-47.
- CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE FUTEBOL. *Constituição (1). Estatuto nº 1, de 8 de junho de 1914*. Estatuto da Cbf. única. ed. Rio de Janeiro, RJ.
- FOLHA DA REGIÃO. *Futebol e política não se misturam, diz Parreira*. Disponível em: <<http://www.folhadaregiao.com.br/Materia.php?id=315326>>. Acesso em: 11 ago. 2014.
- GUERRA, Sérgio. Função normativa das agências reguladoras: uma nova categoria de direito administrativo?. *Rev. direito GV*, São Paulo, v. 7, n. 1, June 2011.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Limites à Abrangência e à Intensidade da Regulação Estatal. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, n. 01, p. 67-93, jan.-mar. 2003.
- MARTINS, Pedro A. Batista. *Validade de Vinculação e Submissão Objetiva e Subjetiva à Court of Arbitration for Sports*. Curso de Direito Desportivo Sistêmico. São Paulo : Quartier Latim, 2007.
- MELO FILHO, A. *Direito Desportivo: Novos rumos*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2004.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino. Governança Pública e parcerias do Estado: Novas Fronteiras do Direito Administrativo. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Edição Especial, Abril 2012.
- OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de; PEREIRA, José Roberto. *O Público Estatal e Não Estatal na Delimitação do Campo da Gestão Pública. Encontro de Administração Pública e Governo*. Salvador/BA – 18 a 20 de Novembro de 2012.
- ROCHA, Luiz Guilherme Burlamaqui Soares Porto. *A outra razão: os presidentes de Futebol entre práticas e repre-*

sentações. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense. 2013.

SANTOS, L.M.V. *A Evolução da Gestão no Futebol Brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas/ Escola de Administração de Empresas de São Paulo: São Paulo, 2002.

SILVA, J.A.F; AMORIM FILHO, M.H. A Gestão de Clubes de Futebol – Regulação, Modernização e Desafios para o Esporte no Brasil. *Revista Interesse Nacional*, ano 5, n. 18, jul-set 2012.